

**Prof. Dr. iur. Helen Keller und lic.iur. Rechtsanwalt Matthias Hauser, Zürich**

**Volksinitiative "Rettet den Schweizer Wald"**  
**Mögliche Schwerpunktverlagerungen auf Verfassungsebene und  
rechtliche Weichenstellungen für die Gesetzgebung**

**Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt**

**Publiziert auf dem Internet, April 2007**

## I. Inhaltsverzeichnis

Abstracts.....	4
Vorwort.....	5
II. Zusammenfassung.....	6
A. Vorbemerkung zur Auslegung der Initiative.....	6
B. Schwerpunktverlagerungen.....	6
C. Naturgefahren.....	7
D. Organisation der Pflege des Waldes.....	7
E. Finanzierung.....	7
F. Walderhaltung und Rodung.....	7
G. Waldbau.....	8
III. Einleitung.....	9
A. Ausgangslage.....	9
B. Auftrag und Fragestellung.....	11
C. Vorgehensweise.....	11
IV. Inhaltliche Schwerpunktverlagerungen im Verhältnis zum geltenden Art. 77 BV.....	11
1. Im Allgemeinen.....	11
a) Wortlaut des geltenden Art. 77 BV.....	11
b) Abs. 1 der Volksinitiative.....	12
(1) Überblick.....	12
(2) Gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen.....	12
(3) Gleichzeitige und dauerhafte Erfüllung der Waldfunktionen.....	15
(4) Erhalt der biologischen Vielfalt.....	18
(5) Organisation der Pflege des Waldes.....	19
c) Abs. 2 der Volksinitiative.....	20
d) Abs. 3 der Volksinitiative.....	21
e) Abs. 4 der Volksinitiative.....	22
(1) Übersicht.....	22
(2) Walderhaltungsgebot.....	22
(3) Rodungsverbot.....	24
(4) Folgerung.....	26
f) Abs. 5 der Volksinitiative.....	26
g) Fazit.....	27
2. Auswirkung der inhaltlichen Schwerpunktverlagerung im Bereich Naturgefahren.....	27
V. Rechtliche Weichenstellungen für die Gesetzgebung.....	28
A. Bereich Organisation und Finanzierung.....	28
1. Geltendes WaG.....	28
2. Vorgesehene Änderung des WaG.....	29
B. Bereich Rodungsverbot.....	30
1. Geltendes WaG.....	30
a) Allgemeines.....	30

b) Voraussetzungen für Ausnahmegewilligungen.....	31
c) Wichtige Gründe nach Art. 5 WaG.....	31
d) Gemeinnützigkeit.....	33
e) Rodungersatz nach Art. 7 WaG.....	35
f) Zuständigkeitsordnung für Rodungsbewilligungen.....	37
2. Vorgesehene Änderung des WaG.....	37
a) Rodungsvoraussetzungen.....	37
b) Realersatz.....	38
3. Fazit.....	38
C. Waldbaupraxis.....	39
VI. Anhang.....	41
A. Literaturverzeichnis.....	41
B. Weitere Quellen (Auswahl).....	42
C. Abkürzungsverzeichnis.....	43

## Abstracts

- Keywords:** This expert opinion examines the legal status of the Swiss people's initiative "Save Switzerland's Forests". It identifies possible shifts in emphasis at the constitutional level and considers the implications for legislation.
- people's initiative,  
Constitution, forest law,  
forest policy
- Stichwörter:** Das Rechtsgutachten setzt sich mit dem rechtlichen Stellenwert der eidgenössischen Volksinitiative "Rettet den Schweizer Wald" auseinander. Es zeigt mögliche Schwerpunktverlagerungen auf Verfassungsebene und deren rechtliche Weichenstellungen für die Gesetzgebung auf.
- Volksinitiative,  
Verfassung, Waldrecht,  
Waldpolitik
- Mots-clés:** L'avis de droit examine la valeur juridique de l'initiative populaire fédérale « Sauver la forêt suisse ». Elle montre quels sont les éventuels changements de priorités au niveau constitutionnel et leurs conséquences pour la législation.
- Initiative populaire,  
constitution, droit  
forestier, politique  
forestière
- Parole chiave:** Il parere giuridico esamina la valenza giuridica dell'iniziativa popolare federale "Salvare la foresta svizzera", illustrando i possibili cambiamenti di priorità a livello costituzionale e le relative conseguenze sulla legislazione.
- iniziativa popolare,  
Costituzione, diritto  
forestale, politica  
forestale

## **Vorwort**

Die Organisation "Helvetia Nostra" hat mit 115 464 gültigen Unterschriften die Volksinitiative "Rettet den Schweizer Wald" ins Leben gerufen. Ziel soll sein, mit einer Verfassungsänderung den Schutz des Waldes zu verbessern und verbindlich zu verankern.

Die Waldpolitik des Bundes beruht auf dem Waldprogramm Schweiz, welches eine nachhaltige Waldbewirtschaftung sichern und günstige Rahmenbedingungen für die Waldwirtschaft bieten soll. Daraus resultieren die in der Vernehmlassung vorgestellte Teilrevision des Waldgesetzes.

Das von Prof. Dr. iur. Helen Keller und lic. iur. Rechtsanwalt Matthias Hauser erstellte Rechtsgutachten zeigt mögliche Schwerpunktverlagerungen auf Verfassungsebene und deren rechtliche Weichenstellungen für die Gesetzgebung auf. Es ist eine wichtige Grundlage für die Behandlung der Volksinitiative "Rettet den Schweizer Wald".

Bundesamt für Umwelt

*Dr. iur. Florian Wild*  
*Leiter Abteilung Recht*

*Rolf Manser, dipl. Forsting. ETH*  
*Leiter Abteilung Wald*

## II. Zusammenfassung

### A. Vorbemerkung zur Auslegung der Initiative

1. Die hier zusammengefassten Ergebnisse der Untersuchung beruhen auf den Ende 2004 verfügbaren Informationen. Die Absicht der Initianten sowie das Verständnis von Bundesrat, Parlament und Stimmvolk können zu diesem Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden. Nach einer allfälligen Volksabstimmung über die Initiative werden weitere Gesichtspunkte hinsichtlich des historischen Auslegungselementes hinzukommen. Dazu gehören namentlich die Begründung, welche die Initianten der Initiative in ihren Stellungnahmen geben werden, die entsprechenden Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates, in der parlamentarischen Behandlung sowie im Abstimmungsbüchlein. Deshalb könnte sich zu einigen Fragen in einem späteren Zeitpunkt allenfalls eine andere Auslegung aufdrängen als die hier unter den zur Zeit vorliegenden Informationen vorgenommene.

### B. Schwerpunktverlagerungen

2. Aus der Volksinitiative ergeben sich gegenüber dem heute geltenden Verfassungstext folgende Schwerpunktverlagerungen:
  - Betonung der *flächenmässigen Erhaltung des Waldes* und eine entsprechende erhebliche *Verschärfung des Rodungsverbots*;
  - Betonung der *naturnahen Waldbaupraxis*; und
  - Verankerung der Erhaltung der Artenvielfalt.

### **C. Naturgefahren**

3. Der Wortlaut der Volksinitiative nimmt wie schon der geltende Art. 77 BV nicht ausdrücklich Bezug auf Naturgefahren. Die im Bereich der Naturgefahren bestehenden Bundeskompetenzen werden weder erweitert noch eingeschränkt. Die Schwerpunktverlagerungen hin zur Flächenerhaltung, zum naturnahen Waldbau und zur Erhaltung der Artenvielfalt, kann unter Umständen in Bezug auf die verfügbaren Bundesmittel in Konkurrenz treten zu den Aufgaben im Bereich der Naturgefahren.

### **D. Organisation der Pflege des Waldes**

4. Die heute geltenden Bestimmungen des Waldgesetzes über die Organisation der Pflege des Waldes werden grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Die Konzentration des Bundes auf strategische Verantwortung und die erweiterte Verantwortung der Kantone im operativen Bereich, wie sie mit dem WAP-CH angestrebt wird, findet im Initiativtext eine bessere Abstützung als im geltenden Art. 77 BV. Hingegen wäre es mit der Initiative nicht vereinbar, wenn sich der Bund praktisch vollständig aus den Organisationsfragen zurückziehen würde.

### **E. Finanzierung**

5. Das geltende Waldrecht entspricht bezüglich der finanziellen Förderung durch den Bund den Anforderungen der Initiative. Beiträge an Schutzwälder, zur Behebung und Verhütung von Waldschäden sowie zur Förderung der Artenvielfalt entsprechen der Intention der Volksinitiative. Dem Gesetzgeber kommt bei der Umsetzung des Verfassungsauftrags jedenfalls ein grosser Ermessungsspielraum zu.

### **F. Walderhaltung und Rodung**

6. Die Volksinitiative legt einen Schwerpunkt bei der *flächenmässigen Erhaltung des Waldes und regelt die Rodungsvoraussetzungen*. Rodungen wären nur noch für "gemeinnützige Zwecke" und gegen Ersatzleistung zulässig. Private Interessen dürften nicht mehr in die weiterhin erforderliche Interessenabwä-

gung als Voraussetzung der Rodungsbewilligung einbezogen werden. Dieser Ausschluss privater Einzelinteressen aus der Interessenabwägung bedeutet eine qualitativ erhebliche Verschärfung gegenüber der heutigen Praxis. Das geltende Waldgesetz müsste entsprechend geändert werden.

7. Die Initiative schränkt darüber hinaus insbesondere den Spielraum für die Entwicklung der Verwaltungspraxis und eine Änderung der gesetzlichen Voraussetzungen für Rodungsbewilligungen deutlich ein. Die mit dem Waldprogramm Schweiz angestrebte *Erleichterung von Rodungen in Gebieten mit starkem Waldzuwachs wird zumindest teilweise verunmöglicht*. Hingegen erscheint es mit der Initiative vereinbar, bei Rodungen in Gebieten mit einer Zunahme der Waldfläche auf Realersatz im Sinne der Ersatzaufforstung zu verzichten und statt dessen gleichwertige Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes zu verlangen.

## **G. Waldbau**

8. Die Initiative verlangt eine naturnahe Waldbaupraxis und verbietet den Kahlschlag. Bereits das geltende Waldgesetz strebt eine naturnahe Waldbewirtschaftung an und muss auf Grund der Initiative nicht geändert werden. Der WaG-Vorentwurf will das Ziel einer naturnahen Waldbaupraxis verstärkt umsetzen. Er schreibt in Art. 20 generell vor, dass der Wald naturnah zu bewirtschaften ist. Diese mit der WaG-Revision angestrebte generelle Vorschrift erhält durch die Volksinitiative Verfassungsrang. Das Verbot des Kahlschlags ist u.E. nicht absolut zu verstehen und lässt analog dem geltenden Recht unter gewissen Voraussetzungen Ausnahmen zu.



### III. Einleitung

#### A. Ausgangslage

9. Am 7. April 2004 reichte Helvetia Nostra unter der Leitung von Franz Weber bei der Bundeskanzlei die Unterschriftenlisten zur eidgenössischen Volksinitiative 'Rettet den Schweizer Wald' ein. Die Volksinitiative wurde nach positiver Vorprüfung durch die Bundeskanzlei im Bundesblatt publiziert<sup>1</sup>. Die Sammelfrist dauerte bis zum 27. Oktober 2005. Die Initianten haben die Volksinitiative am 14. Oktober 2005 mit 115 526 beglaubigten Unterschriften bei der Bundeskanzlei eingereicht<sup>2</sup>.
10. Die Volksinitiative lautet:

*"Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:*

*Art. 77*

<sup>1</sup> *Bund und Kantone sorgen dafür, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen gleichzeitig und dauerhaft erfüllen kann und die biologische Vielfalt erhalten bleibt. Sie organisieren die Pflege des Waldes.*

<sup>2</sup> *Der Bund legt die Grundsätze über den Schutz des Waldes fest.*

<sup>3</sup> *Er fördert die Massnahmen zur Erhaltung des Waldes und zur Behebung von Waldschäden.*

<sup>4</sup> *Das gesamte schweizerische Waldgebiet ist geschützt; Rodungen sind verboten. Das Gesetz kann gegen Ersatzleistung Ausnahmen vorsehen, sofern sie gemeinnützigen Zwecken dienen.*

<sup>5</sup> *Die Dauerhaftigkeit der bestockten Fläche ist gewährleistet durch eine naturnahe Waldbaupraxis; Kahlschlag ist verboten."*

---

<sup>1</sup> BBl 2004, S. 2053 ff.

<sup>2</sup> Wie die Bundeskanzlei am 1.11.05 mitteilte, ist die Volksinitiative mit 115 464 Unterschriften zustande gekommen; BBl 2005, S. 6611 f.

11. Die Waldpolitik des Bundes stützt sich zur Zeit auf ein nationales Handlungsprogramm, welches die Aktionen des Bundes bis ins Jahr 2015 festlegt und koordiniert. Dieses so genannte Waldprogramm Schweiz (WAP-CH) soll eine nachhaltige Waldbewirtschaftung sichern sowie günstige Rahmenbedingungen für eine effiziente und innovative Wald- und Holzwirtschaft bieten. Der Bund soll sich auf fünf prioritäre Ziele konzentrieren, für welche er seine Hauptmittel einsetzt:
  - Die Sicherstellung der Schutzwaldleistung;
  - die Erhaltung der Biodiversität;
  - die Nichtgefährdung von Waldböden, Bäumen und Trinkwasser;
  - die Stärkung der Wertschöpfungskette Holz und
  - die Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft.
  
12. Nach Ansicht der zuständigen Behörden gibt das geltende Waldgesetz nur ungenügende Antworten auf die veränderten aktuellen bzw. zukünftigen Fragestellungen. Insbesondere die heutige Massnahmenregelung zur Walderhaltung (v.a. Rodungsbewilligungs- und Rodungersatzpolitik) wird der komplexen Problemstellung nicht gerecht und bedarf einer stärkeren regionalen Differenzierung. Deshalb wird eine neue Waldflächenregelung mit der Möglichkeit zur Aufhebung des dynamischen Waldbegriffes angestrebt. Die Bewirtschaftungsgrundsätze sollen auf die Sicherstellung der Schutzwaldleistung und die Verpflichtung zur Erhaltung der Biodiversität ausgerichtet werden. Die Wertschöpfungskette Holz soll mit Förderungsmitteln gestärkt werden, u.a. mit Finanzierungsbestimmungen für die Waldwirtschaft und Investitionskrediten sowie der Einführung eines AOC Labels. Ebenso soll die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft verbessert werden. Zusätzlich wird angestrebt, den Schutz vor Naturgefahren zu verstärken, die Ausbildungs- und Forstorganisationsvorschriften anzupassen sowie die Arbeitssicherheit zu verstärken. Diese vorgesehenen Neuerungen bedingen eine Teilrevision des Waldgesetzes. 2004 wurde die 1. Ämterkonsultation und 2005 die Vernehmlassung durchgeführt.

## **B. Auftrag und Fragestellung**

13. Im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), wurde geprüft, ob die beabsichtigte Teilrevision des Waldgesetzes (Vorentwurf, Stand 23. November 2004) mit der eidgenössischen Volksinitiative „Rettet den Schweizer Wald“ vereinbar ist.

## **C. Vorgehensweise**

14. Abschnitt IV. gibt einen Überblick über die inhaltlichen Schwerpunktverlagerungen im Verhältnis zum geltenden Art. 77 BV. Bereiche, in denen daraus rechtliche Weichenstellungen gegenüber dem geltenden Waldgesetz oder dessen beabsichtigten Änderung folgen, werden im Abschnitt V. (Rechtliche Weichenstellungen) näher erörtert. Eine Zusammenfassung befindet sich am Anfang des Gutachtens.

## **IV. Inhaltliche Schwerpunktverlagerungen im Verhältnis zum geltenden Art. 77 BV**

### **1. Im Allgemeinen**

#### **a) Wortlaut des geltenden Art. 77 BV**

15. Art. 77 BV in seiner heute geltenden Fassung lautet:

*"Art. 77 Wald*

<sup>1</sup> *Der Bund sorgt dafür, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann.*

<sup>2</sup> *Er legt Grundsätze über den Schutz des Waldes fest.*

<sup>3</sup> *Er fördert Massnahmen zur Erhaltung des Waldes."*

**b) Abs. 1 der Volksinitiative**

*(1) Überblick*

16. Absatz 1 der Volksinitiative ergänzt bzw. ändert den geltenden Artikel 77 Abs. 1 BV in vier Punkten: Die Sorge für die Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktion des Waldes soll nicht mehr allein Aufgabe des Bundes, sondern eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen sein. Der Initiativtext sieht ausdrücklich vor, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen „gleichzeitig und dauerhaft“ erfüllen soll. Die genannten Waldfunktionen werden ergänzt durch die Sorge für den Erhalt der biologischen Vielfalt. Neu wird die Bestimmung aufgenommen, dass Bund und Kantone die Pflege des Waldes organisieren.

*(2) Gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen*

17. Die geltende Verfassungsbestimmung schreibt einzig dem Bund vor, für die Erfüllung der Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen des Waldes zu sorgen. Dies ist im Zusammenhang mit dem in Art. 3 und 42 BV festgelegten System der Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen zu verstehen, welches auf Einzelermächtigungen des Bundes basiert<sup>3</sup>. Eine zentrale Funktion des 2. Kapitels des 3. Titels der Bundesverfassung (Art. 54 – 125 BV) besteht somit darin, die einzelnen Zuständigkeiten des Bundes zu begründen. Demgegenüber sind beim gewählten System der Enumeration der Bundeskompetenzen in der Bundesverfassung die Kompetenzen der Kantone in der Bundesverfassung grundsätzlich nicht aufgeführt<sup>4</sup>.
18. Die in der Verfassung aufgeführten Bundeskompetenzen sind nicht in jedem Fall ausschliesslich. Es kommen auch so genannte parallele Kompetenzen vor, bei denen Bund und Kantone in einem bestimmten Sachgebiet gleichzeitig und unabhängig voneinander tätig sein können. Als Beispiele dafür werden etwa die Schaffung von Hochschulen, die Erhebung direkter Steuern oder der Staatsschutz genannt<sup>5</sup>. Auch Förderkompetenzen des Bundes sind in der Regel als parallele Kompetenzen zu verstehen.
19. Bundeskompetenzen können im Rahmen des erfassten Gegenstandes im Verhältnis zu den kantonalen Kompetenzen umfassend oder fragmentarisch sein.

<sup>3</sup> HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 1052 ff.

<sup>4</sup> HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 1055. Die explizite Erwähnung der Kantone im Aufgabenkatalog der Bundesverfassung ist aber nicht unüblich, vgl. beispielsweise Art. 73, Art. 75 Abs. 1 Satz 2, Art. 89 Abs. 1 BV.

<sup>5</sup> HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 1100 ff.

Steht dem Bund in einem Sachgebiet eine umfassende Kompetenz zu, so ist er befugt, dieses Gebiet in jeder Hinsicht zu ordnen. Er kann alle in diesem Sachgebiet auftretenden Fragen regeln, ohne in eine bestimmte Richtung eingeschränkt zu sein<sup>6</sup>. Die Formulierung „der Bund sorgt für“, wie sie in Art. 77 Abs. 1 BV verwendet wird, könnte auf eine umfassende Kompetenz hindeuten<sup>7</sup>, wobei sie sich jedoch nicht auf den Wald insgesamt, sondern nur auf die Erfüllung dessen Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen beziehen würde.

20. Die bestehende Kompetenz des Bundes ist allerdings im Zusammenhang mit der Bestimmung von Art. 77 Abs. 2 BV zu lesen, welche vorsieht, dass der Bund "Grundsätze über den Schutz des Waldes" festlegt. Daraus ergibt sich, dass es sich um eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz handelt<sup>8</sup>. Die Kompetenzzuteilung an den Bund wird also nicht in Abs. 1, sondern primär in Abs. 2 von Art. 77 BV vorgenommen<sup>9</sup>. Art. 77 BV führt somit die bisherige Oberaufsichtskompetenz gemäss Art. 24 aBV weiter<sup>10</sup>. Art. 24 Abs. 1 aBV erhielt ihre bis 1999 gültige Fassung im Jahre 1897<sup>11</sup>.

21. Art. 24 aBV in der bis 1999 geltenden Fassung lautete:

*"Art. 24*

*<sup>1</sup> Der Bund hat das Recht der Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei.*

*<sup>2</sup> Er wird die Korrektion und Verbauung der Wildwasser sowie die Aufforstung ihrer Quellgebiete unterstützen und die nötigen schützenden Bestimmungen zur Erhaltung dieser Werke und der schon vorhandenen Waldungen aufstellen."*

22. Die in dieser Bestimmung vorgesehene Oberaufsichtskompetenz beinhaltet zur Hauptsache eine Ermächtigung zur Grundsatzgesetzgebung<sup>12</sup>. Schon diese Bestimmung der Bundesverfassung von 1874 war nicht als blosser Ermächti-

<sup>6</sup> HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 1084.

<sup>7</sup> HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 1085.

<sup>8</sup> Botschaft BV, S. 252; BLOETZER, Walderhaltungspolitik, S. 117; TRÖSCH, BV Art. 77 N 3.

<sup>9</sup> Botschaft BV, S. 252; MAHON, BV Art. 77 N 7; sinngemäss auch TRÖSCH, BV Art. 77 N 2 f., der Abs. 1 als Vorgabe für die Waldfunktionen und Abs. 2 als massgebend für die Bundeskompetenz beschreibt.

<sup>10</sup> TRÖSCH, BV Art. 77 N 3.

<sup>11</sup> JAGMETTI, aBV Art. 24, Entstehungsgeschichte/Materialien.

<sup>12</sup> JAGMETTI, aBV Art. 24 N 38 ff. Die in der Botschaft WaG, S. 182, gemachte Aussage, indem die Bundesverfassung dem Bund die Oberaufsicht über die Forstpolizei übertrage, lege sie auch die Verantwortung für den Wald in seine Hände, ist somit zu absolut. BLOETZER, Oberaufsicht, S. 122 ff., ist demgegenüber der Auffassung, dass sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäss Art. 24 aBV nicht auf die Grundsatzgesetzgebung beschränkte.

gung des Bundes, sondern als *Auftrag* zu verstehen<sup>13</sup>. Die Neuformulierung der Bundeskompetenz für den Wald im Rahmen der Verfassungsrevision, wonach der Bund "Grundsätze über den Schutz des Waldes" festlegt, sollte die bisherige Regelung und damit insbesondere die Grundsatzgesetzgebungskompetenz weiterführen<sup>14</sup>. Für die Aufgabenteilung von Bund und Kantonen und die Dichte der Bundesvorschriften sind neben Art. 77 Abs. 2 BV auch Abs. 1 und 3 dieses Artikels sowie andere den Wald betreffende Verfassungsbestimmungen zu beachten<sup>15</sup>.

23. Entsprechend der Beschränkung der Bundeskompetenz auf eine Ermächtigung zur Grundsatzgesetzgebung werden im Übrigen die kantonalen Kompetenzen bezüglich des Waldes gewahrt<sup>16</sup>. Diese Grundsatzgesetzgebungskompetenz wurde allerdings in der Vergangenheit vom Gesetzgeber sehr extensiv interpretiert<sup>17</sup>. Das geltende Waldgesetz regelt seine Materie über weite Strecken umfassend und zu einem erheblichen Teil abschliessend. Den Kantonen verbleiben im wesentlichen Nachvollzugsaufgaben<sup>18</sup>.
24. Dass Art. 77 Abs. 1 BV in der Fassung gemäss der Volksinitiative neben dem Bund neu auch die Kantone erwähnen will, *ändert somit an der bestehenden Kompetenzverteilung nichts*. Es handelt sich schon bisher um eine zwischen Bund und Kantonen aufgeteilte Aufgabe. Auch in der Fassung gemäss der Volksinitiative muss Art. 77 Abs. 1 BV im Zusammenhang mit Abs. 2 des Artikels gelesen werden, womit sich weiterhin bezüglich des Schutzes des Waldes eine Beschränkung der Bundeskompetenz auf die Grundsatzgesetzgebung ergibt. Der Umfang, in welchem diese Grundsatzgesetzgebungskompetenz wahrgenommen wird, liegt in einem weiten Ermessen des Bundesgesetzgebers<sup>19</sup>. Allerdings muss den Kantonen die detaillierte Regelung zu einem wesentlichen Teil vorbehalten bleiben. Nur für spezifische zentrale Einzelfragen lässt die Grundsatzgesetzgebung eine Regelung durch den Bund zu. Es muss sich dabei um wichtige Probleme handeln, bei denen einzelne Punkte in besonderem Mass eine gesamtschweizerische Vereinheitlichung verlangen<sup>20</sup>.
25. Auf Grund der historischen Entwicklung, welche zu einer für Grundsatzkompetenzen unüblich umfassenden Gesetzgebung des Bundes geführt hat, kann die Erwähnung der Kantone in Abs. 1 der Volksinitiative auch als bewusstes

<sup>13</sup> JAGMETTI, aBV Art. 24 N 41.

<sup>14</sup> Botschaft BV, S. 252; BLOETZER, Walderhaltungspolitik, S. 117.

<sup>15</sup> BLOETZER, Walderhaltungspolitik, S. 117.

<sup>16</sup> TRÖSCH, BV Art. 77 N 3; RAUSCH, Umwelt und Raumplanung, N 22; MAHON, BV Art. 77 N 8 ff.

<sup>17</sup> In diesem Sinn auch MARTI, Waldrecht, N 488; RAUSCH, Umwelt und Raumplanung, N 22.

<sup>18</sup> RAUSCH, Umwelt und Raumplanung, N 22 sowie dort Fn 30.

<sup>19</sup> JAGMETTI, aBV Art. 24 N 39.

<sup>20</sup> AUBERT, BV Art. 42 N 10; KNAPP, répartition, N 18; SALADIN, aBV Art. 3 N 198.

Festhalten der diesen verbleibenden Kompetenzen interpretiert werden. Umgekehrt betont die Formulierung von Abs. 1 gemäss Volksinitiative die Verpflichtung auch der Kantone auf die hier genannten Ziele der staatlichen Waldpolitik. Bisher oblag es dem Bundesgesetzgeber, die Kantone durch den Erlass entsprechender Grundsätze auf eine entsprechende Politik zu verpflichten. Nunmehr spricht Abs. 1 die Kantone direkt an.

(3) *Gleichzeitige und dauerhafte Erfüllung der Waldfunktionen*

26. Im Vergleich zur geltenden Verfassungsbestimmung betont der Initiativtext, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen „gleichzeitig und dauerhaft“ erfüllen soll.
27. Mit der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 wurden die grundlegenden Waldfunktionen, wie sie seit 1991 in Art. 1 des Waldgesetzes verankert sind, auf Verfassungsstufe gehoben<sup>21</sup>. Mit der Aufnahme dieser drei Waldfunktionen in den Zweckartikel des Waldgesetzes wurde neben dem quantitativen Aspekt des Waldschutzes – Erhaltung der flächenmässigen Ausdehnung und der räumlichen Verteilung des Waldes – der *qualitative Waldschutz* als gleichwertiges Ziel im Gesetz verankert<sup>22</sup>.
28. Die *Nutzfunktion* des Waldes liegt in der Holzproduktion<sup>23</sup>. Die *Schutzfunktion* des Waldes besteht darin, dass er Menschenleben oder Sachwerte vor Naturereignissen wie Lawinen, Rutschungen, Erosion oder Steinschlag schützt<sup>24</sup>. Der *Wohlfahrts- oder der Schutzfunktion* zuordnen lassen sich der vom Wald bewirkte Schutz vor schädlichen Umwelteinflüssen, wie Lärm oder Immissionen, seine Bedeutung als naturnaher Lebensraum von Tieren und Pflanzen und sein regulierender Einfluss auf Atmosphäre, Klima und Wasserkreislauf<sup>25</sup>. Eine *Wohlfahrtsfunktion* (französisch: „fonction sociale“; italienisch: „funzioni ricreative“) erfüllt der Wald, wenn er durch seine Lage, seinen Aufbau, seine Bestockung und Gestaltung dem Menschen als Erholungsraum dient, sowie wenn er durch seine Form die Landschaft prägt<sup>26</sup>. In diesem Zusammenhang

<sup>21</sup> Botschaft BV, S. 252; TRÖSCH, BV Art. 77 N 2.

<sup>22</sup> Botschaft WaG, S. 187.

<sup>23</sup> MAHON, BV Art. 77 N 6.

<sup>24</sup> Botschaft WaG, S. 187; MAHON, BV Art. 77 N 6.

<sup>25</sup> Für die Zuordnung zur Wohlfahrtsfunktion: Botschaft WaG, S. 187 f. Für die Zuordnung zur Schutzfunktion: MAHON, BV Art. 77 N 6; sowie wohl auch JAGMETTI, aBV Art. 24 N 48. BLOETZER, Walderhaltungspolitik, S. 172 f., zählt die Bedeutung als naturnaher Lebensraum von Tieren und Pflanzen zur Wohlfahrtsfunktion, die übrigen genannten Aspekte zur Schutzfunktion.

<sup>26</sup> Botschaft WaG, S. 187 ff.; MAHON, BV Art. 77 N 6.

ist von Bedeutung, dass der Wald in der Schweiz auf Grund einer weit zurückreichenden Tradition der Allgemeinheit zur Betretung offen steht<sup>27</sup>.

29. Der Initiativtext betont gegenüber der heute geltenden Fassung, dass diese drei Funktionen gleichzeitig und dauerhaft zu erfüllen sind. Dies gilt aber grundsätzlich schon heute. Der geltende Art. 77 Abs. 1 BV setzt alle drei Funktionen gleichbedeutend nebeneinander. Dies sowie die auf Dauer ausgelegte Erhaltung der Waldfunktionen ist aus Art. 20 Abs. 1 WaG ersichtlich, welche zusammen mit anderen Bestimmungen Art. 77 Abs. 1 BV umsetzt. Art. 20 Abs. 1 WaG lautet: „Der Wald ist so zu bewirtschaften, dass er seine Funktionen dauernd und uneingeschränkt erfüllen kann (Nachhaltigkeit).“ Der Grundsatz, dass der Wald seine Funktionen gleichzeitig und dauerhaft erfüllen kann, gilt somit schon im geltenden Recht<sup>28</sup>.
30. Nicht jeder Wald ist für die Erfüllung jeder Waldfunktion geeignet, und es ist auch nicht jede Waldfunktion an jedem Ort gleichermassen gefragt<sup>29</sup>. Es versteht sich von selbst, dass beispielsweise bei Lawinenschutzwäldern die Schutzfunktion Priorität hat<sup>30</sup>. Die Nennung verschiedener Waldfunktionen in der Verfassung schliesst nicht aus, dass der Gesetzgeber Schwerpunkte setzt bzw. für einzelne Wälder durch die zuständigen Forstorgane setzen lässt. So erlaubt das geltende Waldgesetz, dass aus ökologischen oder landschaftlichen Gründen auf die Pflege und Nutzung eines Waldes ganz oder teilweise verzichtet wird. Vorausgesetzt ist, dass der Zustand des Waldes und die Anforderungen der Walderhaltung dies zulassen<sup>31</sup>. Es stellt sich die Frage, ob diese Betrachtungsweise ihre Gültigkeit auch behält, wenn neu in der Verfassung ausdrücklich erwähnt wird, dass der Wald seine Funktionen gleichzeitig und dauerhaft erfüllen soll.
31. Der im Wortlaut der Initiative verwendete Ausdruck "der Wald" bezieht sich auf die Wälder insgesamt, beinhaltet also eine über das einzelne Waldstück hinausgehende Betrachtung. Dies entspricht auch dem Verständnis des Wortes Wald in der geltenden Verfassung, welche die Erfüllung der Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen nicht für jedes einzelne Waldstück verlangt<sup>32</sup>. Demgegenüber verwendete Art. 24 Abs. 2 aBV den Ausdruck "die schon vorhandenen Waldungen", um sich grundsätzlich auf jede einzelne dieser Waldungen zu beziehen. Bei der Auslegung ist in systematischer Hinsicht der Regelungszusammenhang innerhalb des Verfassungsartikels zu berücksichtigen.

<sup>27</sup> Art. 699 ZGB; MAHON, BV Art. 77 N 6.

<sup>28</sup> BLOETZER, Walderhaltungspolitik, S. 177.

<sup>29</sup> BLOETZER, Walderhaltungspolitik, S. 176.

<sup>30</sup> WAP-CH, S. 39 ff.

<sup>31</sup> Art. 20 Abs. 3 WaG.

<sup>32</sup> Vgl. Art. 20 WaG.



Abs. 1 der Initiative fordert die Erhaltung der Artenvielfalt sowie der Schutzfunktion des Waldes. Die Schaffung von Totalreservaten, in denen auf die Holznutzung vollständig verzichtet wird, liegt im Interesse dieses Auftrags. Ebenso führt die Berücksichtigung anderer Verfassungsbestimmungen wie Art. 73 BV über die Nachhaltigkeit oder Art. 78 BV über den Natur- und Heimatschutz zu diesem Verständnis. Sodann spricht auch die Praktikabilität des Auslegungsergebnisses für eine überregionale Betrachtungsweise.

32. Demgegenüber ist das historische Auslegungselement, welches u.a. auch die Absicht der Initianten berücksichtigt, mit Unsicherheiten verbunden. Die Absicht der Initianten sowie auch das Verständnis von Bundesrat, Parlament und Stimmvolk können im heutigen Zeitpunkt und auf Grund der vorliegenden Informationen nicht abschliessend beurteilt werden. Aus den vorgeschlagenen Änderungen selbst ist zu schliessen, dass gerade auch ökologische Anliegen, wie die Erhaltung der Artenvielfalt, verankert werden sollen. Dies spricht für die Zulässigkeit von Totalreservaten und damit für eine überregionale Betrachtungsweise. Auch wurden die Änderungen nicht so formuliert, dass sie eine auf jedes einzelne Waldstück bezogene Multifunktionalität ausdrücklich festschreiben würden. Allerdings ist auch Folgendes zu beachten: Die heute auf Gesetzesebene bestehenden Bestimmungen, welche auf einer überregionalen Betrachtungsweise beruhen, werden im Gegensatz zum Grundsatz der Multifunktionalität nicht auf Verfassungsstufe gehoben. Dies ist zwar normstufengerecht, da sich die Verfassung in der Regel auf die wichtigsten Grundsätze beschränkt. Es könnte aber auch argumentiert werden, die genannten Bestimmungen seien bewusst nicht in die Initiative aufgenommen worden, worin eine Verpflichtung zur Multifunktionalität jedes einzelnen Waldstücks liege. Angesichts der sich hieraus ergebenden Unklarheiten wird für das Ergebnis der Auslegung nach der historischen Methode und für dessen Gewichtung gegenüber den übrigen Auslegungselementen folgenden Gesichtspunkten ebenfalls erhebliche Bedeutung zukommen: die Begründung, welche die Initianten ihrer Initiative in ihren Stellungnahmen geben werden, die entsprechenden Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates, in der parlamentarischen Behandlung sowie im Abstimmungsbüchlein. Aus diesen Aspekten könnte sich in einem späteren Zeitpunkt allenfalls eine andere Auslegung aufdrängen als die hier unter den zur Zeit vorliegenden Informationen vorgenommene.
33. Die Auslegung der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung führt somit gestützt auf den systematischen Zusammenhang, den Wortlaut sowie der Praktikabilität zum Ergebnis, dass sich die gleichzeitige und dauerhafte Erfüllung der Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen nur auf eine *überregionale Ebene* beziehen kann. Damit lässt sie weiterhin zu, dass für bestimmte Flächen eine der Waldfunktionen prioritär zugewiesen wird oder sogar auf eine dieser

Funktionen weitgehend verzichtet wird. Bezüglich der historischen Auslegung bestehen hingegen im heutigen Zeitpunkt und auf Grund der vorliegenden Informationen Unsicherheiten.

34. Unzulässig wäre es – wie auch schon unter der geltenden Verfassung – wenn grosse Waldflächen in intensiv genutzte Holzplantagen umgewandelt würden, welche die Schutz- und Wohlfahrtsfunktion des Waldes praktisch vollständig ausschliessen würde. Solche zur kurzfristigen Nutzung angelegte Baumkulturen, also durch Pflanzung angelegte Baumgruppen mit kurzen Umtriebszeiten von bis zu 50 Jahren wie z.B. Pappelkulturen oder zur Energieholzerzeugung oder als Weihnachtsbaumkulturen angelegte Pflanzungen, erfüllen den Waldbegriff nach geltendem Recht nicht<sup>33</sup>.
35. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die in der Volksinitiative vorgeschlagene Änderung einen Akzent auf die *gleichzeitige und dauerhafte* Erfüllung der Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen und auf die Erhaltung der *biologischen Vielfalt* legt. Diese Multifunktionalität des Waldes unterliegt einer überregionalen Betrachtungsweise, welche Schwerpunktsetzungen für einzelne Waldstücke zulässt, welche in Ausnahmefällen den Verzicht auf eine Waldfunktion in einzelnen Waldstücken beinhalten kann.

#### (4) *Erhalt der biologischen Vielfalt*

36. Der Text der Volksinitiative erwähnt ausdrücklich die Verpflichtung von Bund und Kantonen, dafür zu sorgen, dass die biologische Vielfalt im Wald erhalten bleibt. Diese Aufgabe kommt Bund und Kantonen grundsätzlich bereits heute zu. Art. 73 BV verpflichtet Bund und Kantone zur Nachhaltigkeit. Diese Querschnittbestimmung gilt auch für den Bereich des Waldes. Gemäss Art. 74 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften u. a. auch zum Schutz der natürlichen Umwelt des Menschen vor schädlichen und lästigen Einwirkungen. Art. 78 Abs. 4 BV beauftragt den Bund, Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und der Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt zu erlassen. Er schützt bedrohte Arten vor der Ausrottung. Diese Bestimmungen sind auch in Bezug auf den Wald anwendbar. Indem die Erhaltung der Artenvielfalt auf Verfassungsstufe gehoben wird, setzt der Initiativtext einen entsprechenden Akzent und beauftragt den Gesetzgeber, diesem Gesichtspunkt besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Ein neuer materieller Grundsatz oder

---

<sup>33</sup> Botschaft WaG, S. 190.

auch eine Erweiterung der Bundeskompetenzen ist darin jedoch nicht enthalten.

37. In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu beachten, dass Art. 77 Abs. 1 BV wie erwähnt nur eine *Zielrichtung* für die Waldbewirtschaftung vorgibt und nicht selber Bundeskompetenzen begründet. Die explizite Erwähnung der Erhaltung der Artenvielfalt trägt somit auch nicht unbedingt zur Klärung der Frage bei, in welchem Verhältnis die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes bezüglich Wald gemäss Art. 77 Abs. 2 BV zur umfassenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt sowie zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt gemäss Art. 78 Abs. 4 BV steht. In der Literatur wird bezüglich der geltenden Rechtslage die Ansicht vertreten, Art. 77 Abs. 2 BV stelle im Verhältnis zu Art. 78 Abs. 4 BV *lex specialis* dar, soweit es nicht um Biotopschutz gehe. Somit gelte auch in Bezug auf den Erhalt der Artenvielfalt im Wald nur eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes, soweit es nicht um den Schutz eines Waldgrundstückes in seiner Funktion als Biotop gehe<sup>34</sup>.
38. Somit resultiert aus der Auslegung der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung in Bezug auf die Erhaltung der Artenvielfalt eine Akzentsetzung, aber keine materielle Änderung.

(5) *Organisation der Pflege des Waldes*

39. Die Volksinitiative fügt Art. 77 Abs. 1 BV einen neuen zweiten Satz bei, wonach Bund und Kantone die Pflege des Waldes organisieren.
40. Zu dieser Ergänzung ist zunächst zu bemerken, dass sie sich nicht in die bisherige Systematik des Artikels einfügt. Wie bereits erwähnt gibt Art. 77 Abs. 1 BV die Zielrichtung für die Waldpolitik vor, begründet selber aber keine Bundeskompetenzen. Diese sind in Art. 77 Abs. 2 und Abs. 3 festgehalten. Eine grundsätzliche Änderung an diesem Konzept bringt der Initiativtext nicht. Würde davon ausgegangen, dass im Initiativtext neu auch der erste Satz von Art. 77 Abs. 1 BV kompetenzbegründende Bedeutung erhalte, so käme dem Bund für praktisch sämtliche Fragen in Bezug auf den Wald eine umfassende Regelungs- und Handlungskompetenz zu. Daraus würde sich ein Widerspruch zu Art. 77 Abs. 2 ergeben, wonach der Bund nur über eine Grundsatzgesetzgebung verfügt. Demzufolge kann Art. 77 Abs. 1 Satz 1 auch in der Fassung der Volksinitiative keine kompetenzbegründende Bedeutung zukommen.

---

<sup>34</sup> TRÖSCH, BV Art. 77 N 5.

Demgegenüber muss aber Art. 77 Abs. 1 Satz 2 des Initiativtextes eindeutig als Kompetenzbestimmung verstanden werden.

41. Nach geltender Verfassung hat der Bund keinen Auftrag, sich direkt um die Organisation der Pflege des Waldes zu kümmern. Im Gegenteil, der in Art. 77 Abs. 2 BV festgelegten Grundsatzgesetzgebungskompetenz würde es typischerweise entsprechen, wenn der Bund primär materielle Grundsätze über den Schutz des Waldes festlegen würde und die organisatorischen Belange zumindest weitgehend den Kantonen überlassen würde.
42. Der Bund organisiert bereits heute zusammen mit den Kantonen die Pflege des Waldes. So übernimmt er gestützt auf Art. 29 WaG nicht nur Aufgaben der Beaufsichtigung, Koordination und Förderung der forstlichen Ausbildung sowie die Grundausbildung der Forstingenieure an der ETH, sondern regelt auch die Wählbarkeit für ein höheres Amt im öffentlichen Forstdienst. Art. 36 WaV schreibt gestützt auf diese Bestimmung etwa vor, dass als Leiterin oder Leiter eines Kreisforstamtes oder eines anderen höheren Amtes im Forstdienst in Bund und Kantonen nur gewählt werden kann, wer ein Studium als Forstingenieur sowie ein forstliches Praktikum abgeschlossen hat. Mit solchen Bestimmungen würde der Verfassungsbestimmung gemäss Initiativtext Genüge getan.
43. In Bezug auf die Aufgabenteilung von Bund und Kantonen kommt bei einer Verfassungsbestimmung, die Bund und Kantone gemeinsam mit einer Aufgabe befasst, dem Gesetzgeber ein sehr weites Ermessen zu. Hingegen wäre es mit der Initiative nicht vereinbar, wenn sich der Bund praktisch vollständig aus den Organisationsfragen zurückziehen würde.
44. Mit der Verfassungsbestimmung gemäss Initiativtext würde somit keine Änderung ausgelöst, aber das Engagement des Bundes in der Organisation der Pflege des Waldes dem Grundsatz nach festgeschrieben.
45. Die Regelung der Zuständigkeit für die Organisation der Pflege hat inhaltlich nicht Verfassungsrang. Es handelt sich um eine ausführende Bestimmung, die von der Normsetzungsstufe her in einem Bundesgesetz zu regeln wäre.

**c) *Abs. 2 der Volksinitiative***

46. Abs. 2 der Volksinitiative entspricht fast wörtlich der geltenden Bestimmung. Neu ist, dass nicht unbestimmt von Grundsätzen, sondern bestimmt von „den“ Grundsätzen die Rede ist. Da ohnehin ein sehr grosses Ermessen des Bundes-

gesetzgebers besteht, welche Fragen er als Grundsätze betrachtet, die einer Regelung auf Bundesstufe bedürfen, spielt diese kleine sprachliche Veränderung keine Rolle. Der französische Wortlaut spricht bereits in der heute geltenden Verfassungsbestimmung von "les principes", was dem französischen Initiativtext entspricht. Der Bund ist so oder anders beauftragt, all jene Grundsätze zu erlassen, die einer einheitlichen bundesstaatlichen Regelung bedürfen, um die namentlich in Art. 77 Abs. 1 sowie in Art. 73, 74 und 78 BV festgelegten Ziele zu erreichen. Im Falle der Annahme der Initiative müssten auch die neuen Bestimmungen in Art. 77 Abs. 4 und 5 umgesetzt werden.

47. Auch mit der bestimmten Formulierung in Abs. 2 des Initiativtextes ist es den Kantonen nicht verwehrt, im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben ergänzende Grundsätze über den Schutz des Waldes zu erlassen. Es folgt aus der Rechtsnatur einer Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes, dass es den Kantonen überlassen ist, den Gegenstand im Rahmen des Bundesrechts näher zu regeln.

**d) Abs. 3 der Volksinitiative**

48. Art. 77 Abs. 3 BV beauftragt den Bund, Massnahmen zur Erhaltung des Waldes zu fördern. Diesen Förderungsauftrag ergänzt die Volksinitiative um die Förderung von Massnahmen zur Behebung von Waldschäden. Soweit die Behebung von Waldschäden der Erhaltung des Waldes dient, ist dieser neu in den Verfassungstext aufzunehmende Förderauftrag im bisher geltenden bereits enthalten. Die Volksinitiative hebt ihn aber auf die gleiche Stufe wie die Erhaltung des Waldes und macht ihn damit von dieser unabhängig. Die Förderkompetenz des Bundes zur Behebung von Waldschäden und sein entsprechender Auftrag wären somit nicht mehr davon abhängig, ob die Behebung von Waldschäden der Walderhaltung dient.
49. Bereits das geltende Recht sieht in Art. 37 WaG vor, dass der Bund Abgeltungen an die Kosten von Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden macht. Für Schäden, die durch Naturereignisse entstanden sind, wird die Abgeltung nicht von einer Gefährdung der Walderhaltung abhängig gemacht. Soweit damit Abgeltungen vorgesehen sind, die nicht der Walderhaltung dienen, beruht diese Bestimmung zumindest auf einer sehr extensiven Auslegung des geltenden Art. 77 Abs. 3 BV.
50. Die Initiative setzt einen Akzent auf die Förderung im Bereich der Waldschäden und schränkt den Handlungsspielraum des Bundesgesetzgebers für künftige

ge Anpassungen der Förderbestimmungen ein. Allerdings wäre beispielsweise ein Rückzug des Bundes auf die Förderung von eigentlichen Schutzwäldern in gleicher Weise schon unter der geltenden Verfassung problematisch.

**e) Abs. 4 der Volksinitiative**

*(1) Übersicht*

51. Abs. 4 der Volksinitiative sieht vor, dass das *gesamte schweizerische Waldgebiet geschützt* ist, spricht ein *Rodungsverbot* aus und regelt die Ausnahmen davon.

*(2) Walderhaltungsgebot*

52. Das in Art. 24 Abs. 2 aBV noch ausdrücklich enthaltene *Gebot zur Erhaltung des Waldes* wird mit der Volksinitiative wieder ausdrücklich in der Verfassung verankert. In der geltenden Verfassung ist dieses Gebot im Auftrag an den Bund zum Schutz des Waldes enthalten<sup>35</sup>. Es bezieht sich grundsätzlich auf das gesamte Waldgebiet. Dieser Aspekt wird durch die Volksinitiative einerseits betont und andererseits in einen direkten Zusammenhang mit dem Rodungsverbot gesetzt. Diesbezüglich sieht die Volksinitiative eine *grundlegende* Neuregelung vor.
53. Die Waldflächenerhaltung ist auch nach geltendem Recht als zentraler Grundsatz der Walderhaltung zu betrachten<sup>36</sup>. Das geltende Recht beruht grundsätzlich auf einem dynamischen Waldbegriff<sup>37</sup>. Als Wald gilt gemäss Art. 2 Abs. 1 Satz 1 WaG jede Fläche, die mit Waldbäumen oder Waldsträuchern bestockt ist und Waldfunktionen erfüllen kann. Erfüllt eine Fläche, die bisher nicht dem Wald zugerechnet wurde, neu diese qualitativen Merkmale, so wird sie grundsätzlich zu Wald. Für den Bereich der Bauzonen gilt der dynamische Waldbegriff allerdings nicht. Hier sind gestützt auf Waldfeststellungen Waldgrenzen zu definieren<sup>38</sup>. Diese haben zur Folge, dass neue einwachsende Bestockungen, die in qualitativer Hinsicht Wald darstellen, im Baugebiet nicht

<sup>35</sup> TRÖSCH, BV Art. 77 N 3.

<sup>36</sup> Botschaft WaG, S. 187 ff.

<sup>37</sup> Vgl. dazu BLOETZER, Walderhaltungspolitik, S. 56 ff.

<sup>38</sup> Art. 13 Abs. 1 WaG.

als Wald im Sinne des Erhaltungsgebotes gelten, wenn zuvor eine formelle Abgrenzung stattgefunden hat.

54. Es stellt sich die Frage, ob die Initiative die vorgenannte Regelung weiterhin zulässt, oder ob sie beispielsweise generell einen dynamischen Waldbegriff verlangt. Der Initiativtext lässt verschiedene Interpretationen zu. Obwohl er gewisse Fragen relativ detailliert regelt, äussert er sich nicht zur Definition des Waldes. Es erscheint daher als *zulässig und zweckmässig, die Definition des Waldbegriffs auf Gesetzesstufe vorzunehmen*.
55. Die Volksinitiative enthält auch keine Übergangsbestimmungen. Dies kann so interpretiert werden, dass jedenfalls der Waldbestand im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens zu erhalten ist und der Gesetzgeber die heute bestehende Möglichkeit behält, neu einwachsenden Wald unter gewissen Voraussetzungen vom Flächenschutz auszunehmen.
56. Das Waldprogramm Schweiz fordert eine Differenzierung der Waldflächenerhaltung. Danach soll der Wald in seiner räumlichen Verteilung grundsätzlich erhalten bleiben und in seiner Fläche nicht abnehmen (Einzelziel 1), massgeblich zur Erhaltung der landschaftlichen Vielfalt beitragen (Einzelziel 2), vernetzt und über ökologisch aufgewertete Waldränder mit dem Grünland verzahnt sein (Einzelziel 3)<sup>39</sup>. Als eine der Massnahmen sieht das Waldprogramm Schweiz vor, dass der dynamische Waldbegriff in Gebieten mit unerwünschter Waldflächenzunahme teilweise aufgegeben werden soll<sup>40</sup>.
57. Der dynamische Waldbegriff hat sich während der Geltungsdauer von Art. 24 aBV auf Gesetzes- bzw. Verordnungsstufe entwickelt, während gemäss Forstpolizeigesetz von 1876 für die rechtliche Waldfeststellung noch die "Vermarkung" massgebend war<sup>41</sup>. Aus dem heute geltenden Walderhaltungsgebot wird nicht abgeleitet, dass zwingend ein dynamischer Waldbegriff gelte. Es ist deshalb anzunehmen, dass die Initiative es explizit zum Ausdruck gebracht hätte, wenn sie den heute bestehenden Spielraum des Bundesgesetzgebers bezüglich des dynamischen oder statischen Waldbegriffs hätte einengen wollen. Dies umso mehr, als die Initiative in anderen Bereichen (Organisation der Pflege des Waldes, Rodungsbewilligung) sehr detaillierte Bestimmungen enthält.
58. Eine kürzlich erfolgte Untersuchung kommt zum Schluss, dass eine feste Abgrenzung von Wald auch ausserhalb der Bauzonen das Ziel der Waldflächenerhaltung an sich nicht tangiere, da dadurch die Waldfläche nicht vermindert

---

<sup>39</sup> WAP-CH, S. 102 ff.

<sup>40</sup> WAP-CH, S. 62, Massnahme 2a2.

<sup>41</sup> BLOETZER, Walderhaltungspolitik, S. 76 ff.

werde. Es wird allerdings darauf hingewiesen, dass das Ziel der Waldflächen-erhaltung durch die feste Abgrenzung von Wald ausserhalb der Bauzonen dann beeinträchtigt werden könne, wenn gleichzeitig andere Massnahmen zu einer Verminderung der Waldflächen führen würden. Als Beispiele solcher Massnahmen werden die Erhöhung des Mindestalters einwachsender Bestockungen, die Lockerung der Voraussetzungen zur Erteilung einer Rodungsbewilligung genannt<sup>42</sup>. Diese Beurteilung lässt sich u. E. auch auf das Walderhaltungsgebot nach der Volksinitiative übertragen.

59. Demzufolge kann die geltende Regelung über die Abgrenzung von Wald- und Bauzonen auch bei Annahme der Initiative weitergeführt werden. Auch eine weitere Einschränkung des dynamischen Waldbegriffs durch den Gesetzgeber wäre zulässig. Es bleibt damit möglich, generell oder für einzelne Gebiete auch ausserhalb der Bauzonen feste Abgrenzungen des geschützten Waldgebietes vorzunehmen.
60. Daneben wäre es zulässig, die qualitativen Anforderungen für die Definition als Wald zu erhöhen und beispielsweise das Mindestalter für einwachsende Bestockungen heraufzusetzen<sup>43</sup>. Nicht mit dem Initiativtext vereinbar wäre es, die geltenden qualitativen Anforderungen an den Wald so stark zu erhöhen, dass grosse Teile der heute als Wald qualifizierten Bestockungen nicht mehr unter das Walderhaltungsgebot fallen würden<sup>44</sup>. Dasselbe gilt im Prinzip auch für eine wesentliche Erleichterung der Voraussetzungen für Rodungsbewilligungen. Wie weiter unten gezeigt wird, beinhaltet die Volksinitiative selber eine gegenüber heute einschränkendere Regelung bezüglich Rodungsbewilligungen, so dass diese Gefahr nicht besteht.

### (3) *Rodungsverbot*

61. Das geltende Verfassungsrecht enthält das Rodungsverbot nicht ausdrücklich, sondern verpflichtet den Bund, dafür zu sorgen, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann, und verpflichtet ihn, Grundsätze über den Schutz des Waldes zu erlassen. Das Rodungsverbot und seine Ausnahmen sind dementsprechend auf Gesetzesebene geregelt (vgl. Näheres dazu im Abschnitt V.B).

---

<sup>42</sup> KELLER, Waldfläche, S. 19.

<sup>43</sup> KELLER, Waldfläche, S. 21.

<sup>44</sup> In diesem Sinn auch KELLER, Waldfläche, S. 31, der darin zumindest eine Beeinträchtigung des Ziels der Walderhaltung sieht.



62. Mit der Volksinitiative wird das Rodungsverbot auf die Verfassungsstufe gehoben. Die Zulässigkeit von Ausnahmen wird direkt in der Verfassung geregelt. Die Initiative sieht vor, dass das Gesetz Ausnahmen vorsehen kann. Solche wären nur noch für "*gemeinnützige Zwecke*" (französisch: "dans des buts d'utilité publique"; italienisch: "a scopi di utilità pubblica") zulässig. Ausserdem würde auf Verfassungsstufe festgelegt, dass Ausnahmegewilligungen für Rodungen in jedem Fall nur gegen *Ersatzleistungen* zulässig sind. Die Unterschiede zur geltenden Praxis werden im nachfolgenden Abschnitt V.B.1 erörtert.
63. Im Vergleich zur heute geltenden Verfassung kann festgestellt werden, dass eine sehr restriktive Lösung bereits auf Verfassungsstufe verankert wird. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wird damit stark eingeschränkt. Dies gilt sowohl im Vergleich zur geltenden Verfassung als auch im Vergleich zu Art. 24 Abs. 2 aBV, welcher den Bund beauftragte, die zur Erhaltung des Waldes nötigen schützenden Bestimmungen aufzustellen.
64. Durch die neue Verfassungsbestimmung würde die Erweiterung des Kriterienkatalogs für Ausnahmegewilligungen, wie sie im Waldprogramm Schweiz gefordert<sup>45</sup>, in der vorgesehenen Änderung des Waldgesetzes jedoch nicht enthalten ist, stark eingeschränkt. Im Waldprogramm Schweiz werden zwei konkrete neue Kriterien als gesetzgeberische Möglichkeiten erwähnt:
- Die erneute land- und alpwirtschaftliche Bewirtschaftung auf ehemals landwirtschaftlich genutzten Gebieten könnte im Sinne einer Einschränkung des dynamischen Waldbegriffs realisiert werden. Dieses Kriterium dürfte aber wohl nur für Flächen zur Anwendung kommen, welche bei Inkrafttreten der Verfassungsänderung noch nicht Wald im Sinne des Waldgesetzes sind.
  - Das zweite erwähnte neue Kriterium für eine Rodungsbewilligung, die Annahme eines überwiegend öffentlichen Interesses an der Rodung in Gebieten mit zunehmender Waldfläche, würde sich als problematisch erweisen. Das Bundesgericht hat unter der Geltung von Art. 24 aBV und des Forstpolizeigesetzes aus dem Walderhaltungsgebot abgeleitet, dass ein öffentliches Interesse an der Walderhaltung vorgegeben sei und nur ausnahmsweise durch im Einzelfall vorliegende andere Interessen überwogen werden könne<sup>46</sup>. Dies müsste erst recht bei Inkrafttreten des Initiativtextes gelten, der nicht nur wie Art. 24 aBV das Walderhaltungsgebot, sondern explizit auch das Rodungsverbot festschreibt. Es wäre somit nicht zulässig auf Gesetzes-

---

<sup>45</sup> WAP-CH, S. 36 und 62 (Massnahme 1a1).

<sup>46</sup> BGE 113 Ib 409 E. 4c/aa, S. 408 f.; BLOETZER, Walderhaltungspolitik, S. 139.

stufe für grosse Gebiete mit erheblichem Waldzuwachs in Umkehrung dieser Betrachtungsweise allein auf Grund des Waldzuwachses ein grundsätzlich überwiegendes Interesse an der Rodung anzunehmen<sup>47</sup>.

(4) *Folgerung*

65. Bezüglich der Walderhaltung und des Rodungsverbots ergibt sich auf Grund der Volksinitiative eine *deutliche Schwerpunktverlagerung*. Die Erhaltung der Waldfläche und das Rodungsverbot werden zu einem zentralen Anliegen der Verfassungsbestimmung. Der verfassungsrechtliche Handlungsspielraum in Bezug auf Rodungen wird erheblich eingeschränkt<sup>48</sup>.

f) *Abs. 5 der Volksinitiative*

66. Abs. 5 der Volksinitiative hält im Indikativ, also in beschreibender Formulierung, fest, die Dauerhaftigkeit der bestockten Fläche sei gewährleistet durch eine naturnahe Waldbaupraxis. Mit dem Zweck, die Dauerhaftigkeit der bestockten Fläche zu gewährleisten, wird eine naturnahe Waldbaupraxis vorgeschrieben. Der in die Verfassung aufgenommene Zweck konkretisiert somit die Verhaltensvorschrift. Die Vorschrift der naturnahen Waldbaupraxis ist nicht absolut zu verstehen. Zum einen gilt sie nur so weit, als sie der Dauerhaftigkeit der bestockten Fläche zu dienen vermag oder zumindest damit vereinbar ist. Zum anderen regelt die Verfassungsbestimmung die Ausnahmen nicht selber und überlässt deren Regelung damit dem Gesetzgeber. Für diese Auslegung spricht auch die gewählte beschreibende oder erklärende Formulierung.
67. Die zu befolgende naturnahe Waldbaupraxis ist nicht näher definiert. Es handelt sich dabei um einen unbestimmten Begriff, dessen Konkretisierung ebenfalls dem Gesetzgeber obliegt.
68. Schliesslich enthält Abs. 5 der Volksinitiative ein Verbot des Kahlschlags. Dieses darf angesichts des systematischen Zusammenhangs und namentlich im

---

<sup>47</sup> In diesem Sinn auch KELLER, Waldfläche, S. 26 und 31, der – bezogen auf das geltende Verfassungsrecht – in einem solchen Rodungstatbestand zumindest eine Beeinträchtigung des Ziels der Walderhaltung sieht.

<sup>48</sup> Für den Vergleich zur Regelung gemäss geltendem Waldgesetz und zu dessen beabsichtigten Änderungen vgl. nachfolgend Abschnitt V.B.

Hinblick auf die Aufgabe, für die biologische Vielfalt zu sorgen, nicht absolut verstanden werden<sup>49</sup>.

69. Mit Abs. 5 der Volksinitiative wird eine weitere Schwerpunktverlagerung in dem Sinne vorgenommen, dass auf Stufe der Verfassung durchgängig eine naturnahe Waldbaupraxis vorgeschrieben wird. Das Kahlschlagverbot verstärkt gleichzeitig die flächenmässige Walderhaltung, wie sie insbesondere in Abs. 4 der Volksinitiative festgehalten ist.

**g) Fazit**

70. Gegenüber dem heute geltenden Verfassungstext ergibt sich eine deutliche Schwerpunktverlagerung auf die flächenmässige Erhaltung des Waldes und eine entsprechende erhebliche Verschärfung des Rodungsverbots. Ein zweiter Schwerpunkt wird im Bereich der naturnahen Waldbaupraxis gelegt. Diese beiden neuen Schwerpunkte treten neben die Sorge für die Erhaltung der Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen des Waldes sowie die Erhaltung der Artenvielfalt.

**2. Auswirkung der inhaltlichen Schwerpunktverlagerung im Bereich Naturgefahren**

71. Weder der Wortlaut der Volksinitiative noch der geltende Art. 77 BV nehmen ausdrücklich Bezug auf Naturgefahren. Sie erwähnen hingegen die Schutzfunktion des Waldes. Diese bezieht sich insbesondere auf den Schutz des Menschen und erheblicher Sachwerte vor Naturgefahren wie Lawinen, Rutschungen, Erosion oder Steinschlag<sup>50</sup>. Ausserdem ist der Wald selbst vor Naturgefahren zu schützen<sup>51</sup>.
72. Das geltende Waldgesetz enthält demgegenüber in Art. 19 eine weiter gehende Bestimmung, welche vorsieht, dass die Kantone die Anrissgebiete von Lawinen sowie Rutsch-, Erosions- und Steinschlaggebiete sichern, wo es der Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten erfordert. Die Kantone werden ausserdem verpflichtet, für den forstlichen Bachverbau zu sorgen. Für die Massnahmen sind möglichst naturnahe Methoden anzuwenden.

<sup>49</sup> Vgl. dazu nachfolgend Abschnitt V.C.

<sup>50</sup> Vgl. vorn Ziff. 28.

<sup>51</sup> Botschaft BV, S. 252.

73. Art. 19 WaG ist auch ausserhalb des Waldes anwendbar<sup>52</sup>. Soweit die von Art. 19 WaG verlangten Massnahmen ausserhalb des Waldgebietes zu treffen sind, nicht in Aufforstungen bestehen und auch nicht dem Schutz des Waldes dienen, ist es zweifelhaft, ob sich diese Gesetzesbestimmung auf Art. 77 BV stützen kann. Gleiches gilt für Abgeltungen und Unterstützungsbeiträge, die gemäss Art. 35 Abs. 1 und 36 lit. a und c WaG (bzw. Art. 36 WaG-Vorentwurf) gewährt werden.
74. Soweit es darum geht, Naturgefahren mit neuen Aufforstungen zu begegnen oder den Wald selbst vor Naturgefahren zu schützen, steht dem weder die geltende Bundesverfassung noch der Wortlaut der Volksinitiative entgegen. Die vorn genannten Schwerpunktverlagerungen hin zur Flächenerhaltung, zum naturnahen Waldbau und zur Erhaltung der Artenvielfalt, kann unter Umständen in Bezug auf die verfügbaren Bundesmittel (insbesondere finanzieller und personeller Art) in Konkurrenz treten zu den Aufgaben im Bereich der Naturgefahren. Im Übrigen aber werden die Aufgaben im Bereich der Naturgefahren durch die Volksinitiative nicht tangiert.

## **V. Rechtliche Weichenstellungen für die Gesetzgebung**

### **A. Bereich Organisation und Finanzierung**

#### **1. Geltendes WaG**

75. Wie schon vorne im Zusammenhang mit der inhaltlichen Schwerpunktverlagerung gegenüber dem geltenden Art. 77 BV erörtert, werden die heute geltenden Bestimmungen des Waldgesetzes über die Organisation der Pflege des Waldes grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Auch bezüglich der Finanzierung ist nicht ersichtlich, dass Bestimmungen des geltenden Waldgesetzes mit der Volksinitiative in Widerspruch ständen. Die in Abs. 3 der Volksinitiative verlangte Förderung nicht nur von Massnahmen zur Erhaltung des Waldes, sondern auch von Massnahmen zur Behebung von Waldschäden ist im geltenden Art. 37 WaG vorgesehen.

---

<sup>52</sup> BLOETZER, Waldrecht, S. 74.

## 2. Vorgesehene Änderung des WaG

76. Der Bund darf sich gemäss Abs. 1 Satz 2 der Volksinitiative nicht aus dem organisatorischen Regelungsbedarf und gemäss Abs. 3 nicht aus der Förderung der Walderhaltung sowie der Behebung von Waldschäden zurückziehen. Wie allerdings die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen vorzunehmen ist, lässt der Initiativtext offen. Das Waldprogramm Schweiz strebt die Konzentration des Bundes auf die strategische Verantwortung und eine erweiterte Verantwortung der Kantone im operativen Bereich an<sup>53</sup>. Die tatsächliche Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird auch nach einer Umsetzung dieses Ziels im Initiativtext eine bessere Abstützung haben als im geltenden Art. 77 BV, der von einer Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes ausgeht.
77. Die vorgesehene Änderung des Waldgesetzes reduziert die Verpflichtung der Kantone zum Erlass von Planungs- und Bewirtschaftungsvorschriften<sup>54</sup>. Hingegen wird neu verlangt, dass über eine vom Bund anerkannte Ausbildung verfügt, wer gegen Entgelt Holzernte- und Motorsägearbeiten im Wald ausführt. Gemäss der vorgesehenen Änderung von Art. 29 Abs. 2 und 3 WaG engagiert sich der Bund weiterhin im Bereich der forstlichen Ausbildung. Er erlässt ausserdem Vorschriften über den Nachweis der praktischen Berufserfahrung für die Tätigkeit im öffentlichen Forstdienst. Die letztgenannte Vorschrift ersetzt die bisherige Bestimmung, wonach er die Wählbarkeit für ein höheres Amt im öffentlichen Forstdienst regelt. Der Bund bleibt somit im Bereich der Organisation der Pflege des Waldes involviert. Die diesbezüglich vorgesehenen Änderungen des Waldgesetzes würden bei Annahme der Volksinitiative nicht verunmöglicht.
78. Im Bereich der Finanzierung wird die vorgesehene Änderung des Waldgesetzes die Beiträge des Bundes zum Schutz vor Naturereignissen künftig als Globalbeiträge an die Kantone gewähren, welche sich auf Programmvereinbarungen stützen. Schwerpunkte der Förderung sollen nach der vorgesehenen Änderung des Waldgesetzes neben Beiträgen an Schutzwälder sowie zur Behebung und Verhütung von Waldschäden<sup>55</sup> im Bereich der biologischen Vielfalt<sup>56</sup> gesetzt werden. Dies bewegt sich in dem von der Volksinitiative gesetzten Rahmen.

---

<sup>53</sup> WAP-CH, Kap. 6.2.

<sup>54</sup> Art. 20 Abs. 2 WaG (geltende Fassung), Art. 20 Abs. 6 WaG-Vorentwurf.

<sup>55</sup> Art. 36 und 37 WaG.

<sup>56</sup> Art. 38 Abs. 1 lit. b-d WaG-Vorentwurf.

79. Allerdings werden die Zielsetzungen der Initiative durch die vorgesehene Änderung des Waldgesetzes im Bereich der Finanzierung nicht konsequent umgesetzt, denn das Volksbegehren verlangt wie schon das geltende WaG generell die Förderung von Massnahmen zur Erhaltung des Waldes, unabhängig davon, ob es sich um Schutzwald handelt. Der Gesamtzusammenhang des Initiativtextes stellt die Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen gleichberechtigt nebeneinander und neben die Sorge um die biologische Vielfalt.
80. Zusammenfassend ist festzustellen, dass auch die vorgesehene Änderung des Waldgesetzes den Grundauftrag gemäss Abs. 3 der Volksinitiative wahrnimmt, dass der Fokus aber wesentlich enger gesetzt wird, als dies im Text der Volksinitiative angelegt ist. Da aber dem Gesetzgeber bei der Umsetzung des Verfassungsauftrags ein grosser Ermessungsspielraum zukommt, kann nicht gesagt werden, dass diese Fokussierung und Konzentration der Förderbeiträge des Bundes im Falle der Annahme der Volksinitiative geradezu verfassungswidrig wäre.

## **B. Bereich Rodungsverbot**

### **1. Geltendes WaG**

#### **a) Allgemeines**

81. Die geltende Verfassungsbestimmung regelt das Rodungsverbot und dessen Ausnahmen nicht ausdrücklich. Der Gesetzgeber hat bezüglich der Voraussetzungen der Rodungsbewilligungen somit grosse Freiheit. So hatte bis zum Inkrafttreten des Waldgesetzes am 1. Januar 1993 nicht ein Rodungsverbot unter Bewilligungsvorbehalt, sondern (nur) eine Bewilligungspflicht bestanden, die allerdings mit der Zeit durch den strengen Massstab des Bundesgerichts für ihre Erteilung zunehmend den Charakter einer Ausnahmbewilligung erhielt<sup>57</sup>.
82. Nach der geltenden gesetzlichen Regelung gilt als Rodung die dauernde und vorübergehende Zweckentfremdung von Waldboden<sup>58</sup>. Gemäss Art. 5 WaG sind Rodungen verboten. Daran würde sich also grundsätzlich nichts ändern.

---

<sup>57</sup> JAISSE, Waldbegriff, S. 123 und dort Fn 70.

<sup>58</sup> Art. 4 WaG.

**b) Voraussetzungen für Ausnahmegewilligungen**

83. Nach geltendem Recht kann eine Ausnahmegewilligung erteilt werden, wenn wichtige Gründe bestehen, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen und zudem die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:
- a. Das Werk, für das gerodet werden soll, muss auf den vorgesehenen Standort angewiesen sein;
  - b. das Werk muss die Voraussetzungen der Raumplanung sachlich erfüllen;
  - c. die Rodung darf zu keiner erheblichen Gefährdung der Umwelt führen.

Nicht als wichtige Gründe gelten finanzielle Interessen, wie die möglichst einträgliche Nutzung des Bodens oder die billige Beschaffung von Land für nichtforstliche Zwecke. Verlangt wird ausserdem, dass dem Natur- und Heimatschutz Rechnung getragen wird<sup>59</sup>.

**c) Wichtige Gründe nach Art. 5 WaG**

84. Gestützt auf Art. 5 WaG verlangt die bundesgerichtliche Praxis eine *umfassende Interessenabwägung*<sup>60</sup>. Darunter ist eine gesamthafte Beurteilung aller auf dem Spiel stehenden Interessen zu verstehen<sup>61</sup>. Die Interessenabwägung muss neben den raumplanerischen und ökologischen insbesondere auch die polizeilichen Interessen an der Walderhaltung (Schutz vor Naturereignissen) berücksichtigen<sup>62</sup>.
85. Das überwiegende Interesse kann *öffentlicher oder privater Natur* sein<sup>63</sup>. Auch (volks-)wirtschaftliche Interessen fallen in Betracht<sup>64</sup>. Grundsätzlich nicht als wichtige Gründe gelten jedoch rein finanzielle Interessen, wie die möglichst einträgliche Nutzung des Bodens oder die billige Beschaffung von Land für nichtforstliche Zwecke<sup>65</sup>. Dieser Ausschluss finanzieller Interessen

<sup>59</sup> Art. 5 WaG.

<sup>60</sup> BGE 122 II 81 E. 6d.dd, S. 90; BGE 120 Ib 400 E. 2c, S. 402 und E. 5 S. 409 f.; 119 Ib 397 E. 6a, S. 405 f.; JAISSE, Waldbegriff, S. 135.

<sup>61</sup> BGE 122 II 81 E. 6d.dd, S. 90; BGE 120 Ib 400 E. 2c, S. 402 und E. 5, S. 409 f.

<sup>62</sup> BGE 112 Ib 195, E. 6; BGE 98 Ib 489 E. 4, S. 497; MARTI, Waldrecht, N 454.

<sup>63</sup> BGE 112 Ib 195 E. 2a, S. 200 (= Pra 1986 Nr. 166, S. 554); BLOETZER, Waldrecht, S. 41; JAISSE, Waldbegriff, S. 137; MARTI, Waldrecht, N 454.

<sup>64</sup> BGE 98 Ib 213; MARTI, Waldrecht, N 454.

<sup>65</sup> Art. 5 Abs. 3 WaG; BGE 119 Ib 397 E. 6d, S. 408 ff., mit Hinweisen; Entscheid des Bundesgerichts vom 18. Februar 1987 in ZBl 1987 E. 3c/cc, S. 503; AEMISEGGER/WETZEL, Wald und Raumplanung, S. 145; BLOETZER, Walderhaltungspolitik, S. 139.

gilt sowohl bezüglich Privater als auch bezüglich der öffentlichen Hand. Noch vor Inkrafttreten des geltenden Waldgesetzes hat allerdings das Bundesgericht zur entsprechenden Bestimmung in Art. 26 Abs. 3 Satz 2 Forstpolizeiverordnung entschieden, dass sich diese Bestimmung vornehmlich auf die finanziellen Interessen des Waldeigentümers bezieht und ihrer Zweckbestimmung nach in erster Linie verhindern soll, dass Waldrodungen lediglich deshalb gestattet werden, um dem Grundeigentümer eine wirtschaftlichere Nutzung des Bodens zu ermöglichen. Dementsprechend hat es die erheblichen Kosteneinsparungen für ein öffentliches Werk in die Interessenabwägung einbezogen<sup>66</sup>.

86. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung lässt unter strengen Voraussetzungen beispielsweise die Schaffung von *Bauland* als überwiegendes Interesse zu, welches eine Waldrodung rechtfertigt. Dies kann etwa in Gemeinden mit sehr grossem Waldanteil und wenig offenem Land zutreffen, wenn sich auf Grund einer abgeschlossenen rechtskräftigen Ortsplanung ergibt, dass ohne Inanspruchnahme von Waldboden eine den Anforderungen der Raumplanung entsprechende bauliche Entwicklung verhindert würde<sup>67</sup>. Das Interesse an der Schaffung einer Bauzone wird somit nur dann als überwiegend anerkannt, wenn diese Bauzone und die dafür erforderliche Rodung für die Gemeinde von existenzieller Bedeutung ist. Diese strengen Anforderungen wurden jedoch in den vom Bundesgericht beurteilten Fällen nur selten erfüllt<sup>68</sup>. Ähnlich ist die Rechtsprechung in Bezug auf die Schaffung von vollständig neuen Sportanlagen im Waldgebiet. Ewas weniger strikt werden die Voraussetzungen gehandhabt, wenn es beispielsweise um die Rodung einer isolierten Waldzunge geht, deren Fläche als Teil einer grösseren Überbauung verwendet werden soll<sup>69</sup>. Ebenfalls geringere Anforderungen werden gestellt für punktuelle Rodungen zur Verbesserung bestehender *Sportanlagen*<sup>70</sup>. Kein überwiegendes Interesse wurde für Rutschbahnen festgestellt<sup>71</sup>.
87. Bei *Meliorationen* sind punktuelle Rodungen zulässig, wenn wichtige Meliorationen sonst gesamthaft verunmöglicht würden<sup>72</sup>. Rodungen für *Kiesabbau* können gestützt auf das daran bestehende öffentliche Interesse bewilligt werden<sup>73</sup>.

<sup>66</sup> BGE 98 Ib 213; BLOETZER, Walderhaltungspolitik, S. 139; BLOETZER, Waldrecht, S. 41; JAISSE, S. 139.

<sup>67</sup> BGE 119 Ib 397 E. 6a, S. 406; Entscheid des Bundesgerichts vom 18. Februar 1987 in ZBl 1987, S. 502 ff.; AEMISEGGER/WETZEL, Wald und Raumplanung, S. 145.

<sup>68</sup> Erfüllt: BGE 99 Ib 497. Nicht erfüllt: BGE 119 Ib 397 E. 6d, S. 408 ff., mit Hinweisen; Entscheid des Bundesgerichts vom 18. Februar 1987 in ZBl 1987 E. 3c/cc, S. 503.

<sup>69</sup> BGE 98 Ib 489 E. 8.

<sup>70</sup> MARTI, N 455.

<sup>71</sup> BGE 108 Ib 267.

<sup>72</sup> BGE 108 Ib 178; BGE 113 Ib 409; BGE 114 Ib 224.

<sup>73</sup> BGE 103 Ib 54.



88. Die *wirtschaftliche Entwicklung eines Gebiets* kann ein Grund für eine Rodungsbewilligung sein, so im Interesse einer für die Regionalwirtschaft<sup>74</sup> wichtigen Überbauung, für ein Hochhaus<sup>75</sup> mit touristischer Bedeutung oder für einen Golfplatz, wobei die touristische Bedeutung einem vitalen Bedürfnis der entsprechenden Gegend entsprechen muss<sup>76</sup>.
89. Somit zeigt sich, dass rein private Interessen für sich allein in der bisherigen veröffentlichten Rechtsprechung des Bundesgerichts selten eine Rodung zu rechtfertigen vermögen und nach der bisherigen Rechtsprechung nur bei kleinen Rodungen in der Interessenabwägung ausschlaggebend sind. Häufiger kommt es vor, dass sich private Interessen (Meliorationen, landwirtschaftliche Nutzung) mit öffentlichen Interessen überschneiden<sup>77</sup>.

**d) Gemeinnützigkeit**

90. Die Zulässigkeit von Ausnahmen vom Rodungsverbot wird durch Abs. 4 der Initiative bereits auf Verfassungsstufe eingeschränkt. Solche wären nur noch für "*gemeinnützige Zwecke*" (französisch: "dans des buts d'utilité publique"; italienisch: "a scopi di utilità pubblica") zulässig. Diese Begriffe sind in der Rechtssprache im Zusammenhang mit der Voraussetzung von Waldrodungen und ähnlichen Themen kaum bekannt.
91. Im allgemeinen Sprachgebrauch bedeutet gemeinnützig: dem allgemeinen Wohl dienend; in der Steuerwissenschaft bedeutet gemeinnützig: nicht auf Gewinn ausgerichtet, sondern sozialen Aufgaben dienend<sup>78</sup>. Gemäss dem Thesaurus Jurivoc des Bundesgerichts kann utilité publique auch mit öffentlichem Nutzen übersetzt werden. Als synonyme Bedeutungen werden angegeben: allgemeines Wohl und öffentliches Wohl. Als sinnverwandt wird u.a. auf den Begriff öffentlicher Zweck verwiesen<sup>79</sup>.
92. Es ist somit davon auszugehen, dass der Initiativtext nach seinem Wortlaut die *Rechtfertigung einer Rodung durch private Einzelinteressen ausschliesst*.

---

<sup>74</sup> BGE 98 Ib 447.

<sup>75</sup> BGE 98 Ib 489.

<sup>76</sup> BGE 112 Ib 561.

<sup>77</sup> Vgl. die Zusammenstellung der Praxis des Bundesgerichts bei BLOETZER, Waldrecht, S. 42 ff.; JAISSE, Waldbegriff, S. 138; KELLER, Waldfläche, S. 26; jeweils mit Hinweisen auch auf unpublizierte Entscheide.

<sup>78</sup> Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 4. Aufl., Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich 2001, Stichwort gemeinnützig.

<sup>79</sup> Jurivoc des Bundesgericht, bereitgestellt auf <http://www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-jurivoc-home/jurisdiction-jurivoc.htm> (besucht am 23. November 2004).

Art. 5 WaG müsste entsprechend angepasst werden. Private Interessen wären somit nicht mehr in die Interessenabwägung einzubeziehen. Dies stellt in qualitativer Hinsicht eine erhebliche Verschärfung der Voraussetzungen für Rodungsbewilligungen dar. Allerdings kommt privaten Interessen für die Rechtfertigung von Rodungsbewilligungen in der bisherigen veröffentlichten Rechtsprechung des Bundesgerichts nur selten eine ausschlaggebende Bedeutung zu. Ausserdem dürften sich private Interessen in vielen Fällen, in welchen nach bisheriger Praxis eine Rodungsbewilligung erteilt werden konnte (Meliorationen, landwirtschaftliche Nutzung) mit öffentlichen Interessen überschneiden.

93. Soweit der Begriff der gemeinnützigen Zwecke allenfalls die finanziellen öffentlichen Interessen ausschliesst, ergibt sich keine Verschärfung, da auch Art. 5 Abs. 3 WaG rein finanzielle Interessen grundsätzlich unberücksichtigt lässt.
94. Allenfalls ist der Begriff der gemeinnützigen Zwecke auch enger zu fassen als jener der öffentlichen Interessen, der für die bisherige Praxis zu den Rodungsbewilligungen primär ausschlaggebend war. Aus dem Wortlaut der Initiative unter Einbezug ihres französischen und italienischen Textes ergibt sich dies jedoch nicht zwingend. Da der Wortlaut unklar ist, können die auslegenden Erklärungen des Initiativkomitees (namentlich auf dem Unterschriftenbogen, in den Abstimmungserläuterungen und im Abstimmungskampf) sowie das Verständnis, das dem Text in der Botschaft, in den parlamentarischen Beratungen und in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates zukommen wird, für die spätere Auslegung entscheidend sein.
95. Weiterhin gilt, dass nicht jedes öffentliche bzw. gemeinnützige Interesse eine Rodung rechtfertigt. Rodungen bleiben Ausnahmen, die der Gesetzgeber zulassen kann. Dabei hat er auch das mit der Initiative wieder ausdrücklich in die Verfassung aufgenommene Gebot der flächenmässigen Walderhaltung zu berücksichtigen. Der Zweck der in Abs. 4 der Volksinitiative vorgesehenen Regelung der Rodungsbewilligung liegt darin, die geltende Praxis dahingehend zu beschränken, dass private Interessen künftig ausgeschlossen sind. Dementsprechend verlangt auch die Initiative eine umfassende, aber auf öffentliche Interessen beschränkte Abwägung. Die übrigen Voraussetzungen gemäss Art. 5 WaG können beibehalten werden.
96. Zusammenfassend führt die Volksinitiative in Bezug auf die Voraussetzungen Rodungsbewilligungen *durch den Ausschluss privater Einzelinteressen aus der Interessenabwägung zu einer qualitativ erheblichen Verschärfung* gegenüber der heutigen Praxis. Art. 5 WaG müsste entsprechend angepasst werden.

Zwar waren private Interessen für die Rechtfertigung von Rodungsbewilligungen in der bisherigen veröffentlichten Rechtsprechung des Bundesgerichts selten ausschlaggebend. Aber die Initiative schränkt den Handlungsspielraum deutlich ein, Rodungen erleichtert zuzulassen, um neuen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Dies gilt namentlich für erleichterte Rodungsvoraussetzungen in Gebieten mit einer starken und unerwünschten Waldzunahme.

**e) Rodungersatz nach Art. 7 WaG**

97. Der Initiativtext schreibt eine Ersatzleistung (französisch „compensation“, italienisch: „compensazione“) ausdrücklich als Voraussetzung jeder Rodung vor. Über die Art und Weise der Ersatzleistung wird nichts ausgeführt. Insbesondere wird nicht ausdrücklich bestimmt, ob die Ersatzleistung in der Aufforstung einer anderen Fläche bestehen müsse oder ob auch andere Arten des Ersatzes, wie Massnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes oder eine finanzielle Ersatzleistung in Frage kommen.
98. Dem Begriff "Ersatz" können zwei unterschiedliche Bedeutungen zukommen. Einerseits kann mit Ersatz eine Sache gemeint sein, die anstelle einer anderen Sache eingesetzt wird und deren Funktion übernimmt, andererseits kann Ersatz die Bedeutung von Entschädigung haben<sup>80</sup>. Der im französischen Wortlaut gewählte Terminus "compensation" kann mit Ausgleich, Ersatz, Vergütung übersetzt werden<sup>81</sup>.
99. Die geltende Verfassung verwendet das Wort "Ersatzleistung" nicht. Der Begriff "Ersatz" kommt in Art. 59 BV über den Militär- und Ersatzdienst vor. Der Gesetzgeber wird beauftragt einen zivilen Ersatzdienst zur Militärdienstpflicht vorzusehen. Bezeichnet wird also eine Verpflichtung, die an die Stelle der ursprünglichen Pflicht tritt. Die Ersatz-Dienstleistung ist verschieden (nicht militärisch) und erfüllt damit auch eine andere Funktion. Entscheidendes Element ist, dass der Verpflichtete eine ähnliche Belastung trägt wie der Militärdienst Leistende. Ersatz wird hier im Sinne eines Ausgleichs der Belastung geleistet und hat eine kompensatorische Funktion. Ausserdem wird der Begriff "Ersatz" in diesem Artikel sowie im Artikel über den Zivildienst dazu verwendet, den Bund zu verpflichten, Vorschriften über den angemessenen

<sup>80</sup> Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 4. Aufl., Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich 2001, Stichwort Ersatz; Wahrig, 7. Aufl., Gütersloh/München 2001, Stichwort Ersatz.

<sup>81</sup> DOUCET MICHEL/FLECK KLAUS E. W., Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache, Bd. 1 französisch – deutsch, 4. Aufl. 1988; LANGE-KOWAL ERNST ERWIN, Langenscheidts Handwörterbuch Französisch, Teil I Französisch-Deutsch, Berlin u.a. 1992, Stichwort compensation.

Ersatz des Erwerbsausfalls zu erlassen<sup>82</sup>. Der französische Begriff "compensation" kommt im Zusammenhang mit den genannten Bestimmungen über den Erwerbsausfall sowie bei der Bundeskompetenz betreffend die Familienausgleichskasse "caisse de compensation familiale"<sup>83</sup> und betreffend Arbeitslosenversicherung<sup>84</sup> vor. Es geht dabei um finanzielle Leistungen, die wegfallendes Einkommen oder höhere finanzielle Lasten ausgleichen.

100. Das geltende Waldrecht verwendet die Begriffe Rodungersatz (compensation du défrichement), Realersatz (compensation en nature), Ersatzabgaben (taxe de compensation) und Ausgleich (compensation). Rodungersatz wird als Sachüberschrift von Art. 7 WaG verwendet und bildet damit den Überbegriff über Realersatz und andere Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes. Unter Realersatz wird eine Aufforstung in der gleichen Gegend oder ausnahmsweise in einer anderen Gegend verstanden<sup>85</sup>. Die Ersatzabgabe gemäss Art. 8 WaG schöpft die Einsparung ab, die bei einem Verzicht auf gleichwertigen Realersatz eingespart wird. Mit dem Ausgleich gemäss Art. 9 WaG werden sodann erhebliche Vorteile aus der Waldrodung ausgeglichen. Im bundesrätlichen Entwurf zum geltenden Waldgesetz waren "Ersatzleistungen in Geld" noch als eigenständige Form des Rodungersatzes vorgesehen<sup>86</sup>. Auch wenn diese Form der Ersatzleistung vom Parlament (ausser für den Sonderfall von Art. 7 Abs. 4 WaG) bewusst nicht in das Gesetz übernommen wurde<sup>87</sup> und somit unzulässig ist, wird daraus ersichtlich, dass unter dem Begriff einer Ersatzleistung im Waldrecht auch eine finanzielle Leistung verstanden werden kann. Der Begriff Ersatz bzw. compensation kann somit in der spezifisch walddrechtlichen Terminologie als Überbegriff über alle in Art. 7 und 8 WaG genannten Ersatzleistungen verstanden werden.
101. Die Art der Ersatzleistung kann somit weiterhin vom Gesetzgeber bestimmt werden. Dabei kommen sowohl Realersatz in der gleichen Gegend (Art. 7 Abs. 1 WaG) als auch Realersatz in einer anderen Gegend (Art. 7 Abs. 2 WaG) oder auch Ersatzmassnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes (Art. 7 Abs. 3 WaG) in Frage. Auch eine finanzielle Leistung im Sinne einer Ersatzabgabe ist durch den Wortlaut der Bestimmung nicht ausgeschlossen. Unzulässig ist es jedoch, ganz auf jegliche Ersatzleistungen zu verzichten oder Ersatzleistungen so tief anzusetzen, dass sie nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten einer Wiederaufforstung oder zum finanziellen Vorteil der Rodung stehen. Ausserdem ist der Gesetzgeber beauftragt,

---

<sup>82</sup> Art. 61 Abs. 3 BV.

<sup>83</sup> Art. 116 Abs. 4 BV.

<sup>84</sup> Art. 114 BV.

<sup>85</sup> Art. 7 Abs. 1 und 2 WaG.

<sup>86</sup> BBl 1988 III, S. 226.

<sup>87</sup> KELLER, Waldgesetzgebung, S. 148.

die Regelung so auszugestalten, dass das Ziel der Waldflächenerhaltung erreicht werden kann.

102. Demzufolge steht die geltende Regelung betreffend der Art der Ersatzleistungen bei Rodungsbewilligungen nicht im Widerspruch zur Initiative.
103. Allerdings muss gleichzeitig dem Walderhaltungsgebot Rechnung getragen werden. Dieses verlangt die Erhaltung der Waldfläche und deren räumlichen Verteilung. Demzufolge dürfen Regelung und Praxis betreffend Rodungsbewilligungen nicht dazu führen, dass die Waldfläche in der Schweiz insgesamt abnimmt. Auch in einzelnen Gebieten darf die Rodungspolitik zu keiner wesentlichen Verminderung der Waldfläche führen, denn dadurch würde die räumliche Verteilung der Waldfläche in Frage gestellt. Unter der Voraussetzung eines sonstigen Zuwachses der Waldfläche im gleichen Gebiet wäre die heute offenbar bestehende Praxis, Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes an Stelle von Realersatz zuzulassen, wo kein Bedarf an zusätzlichem Wald besteht<sup>88</sup>, mit dem Walderhaltungsgebot vereinbar<sup>89</sup> und folglich auch mit dem Initiativtext.

#### ***f) Zuständigkeitsordnung für Rodungsbewilligungen***

104. Zuständigkeitsordnung und Verfahren für die Rodungsbewilligung werden von der Initiative nicht tangiert.

## **2. Vorgesehene Änderung des WaG**

### ***a) Rodungsvoraussetzungen***

105. An den materiellen Voraussetzungen der Rodung soll mit dem WaG-Vorentwurf nichts geändert werden. Es gilt somit grundsätzlich das für das geltende Waldgesetz Ausgeführte.
106. Hingegen schliesst die Initiative, wie erwähnt, private Interessen für die Rechtfertigung einer Waldrodung aus. Damit führt sie zu einer qualitativ erheblichen Verschärfung der Rodungsvoraussetzungen, welche einer Lockerung der Praxis entgegensteht. Die vorgesehene Änderung von Art. 10 WaG

---

<sup>88</sup> KELLER, Waldfläche, S. 28; MARTI, Waldrecht, S. 148.

<sup>89</sup> In diesem Sinn auch KELLER, Waldfläche, S. 32.

über den Realersatz will Rodungen in Gebieten mit starker Zunahme der Waldfläche erleichtern. Dies könnte zur Folge haben, dass vermehrt Private aus wirtschaftlichen Interessen (z.B. Landwirtschaft) Rodungen vornehmen möchten. Die geltende Verfassung würde durchaus Raum dafür lassen, das öffentliche Interesse an der Walderhaltung in Gebieten mit einer Zunahme der Waldfläche geringer zu gewichten, so dass private Interessen eher überwiegen können. Das Rodungsverbot gemäss der Volksinitiative *verunmöglicht eine solche Entwicklung*.

107. Immerhin kann in Gebieten, in denen der Wald erheblich zunimmt, die Notwendigkeit von Rodungsbewilligungen teilweise dadurch vermieden werden, dass vom dynamischen Waldbegriff abgewichen wird.

**b) Realersatz**

108. Die Zulässigkeit des Verzichts auf Realersatz im Sinne der Ersatzaufforstung gemäss Art. 7 Abs. 2 WaG-Vorentwurf<sup>90</sup> und dessen Substituierung durch gleichwertige Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes erscheint ebenfalls als mit der Initiative vereinbar, wenn diese Praxis auf Gebiete mit einer Zunahme der Waldfläche begrenzt wird<sup>91</sup>. Unter dieser Voraussetzung führt die Regelung weder zu einer Verminderung der Waldfläche insgesamt noch zu einer Beeinträchtigung der räumlichen Verteilung.
109. Wird bei Ersatzmassnahmen, die nicht in einer Aufforstung, sondern in anderen Massnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes bestehen, gemäss WaG-Vorentwurf auf Ersatzabgaben verzichtet (vgl. die vorgesehene Streichung von Art. 8 WaG), so muss allerdings auf andere Weise dafür gesorgt werden, dass die Ersatzmassnahmen gleichwertig sind, wie dies in Art. 7 Abs. 3 WaG-Vorentwurf vorgesehen ist.

**3. Fazit**

110. Zusammenfassend führt die Volksinitiative in Bezug auf die Voraussetzungen Rodungsbewilligungen *durch den Ausschluss privater Einzelinteressen aus der Interessenabwägung zu einer qualitativ erheblichen Verschärfung gegen-*

<sup>90</sup> Vgl. auch WAP-CH, S. 62; Massnahme 2a3.

<sup>91</sup> In diesem Sinn bejaht auch KELLER, Waldfläche, S. 32, die Vereinbarkeit mit dem Gebot der Walderhaltung.

über der heutigen Praxis. Das geltende Waldgesetz müsste dahin gehend geändert werden, dass eine Rodung nur noch aus wichtigen, überwiegend öffentlichen Interessen vorgenommen werden könnte. Dies würde wohl nur in wenigen Fällen dazu führen, dass eine Rodungsbewilligung verweigert werden müsste, welche im Rahmen der heute geltenden Praxis erteilt werden kann. Im Übrigen ist das geltende Recht aber mit der Initiative vereinbar.

111. Die Initiative schränkt den Spielraum für die Entwicklung der Verwaltungspraxis und eine Änderung der gesetzlichen Voraussetzungen für Rodungsbewilligungen deutlich ein. Die mit dem Waldprogramm Schweiz angestrebte *Erleichterung von Rodungen in Gebieten mit starkem Waldzuwachs wird zumindest teilweise verunmöglicht.*
112. Hingegen erscheint es mit der Initiative vereinbar, bei Rodungen in Gebieten mit einer Zunahme der Waldfläche auf Realersatz im Sinne der Ersatzaufforstung zu verzichten und statt dessen gleichwertige Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes zu verlangen.

### **C. Waldbaupraxis**

113. Die Initiative verlangt eine naturnahe Waldbaupraxis und verbietet den Kahlschlag. Bereits das geltende Waldgesetz strebt eine naturnahe Waldbewirtschaftung an<sup>92</sup>. Der WaG-Vorentwurf will dieses Ziel verstärkt umsetzen. Er schreibt in Art. 20 generell vor, dass der Wald naturnah zu bewirtschaften ist. Diese mit der WaG-Revision angestrebte generelle Vorschrift erhält durch die Volksinitiative Verfassungsrang.
114. Auch das geltende Waldgesetz verbietet Kahlschläge, lässt aber die Möglichkeit von Ausnahmbewilligungen offen. Die Initiative verankert das Kahlschlagverbot auf Verfassungsstufe. Es stellt sich die Frage, ob Ausnahmen, wie sie der geltende Art. 22 Abs. 2 WaG zulässt, nach der Volksinitiative ausgeschlossen wären. Der Wortlaut ist diesbezüglich nicht eindeutig. Zu beachten ist, dass das Kahlschlagverbot in engem, auch textlichen Zusammenhang mit der Verpflichtung auf eine naturnahe Waldbaupraxis steht. Daraus lässt sich ableiten, dass der Kahlschlag nur insoweit ausgeschlossen ist, als er einer naturnahen Waldbaupraxis widerspricht. Auch darüber hinaus ist davon auszugehen, dass es sich um einen Grundsatz handelt, der eine vom Gesetzgeber festzulegende Ausnahmeregelung nicht ausschliesst. Dafür spricht auch, dass

---

<sup>92</sup> Art. 20 Abs. 2 WaG.

diese Bestimmung grundsätzlich auf gleicher Stufe steht wie andere Verfassungsbestimmungen, welche Ziele verfolgen, die unter Umständen einen Kahlschlag rechtfertigen können. Dazu gehören in erster Linie Bestimmungen von Abs. 1 bis Abs. 3 der Volksinitiative. Soweit Kahlschläge im Rahmen von besonderen waldbaulichen Massnahmen, etwa zur Verjüngung von Lichtholzarten oder zur Überführung von Mittel- und Niederwald in Hochwald oder umgekehrt, angezeigt sind und die Bodenfruchtbarkeit, der Wasserhaushalt sowie sonstige Schutz- und Wohlfahrtsfunktionen des Waldes weder erheblich noch dauernd beeinträchtigt werden<sup>93</sup>, wären auf Gesetzesebene vorgesehene Ausnahmen weiterhin zulässig.

115. In Bezug auf die Waldbaupraxis ist keine Änderung des bestehenden Waldgesetzes erforderlich.

---

<sup>93</sup> Vgl. Botschaft WaG, S. 203.



## **VI. Anhang**

### **A. Literaturverzeichnis**

- AEMISEGGER HEINZ/WETZEL T., Wald und Raumplanung, VLP-Schriftenreihe Nr. 38 (zit. AEMISEGGER/WETZEL, Wald und Raumplanung)
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Kommentar zu Art. 42 BV, in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal, Petit commentaire de la constitution fédéral de la Confédération Suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003
- BLOETZER GOTTHARD, Die Oberaufsicht über die Forstpolizei nach schweizerischem Bundesstaatsrecht, Diss., Zürich 1978 (zit. BLOETZER, Oberaufsicht)
- BLOETZER GOTTHARD, Waldrecht, Natur- und Landschaftsschutzrecht, Jagdrecht, Zürich 2002 (zit. BLOETZER, Waldrecht)
- BLOETZER GOTTHARD, Walderhaltungspolitik – Entwicklung und Urteil der Fachleute, Schriftenreihe Umwelt Nr. 364, Bern 2004 (zit. BLOETZER, Walderhaltungspolitik)
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001 (zit. HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht)
- JAGMETTI RICCARDO, Kommentar zu Art. 24 aBV, in: Aubert/ Eichenberger/Müller/Rhinow/Schindler, Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987 ff.
- JAISSE STEFAN, Der dynamische Waldbegriff und die Raumplanung, Zürich 1994 (zit. JAISSE, Waldbegriff)
- KELLER PETER M., Evaluation der rechtlichen Möglichkeiten der Umsetzung der Ziele des Waldprogramms Schweiz im Bereich Waldfläche, 29. Juni 2004, zu Händen des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (zit. KELLER, Waldfläche)
- KELLER PETER M., Rechtliche Aspekte der neuen Waldgesetzgebung, AJP 1993, S. 144 ff. (zit. KELLER, Waldgesetzgebung)

- KNAPP BLAISE, La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des cantons, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 29 (zit. KNAPP, répartition)
- MAHON PASCAL, Kommentar zu Art. 77 BV, in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal, Petit commentaire de la constitution fédéral de la Confédération Suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003
- MARTI ARNOLD, Waldrecht, in: Haller Walter (Hrsg), Umweltrecht, Zürich/Basel/Genf 2004, § 10 (zit. MARTI, Waldrecht)
- RAUSCH HERIBERT, Umwelt und Raumplanung, in Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 58 (zit. RAUSCH, Umwelt und Raumplanung)
- SALADIN PETER, Kommentar zu Art. 3 aBV, in: Aubert/Eichenberger/Müller/Rhinow/Schindler, Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987 ff.
- TRÖSCH ANDREAS, Kommentar zu Art. 77 BV, in Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf, Lachen 2002

## **B. Weitere Quellen (Auswahl)**

- Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I, S. 1 ff. (zit. Botschaft BV)
- Botschaft zu einem Bundesgesetz über Walderhaltung und Schutz vor Naturereignissen (Waldgesetz, WaG) vom 29. Juni 1988, BBl 1988 III, S. 173 ff. (zit. Botschaft WaG)
- Waldprogramm Schweiz, Handlungsprogramm 2004-2015, Schriftenreihe Umwelt Nr. 363, Bern 2004 (zit. WAP-CH)

### C. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (nicht mehr in Kraft)
AJP	Aktuelle Juristische Praxis, Lachen SZ
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BBl	Bundesblatt
Bd.	Band
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts. Amtliche Sammlung; Bundesgerichtsentscheid
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
Diss.	Dissertation
f., ff.	und folgende
Fn	Fussnote
Hrsg.	Herausgeber
Kap.	Kapitel
lit.	litera
N	Note
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
Pra	Die Praxis, Basel
S.	Seite
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
u.a.	unter anderem
u.E.	unseres Erachtens
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
WaG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.0)
WAP-CH	Waldprogramm Schweiz, Handlungsprogramm 2004 – 2015, Schriftenreihe Umwelt Nr. 363, Bern 2004

WaV	Verordnung über den Wald vom 30. November 1992 (Waldverordnung; VR 921.01)
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Zürich
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert