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

**Herausgeber:** Schweizerischer Forstverein

**Band:** 147 (1996)

**Heft:** 6

**Artikel:** Analyse von Schwerpunktthemen in bereits verabschiedeten kantonalen Waldgesetzen : Definition des Waldes, Rodungsersetz, Betreten und Befahren, nachteilige Nutzungen

**Autor:** Brun, Christoph

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-767039

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 08.07.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

# Analyse von Schwerpunktthemen in bereits verabschiedeten kantonalen Waldgesetzen

## Definition des Waldes, Rodungsersatz, Betreten und Befahren, nachteilige Nutzungen[1]

Von *Christoph Brun*

*Keywords:* Forest legislation; comparative law; cantonal forest laws; Switzerland.

FDK 93: (494)

### 1. Gegenstand und Methodik

Gegenstand der folgenden Analyse sind die neuen Waldgesetze und -verordnungen der Kantone Solothurn, Thurgau und Graubünden und das neue Waldgesetz des Kantons Glarus[2]. In erster Linie stützen sich die Ausführungen auf die Gesetzesbestimmungen. Soweit es für einen aussagekräftigen Vergleich erforderlich ist, ziehen sie das Verordnungsrecht ergänzend bei. Dies ist beispielsweise dann nötig, wenn ein Kanton in seinem Gesetz im formellen Sinne einen ganzen Regelungsbereich auf die Verordnungsebene delegiert.

Die Analyse beschränkt sich damit auf jene Kantone, deren Erlasse mindestens auf Gesetzesstufe in dem für die einzelnen Kantone massgebenden Verfahren bereits verabschiedet worden sind. Zu diesem *formellen* Abgrenzungskriterium gesellt sich der Aspekt der Verständlichkeit: Obwohl auch in einigen weiteren Kantonen die Konturen der neuen Erlasse schon deutlich erkennbar sind, wurde darauf verzichtet, diese ebenfalls in die Analyse einzubeziehen. Eine derartige Abgrenzung ist Voraussetzung, um die Regelungen

[1] Überarbeitete Fassung des Referates, gehalten am 4. Dezember 1995 im Rahmen der Montagskolloquien der Abteilung für Forstwissenschaften der ETH Zürich.

[2] SO: Waldgesetz vom 25. Oktober 1994; Regierungsratsentwurf zur Waldverordnung vom 14. November 1995; TG: Waldgesetz vom 14. September 1994; Vernehmlassungsentwurf einer Verordnung des Regierungsrates zum Waldgesetz vom 5. September 1995; GR: Kantonales Waldgesetz vom 25. Juni 1995; Vollzugsverordnung zum kantonalen Waldgesetz vom 2. Dezember 1994; GL: Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Wald vom 7. Mai 1995.

der vier erwähnten Kantone in dem zur Verfügung stehenden Rahmen vertiefter behandeln zu können. Aus demselben Grund konzentriert sich die Analyse *inhaltlich* auf die folgenden ausgewählten Schwerpunktthemen: *Definition des Waldes, Rodungsersatz, Betreten und Befahren* und *nachteilige Nutzungen.* Die Bereiche der *forstlichen Planung,* der *Förderungsmassnahmen* und der *Forstorganisation* werden Gegenstand des nachfolgenden Referates von Herrn Dr. Zimmermann[3] sein.

In methodischer Hinsicht wurde in einem ersten Schritt der Inhalt der neuen Erlasse aufgrund des Wortlautes und ohne Beizug der Materialien analysiert und teilweise tabellarisch dargestellt. Wir werden sehen, *ob* die einzelnen Kantone den ihnen neben der Bundesgesetzgebung zustehenden Raum genutzt haben und, falls dem so ist, *wie* sie ihn ausgestaltet haben. In einem zweiten Schritt werden die Regelungen zu den einzelnen Bereichen miteinander verglichen und Unterschiede in materiellrechtlicher und gesetzgebungstechnischer Hinsicht aufgezeigt. Hervorgehoben werden die von einem kantonalen Gesetzgeber besonders interessant ausgestalteten Regelungen. In einem dritten Schritt wird versucht, die Regelungen zu würdigen – ich sage ausdrücklich nicht: zu beurteilen. Eine solche Würdigung hat die natürlichen und rechtlichen Eigenheiten eines Kantones angemessen zu berücksichtigen, da darin oft eine Erklärung für die von einem Kanton gewählte Regelung liegt. Als hauptsächliche Einflussfaktoren sind die geographische Lage (Schutzwald, Erschliessungsprobleme usw.), die Verteilung des privaten und öffentlichen Waldeigentums sowie die Arten von Gemeinden und deren Stellung innerhalb der Kantone zu berücksichtigen.

## 2. Definition des Waldes

Das Bundesgesetz über den Wald[4] nennt in Artikel 2 Absatz 1 drei Elemente, die für die Bestimmung des Waldcharakters einer Bestockung massgebend sind. Es muss sich um eine Fläche handeln, sie muss mit Waldbäumen oder -sträuchern bestockt sein, und sie muss Waldfunktionen erfüllen können. Artikel 2 des Waldgesetzes listet in Absatz 2 bzw. 3 einen präzisierenden Positivkatalog bzw. Negativkatalog jener Flächen oder Bestockungsarten auf, deren Subsumtion unter den Begriff des Waldes im Rechtssinne unsicher erscheint. Absatz 4 umreisst den Handlungsspielraum der Kantone in Sachen Walddefinition. Er formuliert zudem eine Ausnahmeklausel, die die Praxis der Ausscheidung von Wald und Nichtwald um einen nicht zu unterschätzenden

[3] Analyse von Schwerpunktthemen in bereits verabschiedeten kantonalen Waldgesetzen. Forstliche Planung, Förderungsmassnahmen, Forstorganisation, Schweiz. Z. Forstwes., *147* (1996) 6: 427–440.

[4] Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0).

Unsicherheitsfaktor bereichert. Diese Ausnahmeklausel hat folgenden Wortlaut: «Erfüllt die Bestockung in besonderem Masse Wohlfahrts- oder Schutzfunktionen, so sind die *kantonalen* Kriterien nicht massgebend.»

Die Waldverordnung[5] legt in Artikel 1 Absatz 1 für die vom Gesetzgeber erwähnten Kriterien einen numerisch definierten Bereich fest. In Absatz 2 wird die bereits im Gesetz festgehaltene Ausnahmeklausel wiederholt. Sie hat beinahe denselben Wortlaut. Beinahe – denn nun werden nicht die kantonalen Kriterien derogiert, sondern die Bestockung gilt «unabhängig von ihrer Fläche, ihrer Breite oder ihrem Alter als Wald»! Im Streit darüber, welcher Formulierung der Vorrang gebührt, hat sich das Bundesgericht auf die Seite des Verordnungsgebers geschlagen[6].

Wie haben nun die Kantone bei dieser Ausgangslage ihren Spielraum genutzt? Genauer verglichen werden zum ersten das Flächenkriterium, für welches der Bund einen Rahmen von 200 bis 800 $m^2$ festgelegt hat, zum zweiten der «zweckmässige Waldsaum», der darin enthalten sein soll, und zum dritten die Altersvorgabe von 10 bis 20 Jahren, die das Bundesrecht für neu einwachsende Flächen als Rahmengrösse vorgibt (vgl. *Tabelle 1*).

*Tabelle 1.* Waldbegriff: Kantonale Regelungen zu Fläche, Saum, Alter.

| | *Bund* | *SO* | *TG* | *GL* | *GR* |
|---|---|---|---|---|---|
| Fläche [$m^2$] | 200–800 | 500 | 500 | 800 | 800 |
| Saum | zweckmässig | 2 m<br>ab Stockmitte | zweckmässig<br><br>0,5 m<br>bei Sträuchern<br><br>min. 2 m<br>bei Bäumen | zweckmässig | – |
| Alter [J] | 10–20 | 15 | 15 | 20 | 20 |
| Besonderes | | Beschirmung:<br>> 0,3 | | | |

Betrachten wir die Ausgestaltung des Flächen- und des Alterskriteriums, so können wir feststellen, dass sich alle vier Kantone an den bundesrechtlichen Rahmen halten. Die Kantone GL und GR übernehmen in beiden Fällen den oberen Grenzwert, während die Kantone SO und TG bereits ab einer Fläche von 500 $m^2$ und bei einwachsenden Flächen ab einem Alter von 15 Jahren Wald im Rechtssinne feststellen wollen. Eine interessante Variante hat der Kanton Solothurn für die präzisere Erfassung des einwachsenden Waldes

[5] Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV) vom 30. November 1992 (SR 921.01).
[6] BGE 120 Ib 339.

gewählt: Neben einem minimalen Alter verlangt die Verordnung (in § 6 Abs. 2 lit. a) zudem einen minimalen Beschirmungsgrad von 0,3.

Als Hauptursache für diese Unterschiede darf wohl die geographische Lage der Kantone angeführt werden.

Den unbestimmten bundesrechtlichen *Begriff des «zweckmässigen Waldsaumes»* haben die Mittellandkantone auf 2 m bzw. mindestens 2 m festgelegt. In vollkommener Übereinstimmung mit dem Bundesrecht muss der Waldsaum im Kanton Glarus ebenfalls zweckmässig sein. Der Kanton Graubünden verwendet sowohl im Gesetz wie in der Verordnung weder den Begriff «zweckmässig» noch gibt er einen numerischen Wert für den Waldsaum an, sondern er hält in Artikel 2 seines Gesetzes fest: «Für den Waldbegriff gilt die Definition gemäss Bundesgesetz über den Wald» – und damit wohl auch für den Begriff des Saumes. Wir können feststellen, dass bei diesem Kriterium die Trennlinie wiederum zwischen den Mittelland- und den Gebirgskantonen verläuft, indem die einen den zweckmässigen Saum numerisch beschreiben, die anderen nicht.

Rechtssetzungstechnisch fällt auf, dass die für den Waldbegriff massgebenden numerischen Kriterien in drei Kantonen im Gesetz im formellen Sinn geregelt sind. Nur im Kanton Solothurn finden sie sich – wie beim Bund – in der Verordnung. Es dürfte meines Erachtens einfacher sein, minimale Werte, und seien sie auch noch so gering wie 2 m für den zweckmässigen Waldsaum, im Vollzug durchzusetzen, wenn sie in einem Gesetz im formellen Sinn festgelegt sind, als wenn sie lediglich in verwaltungsinternen Richtlinien Aufnahme finden.

Mit einer gewissen Skepsis habe ich – wiederum aus der Sicht der Rechtssetzungstechnik – die folgenden Formulierungen im Solothurner Recht gelesen: «Der Regierungsrat regelt mit Verordnung die Feststellung des Waldes und des Waldrandes» (§ 2 Abs. 1 kWaG) und «Die Feststellung von Wald und des Waldrandes regelt das Departement in einer Richtlinie» (§ 6 Abs. 3 kWaV). Falls der Kantonsrat die Formulierung «regelt mit Verordnung» bewusst so gewählt hat, um der Exekutive die Form des zu verwendenden Erlasses vorzuschreiben, so sehe ich nicht, wie diese sich bei der Formulierung des Verordnungstextes dazu entscheiden kann, die vom Gesetzgeber delegierte Materie weiterzudelegieren und vom Departement auf Richtlinienstufe konkretisieren zu lassen. Nur wenn der Zusatz «mit Verordnung» fehlen würde, bliebe meines Erachtens dem Regierungsrat der Handlungsspielraum, die *Form* des Erlasses selbst zu regeln.

### 3. Rodungsersatz, Ersatzabgaben, Ausgleich

Das Waldgesetz geht in seinem ersten Absatz von Art. 7 davon aus, dass für jede bewilligte Rodung Realersatz, und zwar «in derselben Gegend», zu

leisten ist. «Ausnahmsweise» kann der Realersatz in einer anderen Gegend geleistet werden (Abs. 2) oder es kann, als weitere Ausnahme, auf die Leistung des Realersatzes verzichtet werden, wenn «Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes» ergriffen werden (Abs. 3). Art. 8 WaG verpflichtet die Kantone, eine Ersatzabgabe in jenen Fällen zu verlangen, wenn auf die Leistung eines gleichwertigen Realersatzes verzichtet wird. Die Abgabe ist so zu bemessen, dass sie dem «eingesparten Betrag» entspricht. Sie ist, wie Art. 8 WaG weiter bestimmt, «für Walderhaltungsmassnahmen» zu verwenden. Schliesslich haben die Kantone dafür zu sorgen, dass «erhebliche Vorteile», die aufgrund erteilter Rodungsbewilligungen entstehen, «angemessen» ausgeglichen werden (Art. 9 WaG). Es zeigt sich, dass die in Anführungs- und Schlusszeichen gesetzten unbestimmten Rechtsbegriffe (wobei hier nicht alle erwähnt wurden), in diesen drei Artikeln zahlreich sind, und es interessiert uns im folgenden, ob die Kantone die Begriffe in ihrem eigenen Recht präzisiert haben. Dabei ist zu beachten, dass bereits auf Bundesebene der Verordnungsgeber in den Artikeln 8 bis 10 WaV einzelne Begriffe des Gesetzes aufgenommen und präzisiert hat.

Die Berechnungsweise der *Höhe der Ersatzabgaben,* wie sie Art. 10 Abs. 2 WaV i.V.m. Art. 8 WaV festlegt, betrachten die Kantone Thurgau und Glarus, deren Erlasse sich darüber ausschweigen, offenbar als ausreichend. Dies erscheint angesichts der Ausführlichkeit des Bundesrechts in diesem Punkt eindeutig als gerechtfertigt. Die beiden anderen Kantone wiederholen, wenn auch bloss auf Verordnungsebene, in ihren Erlassen weitgehend Bundesrecht. Die kantonalen Regelungen zum *Verwendungszweck* der Abgaben stehen im Einklang mit den bundesrechtlichen Vorgaben (für Walderhaltungsmassnahmen; Art. 8 WaG). Die Beträge sind in allen vier Kantonen einem entsprechend zweckgebundenen Fonds zuzuweisen, wobei die Bezeichnung des Fonds in Wahrung der föderalistischen Tradition variiert von «kantonaler Forstfonds» (SO und TG) oder «kantonaler Fonds für Walderhaltung» (GL) bis «Rodungsersatzfonds» (GR). Im Kanton Glarus können – neben weiteren Walderhaltungsmassnahmen – mit Mitteln des Fonds insbesondere auch Ablösungen von nachteiligen Nutzungen unterstützt werden (Art. 34 lit. c kWaG), im Kanton Graubünden Neubegründungen von Schutzwald (Art. 11 Abs. 2 kWaG).

Der *Ausgleich* ist auf Bundesebene viel weniger dicht normiert als der Bereich der Ersatzabgaben. Der Gesetzgeber hat sich mit einem einzigen Artikel (Art. 9 WaG) begnügt, und der Bundesrat hat auf ergänzende Bestimmungen in der Verordnung ganz verzichtet. Die *Höhe* des Ausgleichs, also das, was als «angemessen» betrachtet wird, haben alle Kantone bereits auf Gesetzesstufe geregelt (vgl. *Abbildung 2*). Nicht näher umschrieben wurde hingegen die Frage, *wann* es zur Abgabenerhebung kommen soll. Nach Bundesrecht soll diese nämlich nur dort erfolgen, wo «*erhebliche* Vorteile» entstehen.

Allen vier Kantonen ist gemeinsam, dass sie den Verwendungszweck der Ausgleichsabgaben analog zu den Ersatzabgaben regeln. Lediglich der Kan-

ton Glarus lässt die Standortgemeinde zur Hälfte an der Abgabe partizipieren. Dass es möglich war, diesen Ausgleich in allen Kantonen ganz oder teilweise dem «Forstfonds» zuzuweisen, erstaunt angesichts der in den meisten Kantonen herrschenden Finanzknappheit und angesichts der Tatsache, dass das Bundesrecht nichts Entsprechendes vorschreibt.

*Tabelle 2.* Erhebliche Vorteile: Angemessener Ausgleich und Verwendungszweck.

| | *SO* | *TG* | *GL* | *GR* |
|---|---|---|---|---|
| Höhe | bis 12 Fr./m$^2$ | 60% des Mehrwertes | 50% des Mehrwertes | 100% des Mehrwertes |
| Verwendung | kant. Forstfonds | kant. Forstfonds | 50% kant. Fonds für Walderhaltung<br>50% Standortgemeinde | Rodungs-ersatzfonds |

Aus rechtssetzungstechnischer Sicht fällt auf, dass nur ein Kanton die *Höhe* des Ausgleichs mittels eines absoluten Wertes festlegt. Die anderen Kantone haben eine relative Berechnungsmethode gewählt. Der Kanton Solothurn beschränkt den abzuschöpfenden erheblichen Vorteil auf einen Höchstwert von 12 Fr./m$^2$ (§ 5 Abs. 2 kWaG). Er hat es nicht für nötig befunden, den Wert zu indexieren. Falls sich in Zukunft eine Erhöhung des Wertes aufdrängt, wird also das Parlament bemüht werden müssen (wie in § 5 Abs. 3 kWaG «bei veränderten Verhältnissen» auch vorgesehen). Aus vollzugstechnischer Sicht dürften die ersten Erfahrungen interessant sein, die der Kanton Graubünden mit der beabsichtigten Abschöpfung «der Wertdifferenz des Grundstückes vor und nach der Rodung» (Art. 12 Abs. 2 kWaG), beispielsweise bei Kiesausbeutungsvorhaben, macht. Es wäre denkbar, dass ein Betroffener mit dem Argument, ein *vollständiger* Ausgleich des Mehrwertes sei *nicht angemessen* und damit bundesrechtswidrig, bei der einen oder anderen Rechtsmittelinstanz zumindest nicht auf taube Ohren stossen würde... *(Tabelle 2).*

Gemessen an der Regelungsdichte auf Bundesebene haben die Kantone meines Erachtens in ihren Gesetzgebungen bei den Bestimmungen zum Ausgleich eher zu wenig präzisiert, bei der Regelung zur Ersatzabgabe hätte hingegen teilweise auf Wiederholungen des Bundesrechts vermehrt verzichtet werden können. In beiden Bereichen fehlt die nähere Ausgestaltung nicht weniger vom Bundesrecht verwendeter unbestimmter Rechtsbegriffe. Hier haben sich die Kantone offenbar dazu entschlossen, diese unbestimmten Begriffe unterhalb der Gesetzes- oder Verordnungsstufe zu regeln, oder diese erst im jeweiligen Einzelfall zu konkretisieren. Zwischen den Mittelland- und den Gebirgskantonen ist in dieser Hinsicht kaum ein Unterschied festzustellen.

## 4. Betreten und Befahren

Das Bundesrecht regelt diese beiden Bereiche in lediglich drei Artikeln. Danach haben die Kantone die Zugänglichkeit des Waldes für die Allgemeinheit grundsätzlich zu gewährleisten, unter bestimmten Voraussetzungen jedoch einzuschränken und die Durchführung von grossen Veranstaltungen im Wald einer Bewilligungspflicht zu unterstellen (Art. 14 WaG). Das Waldgesetz hält bezüglich des Motorfahrzeugverkehrs in Absatz 1 von Artikel 15 fest, dass das Befahren von Wald und Waldstrassen nur zu forstlichen Zwecken erlaubt ist. Ausnahmen für militärische und andere öffentliche Aufgaben hat der Bundesrat festzulegen (vgl. Art. 13 WaV). Zusätzlich können die Kantone zulassen, dass die Waldstrassen zu weiteren Zwecken befahren werden dürfen (Art. 15 Abs. 2 WaG). Von den zahlreichen Fragestellungen, die sich daraus für das kantonale Recht ergeben, werden wir die folgenden ein wenig näher betrachten: Wie sieht die kantonalrechtliche Ausgestaltung der Bewilligungspflicht für grosse Veranstaltungen aus? Haben die Kantone den Begriff der Waldstrasse definiert? Wer ist nach kantonalem Recht auf Waldstrassen fahrberechtigt?

Bei der Regelung der *Bewilligungspflicht für grosse Veranstaltungen* hatten die Kantone eine gesetzgeberisch anspruchsvolle Leistung zu erbringen. Zum einen hatten sie sich aus Sicht des Vollzuges zu überlegen, auf welche Art und Weise sie überhaupt Kenntnis von den zu bewilligenden Anlässen erhalten könnten. Die beiden Mittellandkantone haben zu diesem Zweck eine Meldepflicht eingeführt. Dies wohl in der Absicht, den zuständigen Behörden einen guten Überblick zu verschaffen und ihnen bereits eine erste Triage zwischen wichtigen und Bagatellfällen zu ermöglichen. Zum anderen befanden sie sich bei der Regelung der Bewilligungspflicht auf einer Gratwanderung (vgl. *Tabelle 3*). Es galt, zwischen einer zu detaillierten (fehlende Flexibilität) und einer zu wenig aussagekräftigen (Rechtsunsicherheit der Adressaten) Lösung einen befriedigenden Mittelweg zu finden.

Meines Erachtens gehen die Varianten der Kantone Solothurn und Thurgau diesen «goldenen Mittelweg». Sie bezeichnen einerseits explizit jene klaren Fälle, die einer Bewilligungspflicht unterstehen bzw. diejenigen, die von ihr dispensiert sind. Da aber die Aufzählung jeweils nicht abschliessend ist, verbleibt der zuständigen Behörde für die von Fall zu Fall zu entscheidenden Gesuche der nötige Ermessensspielraum. Die stufengerechte Ausgestaltung der Regelungen wird dadurch erleichtert, dass die beiden Kantone sowohl ein Gesetz wie eine Verordnung erlassen haben. Der Kanton Glarus hat mit dem Handicap zu kämpfen, dass ihm nur ein Gesetz zur Verfügung steht. Die Regelung wirkt entsprechend knapp, aber immer noch erstaunlich aussagekräftig. Eher unbefriedigt legt wohl ein Veranstalter im Kanton Graubünden die Gesetze beiseite, der auch nach der Lektüre von vier Erlassen (WaG, WaV, kWaG, kWaV) immer noch nicht weiss, was eine «grosse Veranstaltung» (Art. 14

Abs. 2 lit. b WaG) ist. Die Aussage von Art. 15 Abs. 2 kWaV GR, dass als grosse Veranstaltung jene «organisierten Veranstaltungen (gelten), die den Wald wesentlich beeinträchtigen können» dürfte ihn weitere Nachforschungen anstellen lassen.

*Tabelle 3.* Grosse Veranstaltungen im Wald: Bewilligungspflicht.

| | *SO* | *TG* | *GL* | *GR* |
|---|---|---|---|---|
| Meldepflicht | Ja<br>OL: ab 100 Teiln.<br>ähnl. Veranst.:<br>100–250 Teiln. | Ja<br>Sport:<br>Richtlinien<br>andere: ab 100<br>Personen | Nein | Nein |
| Bewilligungs-pflicht | Ja<br>u.a. für (Beispiele):<br>– OL (nat. u. i'natnl.)<br>– ähnl. Ver.: > 250 T<br>– Radsport: > 250 T<br>– Reiten: > 25 T<br>– Open-air-Veranst. | Ja<br>– Katalog<br>– Ausnahmen | Ja<br>– ab 200 Pers.<br>– in Waldreser-vaten: alle | Ja<br>Verweis auf Richtlinie<br>Zuständig: Gemeinden |
| Besonderes | Kaution möglich | – | – | – |

Als Besonderheit ist die im Solothurner Verordnungsentwurf (§ 18 Abs. 1) vorgesehene Kaution zu erwähnen, die kumulativ oder alternativ zu weiteren sichernden Auflagen und Bedingungen in einer Bewilligung vorgesehen werden kann. Sie wird dann erhoben, wenn um die Bewilligung von Veranstaltungen nachgesucht wird, die erfahrungsgemäss Schäden verursachen.

Mit dem Begriff der Waldstrasse, den auch das Bundesrecht nicht näher umschreibt, hat sich nur die Gesetzgebung des Kantons Glarus auseinandergesetzt. Nach Art. 11 kWaG bezeichnet die Direktion für Landwirtschaft, Wald und Umwelt diejenigen Verkehrswege, «die im Sinne von Art. 15 WaG als Waldstrassen gelten». Die übrigen drei Kantone haben in ihr Recht weder eine Definition des Begriffs der Waldstrasse aufgenommen noch eine dafür zuständige Instanz bezeichnet. Der Regierungsrat des Kantons Solothurn muss aber immerhin geahnt haben, dass der Begriff der Waldstrasse nicht ohne weiteres klar ist. So sieht seine Verordnung in § 21 Abs. 1 vor, dass dort, «wo für die Strassenbenutzer nicht klar erkennbar ist, dass eine Waldstrasse vorliegt... das Kantonsforstamt von Amtes wegen... die Signalisation» (des Fahrverbotes) anordnet.

Die Kompetenz zur Erweiterung des Katalogs der auf Waldstrassen Fahrberechtigten haben alle vier Kantone wahrgenommen. In allen vier Kantonen sind Fahrten im Zusammenhang mit der Landwirtschaft und mit öffentlichen Werken (bzw. Aufgaben im Kanton GR) generell erlaubt, ebenso das Befahren von Waldstrassen zu alpwirtschaftlichen (GL, GR) und jagdlichen (SO,

TG, GL) Zwecken sowie für weitere notwendige Dienste (GL). Ob das Befahren zu Zwecken des Holzverkaufes und -abtransportes (TG) oder für Bau und Unterhalt von forstlichen Bauten und Anlagen (SO) tatsächlich einer kantonalrechtlichen Erwähnung bedarf, ist zweifelhaft. Diese Fahrten dürften bereits durch das Bundesrecht legitimiert sein, handelt es sich doch klarerweise um Beispiele von «forstlichen Zwecken» (Art. 15 Abs. 1 WaG).

Um die starre Regelung eines abschliessenden und generell geltenden Positiv- oder Negativkataloges zu durchbrechen, haben die Kantone Solothurn und Graubünden eine Bewilligungserteilung im Einzelfall vorgesehen. Im einen Fall ist das Departement (§ 20 lit. e kWaV SO) zuständig, im anderen sind es die Gemeinden (Art. 20 Abs. 3 kWaG GR). Im letzteren Fall könnte die Gefahr lauern, dass das restriktive Konzept des Bundesrechts auf kommunaler Stufe unterlaufen wird.

## 5. Nachteilige Nutzungen

Das Bundesrecht hält in Art. 16 Abs. 1 WaG fest, dass Nutzungen, welche die Funktionen oder die Bewirtschaftung des Waldes gefährden oder beeinträchtigen, unzulässig sind. In Absatz 2 von Art. 16 werden die Kantone ermächtigt, aus wichtigen Gründen solche Nutzungen zu bewilligen. Die Struktur des grundsätzlichen Verbotes, das unter gewissen Voraussetzungen mit Ausnahmebewilligungen durchbrochen werden kann, haben die Kantone übernommen. Aus rechtssetzungstechnischer Sicht enthält Absatz 1 einen Auftrag an die Kantone, die «erforderlichen Bestimmungen» zu erlassen. Bei Absatz 2 hingegen liegt ein solcher Auftrag nicht vor. Die Kantone könnten ihre Ausnahmebewilligungen im Einzelfall direkt auf diese Bestimmung des Bundesrechts abstützen und brauchten dazu nicht unbedingt selbst zu legiferieren, es sei denn, sie möchten den Begriff der «wichtigen Gründe» lieber generell-abstrakt präzisieren.

Tatsächlich überlassen alle Kantone die Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffes der «wichtigen Gründe» den vollziehenden Stellen, auch wenn einzelne Gesetze und Verordnungen den Begriff zu umschreiben versuchen, indem sie weitere unbestimmte Begriffe wie «überwiegendes Interesse» (§ 25 Abs. 2 kWaV SO; § 19 Abs. 2 kWaV TG), «keine Gefährdung oder Beeinträchtigung» (Art. 12 kWaG GL) oder sogar (!) «überwiegende wichtige öffentliche Interessen» (Art. 21 Abs. 3 kWaG GR) dazu verwenden. Insgesamt bleiben die Bewilligungsvoraussetzungen diffus.

Wesentlich illustrativere Blüten treibt der Föderalismus hingegen bei der Aufzählung dessen, was in den einzelnen Kantonen als nachteilige Nutzung grundsätzlich unzulässig, aus wichtigen Gründen aber bewilligungsfähig ist. Im Waldrecht aller vier Kantone haben der Weidgang und das Niederhalten von

Bäumen Aufnahme gefunden. Immerhin je zwei Kantone erwähnen die Streunutzung (GL, GR), die Durchleitungsrechte (SO, GL) und die dauernden Christbaumkulturen (SO, TG). Einen besonders reichhaltigen Katalog kennt der Kanton Glarus, der noch die Reut- und Reistrechte sowie die Weg- und Durchfahrtsrechte dazu zählt. Es subsumiert zudem die nichtforstlichen Bauten und Anlagen ebenfalls unter diesen Begriff. Ausschliesslich im Recht des Kantons Thurgau gehört das Abstellen nichtforstlicher Maschinen und Geräte dazu (§ 19 Abs. 1 kWaV), nur in jenem des Kantons Graubünden die Waldsuperfizies (Art. 17 Abs. 1 kWaV). Die von Kanton zu Kanton unterschiedliche Aufzählung kann als Indikator dafür angesehen werden, was die einzelnen Kantone in diesem Bereich im täglichen Vollzug spezifisch beschäftigt.

## 6. Abschliessende Würdigung

Die Regelungen der Kantone möchte ich abschliessend unter den drei Gesichtspunkten der *Demokratie,* des *Föderalismus* und des *Umfanges der Erlasse,* die zum Teil in einem Spannungsfeld zueinander stehen, betrachten.

*Aus demokratischer Sicht* ist erwünscht, dass die Stimmberechtigten die Tragweite der wesentlichen Elemente eines Erlasses erkennen können. Je diffuser bestimmte Rechte und Pflichten formuliert sind, desto weniger ist dies der Fall und umso mehr Entscheidungsbefugnisse werden in das Tätigkeitsfeld der Exekutive und ihrer Verwaltung verlagert, die dem direkten Einfluss des Stimmvolkes entzogen sind.

Diesbezüglich ist die Ausgangslage des *formellen* Gesetzgebungsverfahrens im Kanton Graubünden vorbildlich. Die Stimmberechtigten hatten bei der Abstimmung über das Waldgesetz bereits Kenntnis von der Verordnung, die der Grosse Rat zusammen mit dem Gesetz ausgearbeitet hatte. Der Nachteil dieser Regelung liegt in der zeitgleichen Schaffung der beiden Erlasse. Dies mag ihre tendenziell eher geringe Aussagekraft erklären. Bei der *inhaltlichen* Analyse ist aufgefallen, dass heikle oder schwierige Fragen, die das Parlament auf Gesetzesstufe nicht zu regeln wagte oder vermochte, zum Teil auch durch das Maschennetz der Verordnung gefallen sind, enthält diese doch nicht selten bloss eine Norm, die die Materie an die Regierung (und zum Teil an die Gemeinden) weiterdelegiert. Als Hemmschuh für eine betont griffige kantonale Gesetzgebung dürfte die starke Stellung der Gemeinden im Kanton Graubünden wirken. Ein gutes Verhältnis zwischen Aussagekraft und Beschränkung auf das Wesentliche ist dem Gesetzestext des Kantons Glarus zu attestieren. Er zeichnet sich bei einigen Problemstellungen dadurch aus, dass er die relevanten Fragen gezielt angeht und im Grundsatz auch entscheidet.

Die *föderalistischen Bedürfnisse* stehen wie die demokratischen Anforderungen an einen Erlass in einem Spannungsverhältnis zur Normierungsdichte.

Wird letztere lediglich als die Summe der Artikel und Paragraphen verstanden, wäre einer möglichst weitgehenden Bundesregelung das Wort zu reden, könnte doch *ein* Artikel des Bundesrechts mit einem Schlag 26 kantonale Bestimmungen ersetzen...

Je ähnlicher die Grundlagen und Bedürfnisse eines Sachbereiches gesamtschweizerisch sind, desto eher drängt sich eine zentrale Regelung auf – und umgekehrt. Aufgrund der Analyse bin ich der Meinung, dass in den untersuchten Rechtssetzungsbereichen die Respektierung des föderalistischen Prinzips berechtigt ist. Bestätigt wird diese Ansicht dort, wo die Kantone ihren Handlungsspielraum tatsächlich aufgrund ihrer ungleichen rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen unterschiedlich ausgestaltet haben (z.B. Flächenkriterium, nachteilige Nutzungen). In Frage gestellt wird die Berechtigung dort, wo sich (im Nachhinein) gezeigt hat, dass die Kantone beinahe identische Lösungen getroffen haben (z.B. Verwendungszweck des Ausgleichs erheblicher Vorteile aus Rodungsbewilligungen). Gewisse Bedenken wecken auch kantonale Regelungen, die eine bestimmte, auf Bundesebene grundsätzlich restriktiv geregelte Materie, ohne genügende Schranken auf kommunale Stufe delegieren (Fahrberechtigung). Obwohl es sich dabei an sich um eine reine Zuständigkeitsregelung handelt, ist unverkennbar, dass sie zugleich die inhaltliche Ausgestaltung nicht unwesentlich beeinflusst.

Der *Umfang der Erlasse* hängt, neben der Anzahl der rechtlich auszugestaltenden Problembereiche, von weiteren Faktoren ab, die dem Konzept einer kantonalen Rechtssetzung zugrundeliegen. Eine wichtige Frage lautet: Sollen bundesrechtliche Bestimmungen (vor allem aus Gründen der Verständlichkeit) wiederholt werden? Als Anhänger adressatenfreundlicher Erlasse müsste ich diese Frage bejahen. Nach langem Hin und Her bin ich aber zur Einsicht gelangt, dass bei Erlassen, deren Struktur auf Bundes- und kantonaler Ebene derart ähnlich ist (darauf wäre dann besonders zu achten), auf die Wiederholung von Bundesrecht (die ja ohnehin nie vollständig erfolgen kann) verzichtet werden kann. Die Konsultation des Bundesrechts dürfte ohnehin immer notwendig sein, wenn eine bestimmte forstrechtliche Frage kompetent zu beantworten ist. Sind die Erlasse gut aufeinander abgestimmt, findet sich auch ein Laie eher zurecht.

Ein weiteres Potential zur Reduktion des Umfanges der Erlasse vermute ich bei den zahlreichen Delegationsnormen. Der Gesetzgeber (und auch der Verordnungsgeber) muss wissen, was er will! Die «Delegationitis» scheint nicht selten Ausdruck eines zu raschen Rechtssetzungsprozesses zu sein, der die gesetzgeberischen Entscheide nicht genügend reifen liess und danach zum Mittel der Richtlinien oder Weisungen Zuflucht nahm. An die Stelle eines «Konzeptes der untergeordneten, aber umso detaillierteren Erlasse» könnte das «Konzept der Leitplanken auf Gesetzes- und Verordnungsstufe» treten. Vielleicht ist dieser zuletzt erwähnte Aspekt ganz einfach der Preis, den die vier Kantone für ihre speditive Arbeitsweise (quasi als «Pioniere») zu entrichten haben.

## Zusammenfassung

Die neuen Waldgesetzgebungen der Kantone Solothurn, Thurgau, Graubünden und Glarus werden, jeweils ausgehend von den bundesrechtlichen Bestimmungen, analysiert und miteinander verglichen. Die Analyse beschränkt sich auf die kantonalrechtliche Ausgestaltung der Definition des Waldes, des Rodungsersatzes und des Ausgleiches, des Betretens und Befahrens und der nachteiligen Nutzungen. Bei der Definition des Waldes zeigt sich eine lockerere Haltung der Gebirgskantone im Vergleich zu den Mittellandkantonen. Den Verwendungszweck des Ausgleichs von erheblichen Vorteilen aufgrund von Rodungsbewilligungen regeln die Kantone sehr ähnlich. Die Höhe der Ausgleichsabgabe variiert hingegen stark. Bei den Regelungen zur Bewilligungspflicht für grosse Veranstaltungen, zum Befahren von Waldstrassen mit Motorfahrzeugen und zu den nachteiligen Nutzungen schimmern die unterschiedlichen kantonalen Verhältnisse in den Erlassen durch. Abschliessend werden die behandelten Rechtsbereiche unter den Blickwinkeln von Demokratie, Föderalismus und Umfang der Erlasse gewürdigt.

## Résumé

### Analyse de quelques aspects importants de quatre nouvelles lois cantonales sur la forêt

Dans cet article, les nouvelles lois forestières des cantons de Soleure, Thurgovie, Glaris et des Grisons sont analysées et comparées en fonction du cadre législatif fédéral. Cette analyse se confine aux prescriptions de droit cantonal concernant la définition de la forêt, les compensations de défrichement en nature ou en espèce, l'accès et la circulation en forêt, ainsi que les exploitations préjudiciables. En ce qui concerne la définition de la forêt, on constate une attitude plus large des cantons alpins en comparaison aux cantons de plaine. Si les cantons règlent de manière relativement semblable l'emploi des compensations qui proviennent des avantages considérables résultant de l'octroi d'autorisations de défrichement, ils se distinguent fortement en ce qui concerne le montant de ces taxes de compensation. Des différences relatives aux spécificités des conditions cantonales transparaissent dans les prescriptions concernant les autorisations pour l'organisation de grandes manifestations en forêt, la circulation des véhicules à moteur sur les routes forestières et les exploitations préjudiciables. Pour conclure, les domaines législatifs considérés sont appréciés sous l'angle de la démocratie, du fédéralisme et de l'ampleur des textes déposés. Traduction: *Yves Kazemi*

## Summary

**Analysis of main concepts of already accepted cantonal forest laws**
Definition of forest concept, replacement afforestation, right of access to the forest and of driving on forest roads, harmful utilisation

An analysis and comparison was made of the new forest legislation of the cantons of Soleure, Thurgovie, Grisons and Glaris, based on the framework provided by the new federal law. The analysis was limited to the legal aspects of the definition of the forest concept, to replacement afforestation linked with clear-cutting permits and compensation, to the right to enter the forest and to drive on forest roads, and to harmful utilisation. The definition of the forest concept is less restrictive in the mountain cantons than in the Lowlands. All four cantons have similarly dealt with the concept of compensation in the case of substantial advantages gained from clear-cutting. The amount of compensation involved, however, varies considerably. The differing cantonal background is reflected in the rules regulating permission to hold mass events in forests, to drive a motor vehicle on forest roads, and in the rules on harmful utilisations.

Translation: *Rosmarie Louis*

*Verfasser:* Christoph Brun, lic.iur. et dipl. Forst-Ing. ETH/SIA, Ecosens AG Environmental Management Consultants, Stationsstrasse 31, CH-8306 Brüttisellen.