

Mitteilungen = Communications

Objektyp: **Group**

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

Band (Jahr): **139 (1988)**

Heft 12

PDF erstellt am: **29.06.2024**

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.

Zunehmende Regelungsdichte im Forstwesen

Von *Willi Zimmermann*

Oxf.: 933

(Aus dem Institut für Wald- und Holzforschung der ETH Zürich,
Fachbereich Forstökonomie und Forstpolitik, CH-8092 Zürich)

Mit den Bundesbeschlüssen zur Behebung der Waldschäden, der Verwirklichung der Motion Lauber, der Vorbereitung der Forstgesetzrevision und der Reorganisation des Bundesamtes für Forstwesen und Landschaftsschutz haben in den achtziger Jahren originär forstliche Themen die Forstpolitik des Bundes geprägt. Daneben sind aber im gleichen Zeitraum in forstbenachbarten Politikbereichen Änderungen eingetreten, welche bereits in naher Zukunft das forstliche Geschehen in erheblichem Masse bestimmen und beeinflussen werden. Namentlich auf den Gebieten der Raumplanung, des Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes kann ein rasches Anwachsen forstrelevanter staatlicher Regelungen festgestellt werden. Anhand von drei Beispielen soll gezeigt werden, wie das staatliche Normennetz im Forstwesen auch ohne Ausbau des nominalen Forstrechtes immer dichter wird und wie dadurch das forstliche Aufgabenspektrum verändert, verlagert und ausgeweitet wird.

1. Forstwesen und Raumplanungsrecht

Am 1. Januar 1980 ist das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) (1) in Kraft getreten. Obwohl dieses Gesetz in Art. 18 Absatz 3 festhält, dass «das Waldareal . . . durch die Forstgesetzgebung umschrieben und geschützt (ist)», lässt sich eine scharfe Trennung der beiden Sachgebiete Raumplanung und Forstwesen nicht durchführen. Überschneidungen treten vor allem dort auf, wo raumrelevante Vorhaben Waldareal beanspruchen. Gemäss RPG handelt es sich dabei in der Regel um Bauten oder Anlagen ausserhalb der Bauzone, die einer raumplanerischen Ausnahmegewilligung bedürfen (Art. 24 RPG). Forstrechtlich gesehen stellt diese Beanspruchung von Waldboden eine Rodung dar, für die gemäss Art. 31 Forstpolizeigesetz (FPolG) (2) und Art. 26 Forstpolizeiverordnung (FPoIV) (3) eine Bewilligung der Forstbehörden erforderlich ist. Was vor dem Inkrafttreten des RPG allein von den Forstbehörden entschieden werden konnte, bedarf nun eines weiteren Entscheides der Planungs- und Baubehörden. Wo zwei oder mehrere Behörden über den gleichen Gegenstand unter gleichen oder ähnlichen Gesichtspunkten zu befinden haben, kommt es häufig zu Überschneidungen und damit zu Kollisionen. Bei der Bewilligung von nicht forstlichen Bauten und Anlagen im Wald stellen sich für die beiden Bewilligungsbehörden sowohl formelle wie materielle

Abgrenzungsprobleme. (4) Aus verfahrensrechtlicher Sicht kann von Bedeutung sein, welche Behörde zuerst zu entscheiden hat. Inhaltlich muss abgeklärt werden, welche Behörde welche Aspekte prüft.

Weder das Forstrecht noch das Raumplanungsrecht enthalten zur Zeit klare Regelungen, wie diese Abgrenzungen praktisch vorzunehmen sind. *Matter* hält dazu fest, dass die Gesetzgebung «. . . das Forstwesen und die Raumplanung wie zwei tabuisierte, voneinander getrennte Sachgebiete . . .» behandelt. (5) Wo der Gesetzgeber Lücken offen lässt, ist es vielfach Aufgabe der Rechtsanwendung, eine sachgerechte Lösung zu treffen. Dies war auch bei den hier aufgezeigten Kollisionsproblemen der Fall. In verschiedenen neueren Entscheiden hat das Bundesgericht dem in Art. 2 Raumplanungsverordnung (6) verankerten Koordinationsgebot Nachachtung verschafft und die Forstbehörden angewiesen, das Rodungsbewilligungsverfahren gleichzeitig oder nach dem raumplanerischen Bewilligungsverfahren abzuwickeln. (7) Inhaltlich wies es die Forstbehörden an, sich bei der Beurteilung eines Rodungsgesuches auf die Fragen der Walderhaltung und des Waldschutzes zu beschränken und die planerischen Aspekte (vor allem Standortsfrage) den Raumplanungsbehörden zu überlassen.

Diese bundesgerichtliche Praxis hat nun bereits Eingang in den Waldgesetz-Entwurf des Bundesrates gefunden. (8) In dessen Art. 11 wird explizit festgehalten, dass es für nicht forstliche Bauten und Anlagen im Wald sowohl einer Rodungs- als auch einer raumplanerischen Bewilligung bedürfe. Bezüglich der Koordination der beiden Verfahren hält Art. 6 Absatz 1 Buchstabe b fest, dass das Werk, für das gerodet werden soll, «. . . die Voraussetzungen der Raumplanung sachlich erfüllen (muss)». Wie diese Regelung in der Praxis gehandhabt werden soll, geht aus den bundesrätlichen Erläuterungen zu Art. 6 Waldgesetz-Entwurf hervor: «Damit kann gewährleistet werden, dass für eine Zweckentfremdung bzw. Nutzungsänderung von Waldareal von den zuständigen Behörden koordinierte Verfahren durchgeführt werden und dass keine Rodungsbewilligung erteilt wird, bevor sich die Raumplanungsbehörden verbindlich zum Rodungsgesuch geäußert haben. Da sich jedoch Raumplanungsverfahren und Rodungsbewilligung häufig gegenseitig bedingen, muss es genügen, wenn die raumplanerischen Voraussetzungen *sachlich* erfüllt sind, das heisst entsprechende Unterlagen und verbindliche Zusagen der Raumplanungsbehörden im Zeitpunkt der Beurteilung eines Rodungsgesuches vorhanden sind.» (9) Die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung zielt somit auf eine «. . . gesamt-hafte, umfassende, unter den beteiligten Behörden koordinierte Interessenabwägung. . .» (10) ab. Nicht verlangt wird hingegen eine auch formal gleichzeitige Abwicklung der beiden Bewilligungsverfahren.

Das geltende Raumplanungsrecht und das zukünftige Forstrecht des Bundes verlangen somit von den Forstbehörden, dass sie sich vermehrt auch raumplanerischen Aufgaben zuwenden müssen. Die Notwendigkeit einer derartigen Öffnung besteht aber nicht nur für Rodungsfragen, sondern für sämtliche raumplanerischen Belange. Waldfeststellungen, die Festlegung von Waldabstandslinien in Bauzonen, der Schutz von Waldrändern und Kleinbestockungen in Landwirtschaftszonen, die Ausscheidung von Naturschutz- und Erholungszonen im Wald usw. sind Aufgaben, die von den Forst- und Raumplanungsbehörden gemeinsam zu lösen sind. Die Koordination kann dadurch sichergestellt werden, dass sich die Forstbehörden an der Erarbeitung der kantonalen Richtpläne und der kommunalen Nutzungspläne beteiligen, während den Raumplanungsbehörden ein Mitwirkungsrecht bei den forstlichen Wirtschaftsplänen eingeräumt wird.

2. Forstwesen und Umweltschutzrecht

Auf die Tatsache, dass Wald und Umweltschutz eng miteinander verknüpft sind, muss nach den politischen Debatten über das Waldsterben nicht mehr besonders hingewiesen werden. Wie die Raumplanung ist auch der Umweltschutz eine staatliche Querschnittsaufgabe mit Auswirkungen auf verschiedenste Sachgebiete. Obwohl das Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) erst seit dem 1. Januar 1985 in Kraft steht (11), sind auf dem Forstsektor bereits einige Auswirkungen dieses Gesetzes und der darauf beruhenden Ausführungserlasse spürbar. Die wohl stärksten unmittelbaren forstlichen Veränderungen bewirkte die Verordnung über umweltgefährdende Stoffe (Stoffverordnung) (12), die zu einer wesentlichen Verschärfung der forstlichen Pflanzenschutzverordnung aus dem Jahre 1956 führte (13).

Namhafte Änderungen vor allem verfahrensrechtlicher Natur sind zudem von der kurz vor der Inkraftsetzung stehenden Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) zu erwarten. Zwar liegen erst behördliche Entwürfe der UVP-Verordnung vor (14), doch sind deren Auswirkungen auf das Forstwesen zumindest in den Umrissen bereits erkennbar.

2.1 Die UVP im Überblick

Gemäss Art. 9 USG muss eine Behörde, bevor sie «... über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen, welche die Umwelt erheblich belasten können, entscheidet, ... die Umweltverträglichkeit (prüfen)». Im gleichen Absatz ist zudem festgehalten, dass der Bundesrat die der Prüfungspflicht unterliegenden Anlagen bezeichnet, was in der genannten UVP-Verordnung erfolgen wird. Art. 9 USG regelt im weiteren, wie die UVP durchzuführen ist. Wesentlich dabei ist, dass die UVP nicht in einem neuen, eigenständigen Verfahren, sondern im Rahmen eines bereits existierenden Bewilligungsverfahrens durchzuführen ist.(15) In diesem Verfahren hat die zuständige Umweltschutzfachstelle einen vom Gesuchsteller vorzulegenden Bericht über die Auswirkungen der Anlage auf die Umwelt (UVP-Bericht) zu begutachten und der Bewilligungsbehörde die zu treffenden Massnahmen zu beantragen. Letztere darf die Bewilligung nur erteilen, wenn die UVP ergeben hat, dass das geplante Vorhaben keine gesetzeswidrige Umweltbelastung verursacht.

Obwohl noch keine Ausführungsbestimmungen zu Art. 9 USG in Kraft getreten sind, haben kantonale Obergerichte und das Bundesgericht entschieden, dass die materiellen Vorschriften von Art. 9 USG unmittelbar anzuwenden sind.(16) Dies hat zur Folge, dass umweltbelastende Anlagen bereits heute einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind. Bei der Bestimmung der prüfungspflichtigen Anlagen orientieren sich Praxis und Gerichte in hohem Masse an den Materialien zum USG (17) sowie am Entwurf zur UVP-Verordnung. Die darin aufgeführten Beispiele enthalten einerseits Anlagen, die mit Rodungen verbunden sein können, andererseits aber auch unmittelbar forstliche Projekte. Zur ersten Kategorie gehören vor allem grössere Verkehrs- und Energieanlagen, Verbauungen, Kies- und Sandgruben, Deponien, militärische und touristische Anlagen sowie landwirtschaftliche Meliorationen. Zu den prüfungspflichtigen forstwirtschaftlichen Anlagen gehören gemäss UVPV-Entwurf generelle Waldzusammenlegungsprojekte und generelle forstliche Gesamterschliessungsprojekte. Demgegenüber

erscheinen im neuen UVPV-Entwurf die Waldwiederherstellungsprojekte nicht mehr im Katalog der der UVP unterliegenden forstlichen Anlagen.

Nach diesem von Gesetz und Verordnung vorgegebenen Konzept können die Forstbehörden in zwei verschiedenen Fällen mit dem UVP-Verfahren in Berührung kommen. Im ersten Fall handelt es sich um die Bewilligung von Anlagen, deren Standort im Wald eine Rodungsbewilligung erfordert. Im zweiten Fall geht es um forstliche Projekte mit entsprechenden Subventionsbewilligungen.

2.2 Rodungsbewilligungen im Zusammenhang mit UVP-pflichtigen Anlagen

Ist für die Planung, Errichtung oder Änderung einer prüfungspflichtigen Anlage eine Rodungsbewilligung erforderlich, muss diese mit der UVP und den übrigen Bewilligungsverfahren koordiniert werden. Der neuste zugängliche UVPV-Entwurf unterscheidet zwischen

- a) der zuständigen Behörde,
- b) der Umweltschutzfachstelle,
- c) den Bewilligungsbehörden.

Die zuständige Behörde ist die im massgeblichen Verfahren entscheidende kantonale oder Bundesbehörde (zum Beispiel Konzessions-, Genehmigungs- oder Bewilligungsbehörde). Diese hat – neben der Entscheidfällung – insbesondere die Vorarbeiten zu koordinieren und der Umweltschutzfachstelle die nötigen Beurteilungsgrundlagen bereitzustellen.

Als Umweltschutzfachstellen gelten gemäss UVPV-Entwurf das Bundesamt für Umweltschutz (BUS) auf der einen, die von den Kantonen zu bezeichnenden Fachstellen auf der andern Seite. Soweit diese auch Fragen des Natur- und Landschaftschutzes zu beurteilen haben, werden sie zur Zusammenarbeit mit den entsprechenden Bundes- und kantonalen Naturschutzfachstellen verpflichtet. Während die Zusammenarbeit zwischen BUS und BFL durch die Zusammenlegung dieser beiden Ämter sichergestellt wurde, überlässt der UVPV-Entwurf die entsprechende Regelung zwischen den kantonalen Behörden den Kantonen.

Zu den übrigen Bewilligungsbehörden werden namentlich die Forst-, Naturschutz-, Fischerei- und Gewässerschutzbehörden gezählt. Diese haben ihre Entscheide mit dem Entscheid der zuständigen Behörde zu koordinieren.

Muss nun über eine prüfungspflichtige Anlage, die eine Rodungsbewilligung voraussetzt, befunden werden, ist einmal festzuhalten, dass nicht die Forstbehörde, sondern die im massgeblichen Verfahren zuständige Behörde für die Zusammenarbeit mit der Umweltschutzfachstelle und für die Durchführung der UVP verantwortlich ist. Die zuständige Behörde wird sodann verpflichtet, die Stellungnahmen der übrigen Bewilligungsbehörden einzuholen. Dies führt unter anderem zu einer frühzeitigen Kontaktaufnahme mit den Forstbehörden und zu möglichst koordinierten Entscheiden. Ferner können dank dieser Koordination die Forstbehörden von der Abklärung von Fragen entlastet werden, die von andern Fachstellen kompetenter und umfassender beurteilt werden können (zum Beispiel Standortsgebundenheit, Sicherheits- und Naturschutzaspekte gemäss Art. 26 Forstpolizeiverordnung). (18)

Der UVPV-Entwurf verlangt somit eine enge Zusammenarbeit zwischen Forst- und zuständiger Behörde einerseits, zwischen Forstbehörden und Umweltschutzfachstellen andererseits. Besonders intensiv dürfte diese Zusammenarbeit in jenen Kantonen werden, in denen die Forst- und Naturschutzbehörden administrativ und personell identisch sind.

2.3 UVP bei forstlichen Anlagen

Bei den im UVPV-Entwurf aufgeführten prüfungspflichtigen Anlagen im Bereich der Forstwirtschaft (Gesamterschliessungen und Waldzusammenlegungen) handelt es sich hauptsächlich um Projekte, die von den Forstbehörden im Rahmen von Subventionsverfahren beurteilt werden. Da für derartige Projekte in der Regel noch kein besonderes Baubewilligungsverfahren durchgeführt wird, übernehmen die Forstbehörden hier die Funktion der zuständigen Behörde, das heisst sie sind für die Koordination und Abwicklung der UVP verantwortlich. Die Forstbehörden haben insbesondere dafür zu sorgen, dass

- a) mit dem Subventionsgesuch vom Gesuchsteller ein UVP-Bericht gemäss kantonalen oder eidgenössischen Richtlinien eingereicht wird,
- b) dieser der Umweltschutzfachstelle zur Beurteilung vorgelegt wird,
- c) die Stellungnahmen allfällig anderer Bewilligungsbehörden (zum Beispiel Raumplanung, Gewässerschutz, Naturschutz usw.) eingeholt werden,
- d) der Gesuchsteller nötigenfalls ergänzende Unterlagen bereitstellt und
- e) der UVP-Bericht öffentlich zugänglich und einsehbar ist.

Der Entscheid über die Subventionierung eines forstlichen Projektes kann von den Forstbehörden erst nach Durchführung des UVP-Verfahrens gefällt werden. Die Subvention darf nur gewährt werden, wenn die UVP ergeben hat, dass das Projekt den geltenden Umweltschutzvorschriften entspricht. Der auf diese Weise zustandegekommene Entscheid muss veröffentlicht und die Beurteilungsunterlagen müssen zur Einsicht öffentlich aufgelegt werden. Der Entscheid unterliegt sodann den kantonalen oder eidgenössischen Rechtsmittelverfahren (Art. 54 USG).

Bei den forstlichen Projekten dürften primär nicht Emissionen und Immissionen Gegenstand der UVP sein, sondern Aspekte des Natur- und Landschaftsschutzes. Es ist vorgesehen, dass auf Bundesebene die Bewertung der Gesamtauswirkungen eines Projektes auf die Natur und Landschaft aufgrund einer eigenständigen Anleitung vorgenommen wird. Diese Anleitung, die zur Zeit vom BFL ausgearbeitet wird, soll das im Entwurf vorliegende «Handbuch UVP» (19) ergänzen. Diese detaillierte Anleitung des BFL, die im wesentlichen auf der Wegleitung «Natur- + Heimatschutz beim forstlichen Projektwesen» (20) aufbaut, dürfte zumindest in der Anfangsphase auch für die meisten Kantone massgebend sein; denn es ist nicht damit zu rechnen, dass diese mit dem beschränkt vorhandenen Personal bei den Naturschutzfachstellen in der Lage sein werden, kurzfristig eigene Beurteilungsunterlagen auf diesem noch wenig erprobten Gebiet auszuarbeiten.

Gemäss Anhang zum UVPV-Entwurf bestimmen bei forstlichen Projekten die Kantone das massgebliche Verfahren und damit die zuständige Behörde. Obwohl die Forstbehörden des Bundes wegen der Höhe der Bundesbeiträge oft einen entscheidenden Einfluss auf die Ausgestaltung und Realisierung eines Projektes ausüben, soll nach UVPV-Entwurf das UVP-Verfahren auf kantonaler Ebene abgewickelt werden. Die

detaillierte Festlegung des Verfahrens muss durch das kantonale Recht erfolgen. Da bei forstlichen Subventionsentscheiden die Federführung beim Forstdienst liegt, wäre es naheliegend, diesem auch die Abwicklung des UVP-Verfahrens zu übertragen. Es wäre sinnvoll, wenn das Kantonsforstamt mit dieser Aufgabe betraut würde. Dieses hätte dann die oben unter den Buchstaben a bis e aufgelisteten Koordinationsaufgaben zu übernehmen. Auf kantonaler Ebene wird die Erfüllung dieser Aufgabe zu einer noch engeren Zusammenarbeit zwischen Gesuchsteller, Forstbehörden sowie Umwelt- und Naturschutzfachstellen führen.

Die Koordinationspflicht nach UVPV erstreckt sich aber auch auf das Verhältnis zuständige kantonale Behörde – Bundesbehörden. Zum einen verlangt der UVPV-Entwurf, dass bei forstlichen UVP-pflichtigen Projekten das Bundesamt für Umweltschutz vor dem Entscheid angehört werden muss. Zum andern handelt es sich bei den forstlichen Subventionen gemäss Art. 42ter FPolG um sogenannte Koppelungssubventionen, die einen Entscheid sowohl der kantonalen als auch der Bundesbehörden voraussetzen. Diese voneinander abhängigen Entscheide werden am besten so aufeinander abgestimmt, dass die beiden Bewilligungsverfahren gleichzeitig durchgeführt werden. Nach der Zusammenlegung von BUS und BFL am 1. Januar 1989 sollte es organisatorisch leichter sein, die Anhörung des BUS und den Subventionsentscheid der zuständigen Hauptabteilung Wald ebenfalls zu koordinieren.

Nach dem gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung wird somit die UVP für forstliche Grossprojekte zwei wesentliche Konsequenzen haben. Erstens wird von den beteiligten Behörden verlangt, dass sie ihre Entscheide horizontal und vertikal koordinieren. Zweitens soll mit der vorgeschriebenen Verfahrensregelung sichergestellt werden, dass in Zukunft bei der Beurteilung von grösseren forstlichen Projekten die umwelt- und naturschützerischen Aspekte mit der gleichen Sorgfalt geprüft werden wie die technischen. Es ist nicht auszuschliessen, dass die Durchführung einer UVP zu gewissen Verzögerungen bei einzelnen forstlichen Projekten führt. Einer derartigen Gefahr kann jedoch mit einer sorgfältigen Planung, die möglichst alle Aspekte berücksichtigt, begegnet werden. Diesem allfälligen zeitlichen Nachteil stehen inhaltliche Vorteile wie koordiniertes Vorgehen, umfassende Prüfung des Projektes, gesamthafte, gleichwertige Interessenabwägung, Vermeidung späterer Konflikte usw. gegenüber.

3. Forstwesen und Naturschutzrecht

Wie soeben dargelegt wurde, verlangt bereits die Umweltschutzgesetzgebung zumindest für UVP-pflichtige Projekte eine enge Zusammenarbeit zwischen Forst- und Naturschutzbehörden. Diese Koordinationspflicht wird durch neue Bestimmungen im Naturschutzrecht verstärkt und ausgeweitet. Namentlich von der Ergänzung des Naturschutzartikels in der Bundesverfassung (Art. 24sexies) und von der Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG, Verstärkung des Biotopschutzes) ist zu erwarten, dass sich der Anwendungsbereich dieser neuen Bestimmungen teilweise auf das Waldareal erstrecken wird. Die sukzessive Ausräumung der offenen Flur in den letzten Jahren (21) dürfte dazu geführt haben, dass sogar der überwiegende Teil der Naturschutzobjekte Waldböden beanspruchen wird. Wald und Naturschutz werden somit in Zukunft noch näher zusammenrücken und sich im vermehrten Masse überschneiden.

3.1 Absatz 5 von Art. 24sexies BV

Am 6. Dezember 1987 haben Volk und Stände entgegen dem Willen des Parlamentes und des Bundesrates mit klarer Mehrheit die Initiative «zum Schutze der Moore – Rothenthurm-Initiative» angenommen. (22) Mit dieser Volksinitiative wurde der bestehende Verfassungsartikel über den Natur- und Heimatschutz (Art. 24sexies) um einen Absatz 5 sowie um eine Übergangsbestimmung ergänzt. Aus forstlicher Sicht ist vor allem der Absatz 5 von Bedeutung, verbietet dieser doch generell das Erstellen von Anlagen und die Vornahme von Bodenveränderungen in den vom Bundesrat zu bezeichnenden Mooren und Moorlandschaften. Soweit sich diese Gebiete mit Waldflächen im Sinne des Forstpolizeigesetzes überschneiden, (23) unterstehen sie kraft Verfassung nun einem strengen Rodungsverbot. Dieses kann nur gelockert werden, wenn Waldareal für Einrichtungen benötigt wird, «die der Aufrechterhaltung des Schutzzweckes... dienen».

Die neue Verfassungsbestimmung über den Moorschutz wird auch Konsequenzen für die forstlichen Tätigkeiten in den betreffenden Schutzgebieten haben. Das Beeinträchtigungsverbot geht jedoch nicht so weit, dass in Zukunft sämtliche forstwirtschaftliche Tätigkeiten in geschützten bewaldeten Mooren unterlassen sind. Diese sind vielmehr unter Berücksichtigung gewisser Schranken nach wie vor möglich. Eingeschränkt wird die Forstwirtschaft namentlich dadurch, dass «weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen irgendwelcher Art vorgenommen werden (dürfen)». Von diesem Veränderungsverbot sind vor allem Waldstrassen und forstliche Meliorationen betroffen: Da Waldstrassen in der Regel rechtlich als Anlagen gelten, dürfte eine Erschliessung dieser Wälder in Zukunft praktisch ausgeschlossen sein. Von diesem «Anlagenverbot» könnten auch die angrenzenden Wälder betroffen sein, indem bei deren Erschliessung auf eine Nichtbeeinträchtigung des Schutzgebietes geachtet werden muss (Einschränkung der Wahl der Linienführung). Ebenso unverträglich mit Absatz 5 von Art. 24sexies BV sind inskünftig auch Waldmeliorationen (zum Beispiel Entwässerungen, Verbauungen usw.) in Mooren, soweit diese wiederum nicht gleichzeitig der Aufrechterhaltung des Schutzzweckes dienen.

Welche forstliche Bedeutung diese neue Verfassungsbestimmung in der Praxis erhalten wird, dürfte wesentlich davon abhängen, wie der unbestimmte Rechtsbegriff der «Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung» in der Ausführungsgesetzgebung interpretiert wird und welche Flächen tatsächlich unter Schutz gestellt werden. Gegenwärtig ist noch nicht entschieden, ob die Ausführungsbestimmungen zu Absatz 5 von Art. 24sexies BV auf Gesetzes- oder Verordnungsebene erfolgen sollen. Der Weg über eine Revision des NHG wird bedeutend mehr Zeit in Anspruch nehmen als der sofortige Erlass einer direkt auf die Verfassung gestützten Schutzverordnung des Bundesrates. Für deren Erlass sind mit der Inventarisierung der Hochmoore bereits wichtige Vorarbeiten geleistet worden. (24)

3.2 Biotopschutzbestimmungen gemäss revidiertem NHG

Bundesrat und Parlament haben der Rothenthurm-Initiative im Sinne eines indirekten Gegenvorschlages neue Biotopschutzbestimmungen im NHG gegenübergestellt. (25) Trotz Annahme der Volksinitiative traten die neuen Bestimmungen des NHG (Art.

18a–18d, 24, 24a–24e und 25) am 1. Februar 1988 in Kraft. (26) Die Ausführungsbestimmungen zu diesen neuen Artikeln des NHG sollen im Rahmen einer Totalrevision der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (27) geschaffen werden. Im März 1988 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) einen Revisionsentwurf in die Vernehmlassung geschickt. (28) Die revidierte Verordnung wird voraussichtlich im Verlaufe des Jahres 1989 in Kraft gesetzt.

Betrachtet man den Inhalt der neuen NHG-Bestimmungen, so kann festgestellt werden, dass deren Anwendungsbereich bezüglich Biotopschutz weit abgesteckt wurde: Gemäss Art. 18a ff. NHG sind Bund und Kantone verpflichtet, nicht nur Moorbiotope, sondern sämtliche Biotopkategorien zu schützen. Für den Schutz der Biotope von nationaler Bedeutung sieht das revidierte NHG ein zweistufiges Verfahren vor:

- Der Bundesrat inventarisiert die Biotope von nationaler Bedeutung und legt die Schutzziele verbindlich fest.
- Die Kantone bestimmen die konkreten Massnahmen und sind verantwortlich für deren Durchführung. Vernachlässigen einzelne Kantone diese Anordnungspflicht, kann das EDI Ersatzmassnahmen treffen.

Soweit die Biotope Wald umfassen, dürften die Forstbehörden in beiden Verfahrensstufen mit erheblichen Mitwirkungs- und Vollzugsaufgaben belastet werden. Beide Aufgaben verlangen ein hohes Mass an Kooperation und Koordination mit den Natur- und Landschaftsschutz- sowie den Raumplanungsbehörden von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Art. 18b NHG regelt ein Problem, das in der Vergangenheit die Forstbehörden vor allem im Zusammenhang mit intensiv genutzten landwirtschaftlichen Flächen beschäftigte. Es geht hier um jene «Grauzonen» zwischen Wald und Nichtwald im Sinne des Gesetzes, die einerseits besonders gefährdet sind, andererseits aber häufig nur durch extensive Auslegung des Forstgesetzes geschützt werden konnten. (29) Bei einer konsequenten Anwendung und Vollziehung dieser neuen Bestimmung könnten sich die Forstbehörden im Bereich der Feldgehölze, Hecken und Uferbestockungen entlasten, indem deren Schutz – soweit es sich nicht um Wald im Rechtssinne handelt – vollends den Naturschutzbehörden übertragen wird. Andererseits können aber mit der Schaffung von ökologischen Ausgleichsflächen wiederum Bestockungen entstehen, die bereits nach wenigen Jahren zu Wald im Sinne der Forstgesetzgebung werden. (30)

Ein direkter Zusammenhang zwischen Biotopschutz und Forstwirtschaft wird in Art. 18c NHG hergestellt, indem für den Biotopschutz unter anderem eine «angepasste forstwirtschaftliche Nutzung» verlangt wird. Interessant an dieser Bestimmung ist zunächst der Hinweis, dass die Schutzziele primär nicht mit hoheitlichen Verfügungen, sondern mit partnerschaftlichen Vereinbarungen zu verwirklichen sind. Für die Forstbehörden bedeutet dies eine Verstärkung der Beratungs- und Betreuungsfunktion und damit eine Ergänzung der vorwiegend polizeilichen und wirtschaftlichen Aufgaben.

Namentlich beim Vollzug des Absatzes 1 von Art. 18c NHG dürfte – soweit auch Wald Gegenstand des Biotopschutzes ist – den Forstbehörden die Hauptverantwortung zukommen: Sie werden im Einzelfall zu bestimmen haben, wie die «angepasste forstwirtschaftliche Nutzung» auszusehen hat. Weder den Materialien zur NHG-Revision noch dem Entwurf zur NHG-Verordnung sind Hinweise darüber zu entnehmen, was unter diesem unbestimmten Rechtsbegriff zu verstehen ist. Es wird wohl Aufgabe der forstlichen Wissenschaft und Praxis sein, zusammen mit Naturschutzfachleuten diesen Begriff zu konkretisieren.

Von erheblichem forstlichen Interesse ist sodann Absatz 2 von Art. 18c NHG. Darin wird ein Anspruch auf Entschädigung für Nutzungseinschränkungen oder für Leistungen «... ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag» begründet. Mögliche Anwendungsfälle dieser Bestimmung sind beispielsweise die Schaffung und Erhaltung von Reservaten, von besonderen Waldgesellschaften oder von bestimmten Waldformen (zum Beispiel Mittelwald). Der NHV-Entwurf enthält bereits konkrete Vorschläge, wie diese Entschädigungsregelung gehandhabt werden könnte (Art. 21 f. NHV-Entwurf).

Mit Art. 18c NHG ist eine wichtige Ergänzung zum bestehenden Forstpolizeigesetz geschaffen worden, das mit seiner ausgeprägten Förderung der Strukturmassnahmen überwiegend auf die herkömmliche Waldbewirtschaftung im Sinne der Holzproduktion und auf den Schutz des Waldes vor Naturereignissen ausgerichtet ist. Das neue NHG schafft die Möglichkeit, Waldeigentümer auch für die ökologischen Wirkungen des Waldes zu entschädigen. Zusammen mit den Waldpflegebeiträgen steht damit in Zukunft den Forstbehörden forstpolitisch ein bedeutend breiteres Instrumentarium zur Verfügung als bisher. Der Einsatz dieser Instrumente wird einerseits zu einer Intensivierung der Betreuungs- und Beratungstätigkeiten der Forstdienste, andererseits zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Forst-, Naturschutz- und Raumplanungsbehörden führen.

4. Schlussbetrachtung

Nach den sektoralen Politiken der fünfziger und sechziger Jahre greift der Staat in neuerer Zeit immer mehr mit gesamtheitlichen Regelungen in das wirtschaftliche und gesellschaftliche Geschehen ein. Diese sachgebietsübergreifenden, gesamtheitlichen Steuerungen überlagern sich mit bereits bestehenden staatlichen Regelungen in einzelnen Politikbereichen. Die dabei auftretenden Überschneidungen führen in der Praxis oft zu Abgrenzungsproblemen zwischen den neuen übergeordneten und den bestehenden speziellen staatlichen Aufgaben. Der Gesetzgeber unterlässt es in der Regel, bereits auf Gesetzesstufe für eine klare Abgrenzung zu sorgen. Diese Aufgabe wird vielmehr den Vollzugsbehörden oder letztlich den Gerichten überlassen.

Wie die vorangehenden Ausführungen gezeigt haben, sind diese Verhältnisse auch auf dem Forstsektor anzutreffen: Raumplanungs-, Umweltschutz- und Naturschutzrecht machen nicht an der Waldgrenze halt, sondern erstrecken sich auch auf das Waldgebiet. Gemäss neuerer Gesetzgebung und Rechtsprechung sind die dabei entstehenden Überschneidungen nicht durch einseitige, sektorale Anordnungen, sondern durch ein gesamtheitliches, koordiniertes Vorgehen zu lösen. Von den Forstbehörden wird konkret verlangt, dass sie in den sich überschneidenden Bereichen eine enge Zusammenarbeit mit den ebenfalls am Wald interessierten Behörden anstreben. Dadurch werden die Forstleute veranlasst, ihren angestammten Tätigkeitsbereich auszuweiten und sich teilweise auch mit «forstfremden» Aufgaben, Problemen, Institutionen und Personen zu beschäftigen und deren gleichrangige Anliegen zu berücksichtigen. Das sektorielle Denken hat einer koordinierten, gesamtheitlichen Interessenabwägung zu weichen.

Die Entwicklung auf den forstbenachbarten Rechtsgebieten wird nicht nur die Tätigkeit der Forstbehörden beeinflussen; sie wird vielmehr Auswirkungen auf das gesamte forstliche Tätigkeitspektrum haben. Die neuen staatlichen Regelungen führen einerseits zu einer Mehrbelastung der Forstbehörden, andererseits aber auch zu einer Ausweitung

des möglichen Tätigkeitsgebietes der Forstingenieure. Die Erschliessung neuer Arbeitsmärkte ist aber nur möglich, wenn durch die forstliche Aus- und Weiterbildung die fachlichen Voraussetzungen für einen Einsatz der Forstingenieure in benachbarten Gebieten geschaffen werden. Dies kann dadurch geschehen, dass die planerischen, ökologischen, natur- und landschaftsschützerischen Aspekte in der forstlichen Aus- und Weiterbildung stärker berücksichtigt werden. Je mehr Wissen die Forstingenieure aus diesen benachbarten Disziplinen mitbringen, desto weniger werden sie von den entsprechenden Fachleuten im Wald be- und verdrängt.

Anmerkungen

- 1) SR 700
- 2) SR 921.0
- 3) SR 921.1
- 4) Zum folgenden vgl. *Matter, R.*: Forstwesen und Raumplanung. Konkurrenz oder Koordination? In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung (ZBI), 88 (1987), S. 97ff.
- 5) *Matter, a.a.O.*, S. 104
- 6) SR 700.1
- 7) Vgl. dazu die von Matter zitierten Bundesgerichtsurteile sowie BGE 113 Ib 148; BGE 112 Ib 256 und 415.
- 8) BBl 1988 III 173
- 9) A.a.O., S. 191
- 10) *Matter, a.a.O.*, S. 105
- 11) SR 814.01
- 12) SR 814.013
- 13) SR 921.541. Vgl. dazu *Zimmermann, W.*: Rückblick auf einige wichtige forstpolitische Entschiede des Bundes im Jahre 1986. In: Schweiz. Z. Forstwes., 138 (1987); S. 332.
- 14) Eidgenössisches Departement des Innern: Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV), Entwurf Mai 1986 und Entwurf Oktober 1987 (unveröffentlicht).
- 15) Zum folgenden vgl. *Matter, R.*: Umweltverträglichkeitsprüfung im Baubewilligungsverfahren. In: Baurecht, 1987/4, S. 75ff. (mit weiteren Literaturhinweisen).
- 16) BGE 113 Ib 231ff.; BGE 112 Ib 306 und 441; *Kuttler, A.*: Umweltschutz und Raumplanung: In: ZBI 89 (1988), S. 237ff.; *Matter, R.*: oben Anmerkung 4, S. 78.
- 17) BBl 1979 III 786ff.
- 18) Vgl. dazu BGE 113 Ib 152ff. und 414; BGE 112 Ib 170; ferner *Kuttler, A.*: a.a.O., S. 244ff.
- 19) Bundesamt für Umweltschutz: Handbuch UVP, Entwurf, Bern 1984.
- 20) Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz: Natur- + Heimatschutz beim forstlichen Projektwesen. Bern 1987.
- 21) Vgl. dazu etwa *Koeppl/Zeh*: Verlust naturnaher Landschaften. In: Raumplanung Informationshefte 1/88, Bern 1988, S. 4ff.
- 22) BBl 1988 I 569 und BBl 1985 II 1445
- 23) Zum Waldanteil von Mooren vgl. *Grünig/Vetterli/Wild*: Die Hoch- und Übergangsmoore der Schweiz. In: EAFV Berichte Nr. 281, S. 45ff.
- 24) Ebenda S. 38ff.
- 25) Vgl. BBl 1985 II 1445, insbesondere S. 1458ff.
- 26) SR 451
- 27) SR 451.1
- 28) Eidgenössisches Departement des Innern: Verordnung über den Natur- und Heimatschutz; Vernehmlassung, Bern 1988
- 29) Vgl. dazu Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege SL: Der Schutz von kleinen Waldflächen unter besonderer Berücksichtigung des Landschaftsschutzes. Bern 1988.
- 30) Vgl. BGE 111 Ib 320; ferner Schweiz. Z. Forstwes., 134 (1983), S. 891.