

Orientierungslauf : rechtliche Aspekte in der Schweiz

Autor(en): **Seiler, Hansjörg**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Maggingen : Monatszeitschrift der Eidgenössischen Sportschule Maggingen mit Jugend + Sport**

Band (Jahr): **45 (1988)**

Heft 4

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-992643>

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.



Orientierungslauf – Rechtliche Aspekte in der Schweiz

Hansjörg Seiler

Referat, gehalten am 1. Internationalen Land-Access-Symposium
vom 29. bis 31. August 1987 in Geroldswil

Unsere Rechtsordnung beruht – wie alle Rechtsordnungen des europäischen Kontinents – auf der Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht; das Privatrecht regelt die Verhältnisse der Privaten untereinander, das öffentliche Recht regelt die Beziehung der Bürger zum Staat und zur Allgemeinheit. Die Schweiz ist ein Bundesstaat. Dementsprechend gibt es Bundesgesetze und kantonale Gesetze. Das Bundesrecht geht dem kantonalen Recht grundsätzlich vor, jedoch kann es im einzelnen zu komplizierten Abgrenzungsfragen kommen. Der Wald, in dem ein OL durchgeführt wird, ist nicht Eigentum des OL-Organisators. Es fragt sich daher, weshalb man eigentlich fremden Wald so ohne weiteres betreten darf. Der Artikel versucht, diese Frage zu beantworten, schildert abgeschlossene und hängige Gerichtsfälle und zieht Schlussfolgerungen für die Sportpraxis.

Das Zutrittsrecht zum Wald und seine Anwendung

Der Wald hat in der Rechtsgeschichte eine ganz besondere Stellung, die ihn vom übrigen Grundeigentum abhebt. Ursprünglich war der Wald Allmend, das heisst, er gehörte der ganzen Dorfgemeinschaft. In monarchischen Ländern zog später oft der Fürst das Eigentum am Wald an sich, aber weil es in der Schweiz nie eine Monarchie gab, blieben die Gemeinden die typischen Waldeigentümer; noch heute gehören ihnen rund zwei Drittel des schweizerischen Waldes.

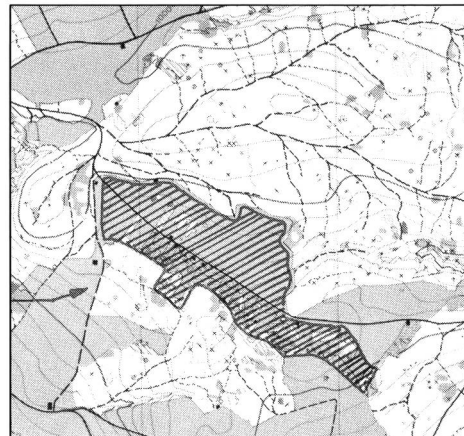
Wenn der Wald der Dorfgemeinschaft gehörte, durfte ihn natürlich auch jeder Dorfbewohner betreten, um Holz aufzulesen, Vieh zu weiden usw. Auch dort, wo später – im 18. und 19. Jahrhundert der Wald zu Privateigentum aufgeteilt wurde, blieb ein gewohnheitsrechtliches allgemeines Zutrittsrecht weitgehend erhalten.¹ Der Privatwald in der Schweiz (30 Prozent des gesamten Waldareals) gehört zum grössten Teil zu einzelnen Bauernhöfen. Es gab in der Schweiz nie die in gewissen anderen Ländern verbreiteten grossen Waldgebiete, die als Privat-Jagdrevier eines Grossgrundbesitzers dem allgemeinen Zutritt verschlossen waren.

1912 trat das Schweizerische Zivilgesetzbuch² in Kraft. Es enthält den berühmten Artikel 699, dessen Absatz 1 wie folgt lautet:

Das Betreten von Wald und Weide und die Aneignung wildwachsender Beeren, Pilze u. dgl. sind in ortsüblichem Umfange jedermann gestattet, soweit nicht im Interesse der Kulturen seitens der zuständigen Behörde einzelne bestimmt umgrenzte Verbote erlassen werden.³

Wie sich aus dem Vorstehenden ergibt, ist dieser Artikel eher eine Kodifizierung des vorher schon bestehenden Gewohnheitsrechts als eine Neuschöpfung. Entscheidend ist also, dass das Zutrittsrecht frei ausgeübt werden darf, d.h. auch ohne oder sogar gegen den ausdrücklichen Willen des Waldeigentümers. Das Recht besteht im ortsüblichen Umfang. Die Lehre versteht darunter einen Umfang, der keinen oder keinen nennenswerten Schaden am Wald verursacht.⁴ Ein restriktiverer Ortsgebrauch müsste nachgewiesen werden. Das Bundesgericht hob in seinem ersten Entscheid, den es zu Artikel 699 ZGB zu fäl-

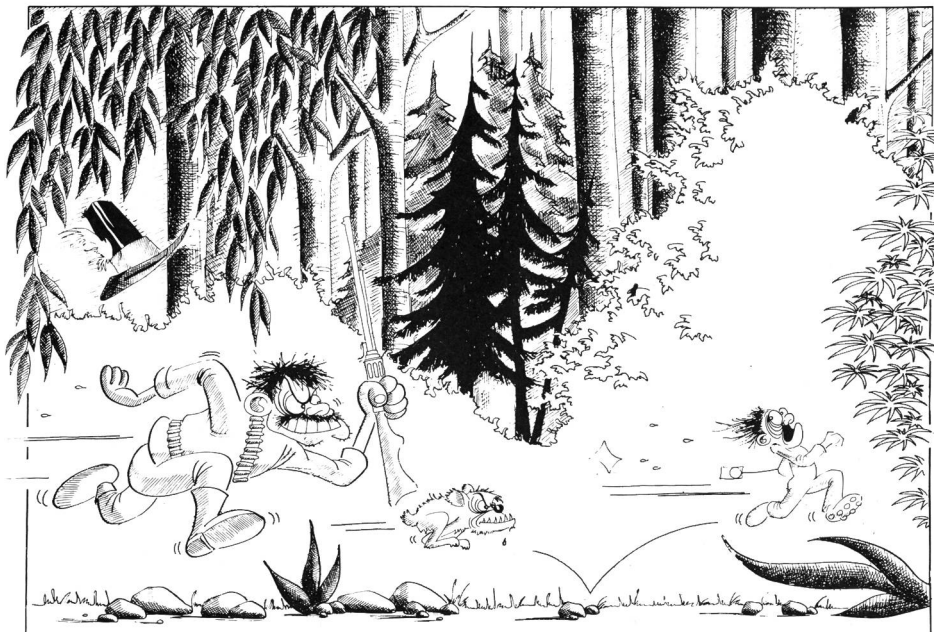
Dr. iur. H. Seiler war Mitglied der Kommission «Wald und Umwelt» des Schweizerischen OL-Verbandes (SOLV), beschäftigt sich nach wie vor mit rechtlichen Fragen des OL und ist als aktiver Läufer noch hie und da an einem Lauf anzutreffen.



len hatte, eine kantonale Einschränkung des Zutrittsrechts auf, obwohl der Wald offenbar von Hunderten von Personen zum Beerensammeln heimgesucht worden war.⁵

Gestützt auf diesen Artikel 699 ZGB wurde nun auch seit den dreissiger Jahren in den Schweizer Wäldern Orientierungslauf betrieben, was nie zu Konflikten mit den Waldeigentümern führte.

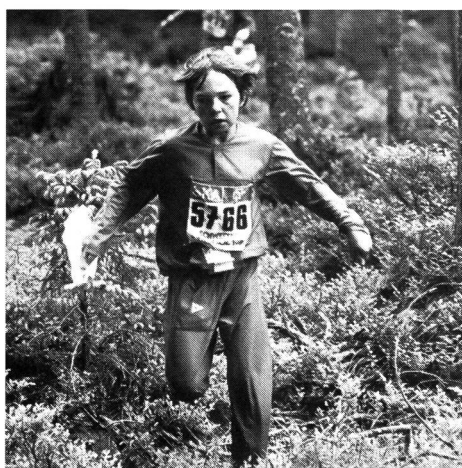
Nach der Systematik und der Entstehungsgeschichte ist Artikel 699 ZGB eine privatrechtliche Bestimmung; sie erlaubt jedermann das Betreten fremden Grundeigentums. In einem Entscheid aus dem Jahre 1970 wies jedoch das Bundesgericht dem Artikel auch eine öffentlich-rechtliche Komponente zu und zwar mit der Begründung, das Zutrittsrecht diene dem öffentlichen Interesse, den Wald als Erholungsraum für die Bevölkerung zu erhalten; das setze voraus, dass die Behörden auch z.B. von Amtes wegen das Entfernen eines Zaunes im Walde anordnen können.⁶ Die Erholungsfunktion war damit höchstrichterlich als wesentliche Aufgabe des Waldes anerkannt, und damit schien auch die rechtliche Stellung des OL als gesichert.



Aus: «Postengebrüll» von Thomas Hägler.

Erste OL-Einschränkungen; kantonale Richtlinien

Seit Beginn der siebziger Jahre gab es erste Angriffe gegen Orientierungsläufe, meist von Seiten der Jäger, die der Ansicht waren, OL mit mehreren hundert Teilnehmern würden das Wild übermässig beunruhigen. Seit 1975 erliessen mehrere Kantone Empfehlungen oder Richtlinien für die Durchführung von Orientierungsläufen; diese Richtlinien sahen im allgemeinen vor, dass während der Setzzeit des Rehs keine grösseren Läufe durchgeführt werden sollten, dass Ruhezeiten ausgeschieden werden sollten, meist auch, dass vor der Planung eines OL mit Jagd- oder Forstbehörden Kontakt aufzunehmen sei. Alle diese Richtlinien sind rechtlich unverbindlich. Trotzdem wird es von Seiten von Behörden oder Jägern oft als Pflichtverletzung angesehen, wenn z.B. eine in den Richtlinien vorgesehene vorgängige Meldung eines OL unterbleibt. Diese Betrachtungsweise ist rechtlich unhaltbar. Einige Gemeinden erliessen förmliche Reglemente, in denen die Durchführung von OL bewilligungspflichtig erklärt wird; die Rechtmässigkeit vieler dieser Reglemente ist fraglich.⁷



Bisherige OL-Verbote und Praxis des Bundesgerichts

1981 erliessen die beiden Gemeinden *Grabs* und *Wildhaus* im Kanton St. Gallen auf Antrag der jeweiligen Jagdgesellschaften ein Verbot für die auf ihrem Gebiet vorgesehenen Schweizer Meisterschaften. Dies war das erste kategorische OL-Verbot in der Schweiz. Begründet wurde es zunächst damit, der OL tangiere die Interessen der Jäger, später wurden noch andere Argumente nachgeliefert, insbesondere der Schutz der Auerhühner. Der Schweizerische OL-Verband zog das Verbot an den Regierungsrat des Kantons St. Gallen weiter. Dieser hiess mit Entscheid vom 20. Dezember 1983 den Rekurs des OL-Verbandes gut mit der Begründung, das Verbot sei unverhältnismässig, da sich der Schutz empfindlicher Stellen auch mit der Ausscheidung von Schutzzonen erreichen lasse.⁸ Die Gemeinden wurden angewiesen, solche Schutzzonen auszuscheiden. Gegen diesen Entscheid riefen die beiden Gemeinden das Bundesgericht an; dieses hiess die Beschwerde teilweise gut, aber einzig mit der verfahrensmässigen Begründung, der Regierungsrat hätte die Schutzzonen selber ausscheiden müssen, anstatt die Gemeinden damit zu beauftragen. Eine materielle Stellungnahme zur Streitfrage der Zulässigkeit des OL war damit nicht verbunden.⁹ In der Folge wurde im fraglichen Wald ein Militär-Lauf mit relativ wenigen Teilnehmern durchgeführt, wobei die Behörden zahlreiche Schutzzonen festgelegt hatten. Zurzeit ist die Durchführung eines grösseren Laufes im gleichen Gebiet geplant, wobei es um die Frage geht, ob die früheren Schutzzonen auch dafür genügen, oder ob grössere Zonen ausgeschieden werden müssten.

Der Fall Grabs wirkte in der ganzen Schweiz als Signal, woraus auch die erhebliche Präzedenzwirkung erhellt, die den weiteren Ergebnissen der Diskussionen in Grabs zukommt. In mehreren Gemeinden gab es Bestrebungen – meist

von Jägern –, Orientierungsläufe zu verbieten, und einige Gemeinde- oder Bezirksbehörden erliessen denn auch OL-Einschränkungen. Diese wurden von unserer Seite mehrmals mit Erfolg angefochten:

Die Gemeinde *Stetten* im Kanton Schaffhausen verfügte 1984 sehr einschränkende Bestimmungen für die Durchführung eines OL, insbesondere den völligen Verzicht auf OL zwischen dem 15. April und dem 30. Juni sowie Wildruhezonen von rund einem Drittel des Waldgebietes. Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen hiess den dagegen gerichteten Rekurs am 6. November 1984 weitgehend gut mit der Begründung, die verfügten Einschränkungen seien unverhältnismässig.¹⁰ Die Schonzeit wurde auf die Zeit vom 1. Mai sonntag bis 20. Juni verkürzt, zudem wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass auch während dieser Zeit in weniger empfindlichen Wäldern des Kantons Schaffhausen ausgewichen werden könne. Ferner wurden die Schongebiete auf 20 Prozent der Waldfläche verkleinert.

Im Kanton Appenzell-Innerrhoden verbot 1984 der Bezirkshauptmann des Bezirks *Rüte* die Benützung bestimmter Parzellen für einen Nationalen B-OL. Dieses Verbot wurde auf Rekurs hin von der Standeskommission (Regierung) des Kantons Appenzell-Innerrhoden aufgehoben.¹¹ Die Standeskommission hielt dabei auch fest, dass es mit Artikel 699 ZGB nicht vereinbar wäre, solche Anlässe generell zu verbieten.

In *Aubonne* im Kanton Waadt wurde 1986 ein OL-Organisator von der Polizei gebüsst, weil er keine Bewilligung eingeholt habe, wobei zu bemerken ist, dass diese Bewilligung nicht für das Betreten des Waldes, sondern für die Benützung der Strassen für erforderlich gehalten wurde. Der gebüsst Organisations gelangte an den Strafrichter, welcher ihn freisprach, weil für die Durchführung eines OL keine Bewilligung für die Benützung der Strassen erforderlich sei.¹²

Zu einem für den OL weniger glücklichen Fall kam es, als 1985 eine Jagdgesellschaft von der Stadt *Gallen* verlangte, einen OL auf ihrem Gebiet zu verbieten, mit der Begründung, der während der Setzzeit vorgesehene Lauf störe die Rehe zu stark. Die Stadt lehnte das Begehren ab, und die Jagdgesellschaft zog diesen Entscheid weiter an den Regierungsrat des Kantons St. Gallen, also die gleiche Behörde, die schon den Fall Grabs zu behandeln hatte. Im Gegensatz zu jenem Entscheid verbot diesmal jedoch der Regierungsrat den OL.¹³ Nun zog der OL-Veranstalter den Entscheid an das Bundesgericht weiter. Dieses wies jedoch in einem summarischen Verfahren unsere Beschwerde ab mit der Begründung, der Regierungsrat habe sein Ermessen nicht überschritten.¹⁴ Aus der Begründung ist zu entnehmen, dass der Entscheid des Regierungsrates auch geschützt worden wäre, wenn er den OL nicht verboten hätte. Trotzdem bedeutete der Entscheid des Bundesgerichts eine erste grosse Niederlage für den OL.

Dieser Entscheid des Bundesgerichts hatte wiederum eine Signalwirkung für unsere Gegner.

Im Juli 1986 verbot die Gemeinde *Fällanden* im Kanton Zürich die Durchführung eines OL mit zirka 150 Teilnehmern im November, mit der Begründung, der betreffende Wald sei zu klein, um einen OL unter Beachtung der Ruhebedürfnisse des Wildes durchzuführen (wobei anzumerken ist, dass zur Zeit des vorgesehenen Lauftermins gejagt werden darf!). Der Bezirksrat Uster als erste Rekursinstanz hob am 1. Juni 1987 dieses Verbot auf¹⁵; bemerkens-

wert ist, dass der Bezirksrat unsere Auffassung teilt, wonach Artikel 699 nur Verbote zum Schutz der Kulturen rechtfertigt, nicht aus andern Gründen. Dieser Entscheid ist also rechtlich ein schöner Erfolg für den OL, jedoch ist seine Verwertbarkeit relativiert dadurch, dass er nur von einer unteren Rekursinstanz stammt.

Hängige Fälle

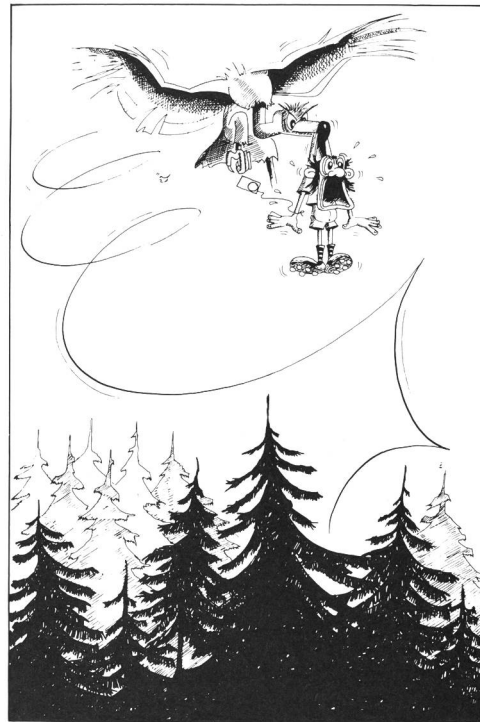
Einige weitere Fälle sind zurzeit noch bei den Gerichten hängig:

Im April 1985 verboten die Gemeinden *Wallisellen*, *Bassersdorf* und *Kloten* im Kanton Zürich die Durchführung eines OL mit zirka 250 bis 300 Teilnehmern während der Setzzeit des Rehs. Als letzte kantonale Instanz schützte der Regierungsrat des Kantons Zürich dieses Verbot unter Bezugnahme auf den Bundesgerichtsentscheid St. Gallen und mit der Begründung, ein OL während der Setzzeit könne in dem relativ kleinen Lebensraum der Rehpopulation ernsthaft gefährden.¹⁶ (Anzumerken bleibt, dass nach einem wildbiologischen Gutachten, das der Regierungsrat in dieser Angelegenheit erstellen liess, im fraglichen Wald der Rehbestand zwischen 100 und 135 Tieren schwankt und dass jährlich davon zirka 34 auf der Jagd erlegt werden, wovon 7 Kitze. Die Frage ist erlaubt, weshalb so viele Rehe gejagt werden, wenn andererseits die Population vom Aussterben bedroht sein soll.) Eine Beschwerde ans Bundesgericht in dieser Angelegenheit ist noch hängig.



Im Dezember 1986 verbot die Gemeinde *Salouf* im Kanton Graubünden die Durchführung der im Oktober 1987 auf ihrem Gebiet vorgesehenen Schweizer Meisterschaften. Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden schützte dieses Verbot mit der Begründung, durch den OL würden die Hirsche während ihrer Brunftzeit gestört.¹⁷ (Auch hier ist zu bemerken, dass während der fraglichen Zeit die Niederjagd – mit Einsatz von Jagdhunden! – zulässig ist.) Auch gegen diesen Entscheid ist eine Beschwerde beim Bundesgericht hängig.

In einzelnen Gemeinden zeigt sich eine noch restriktivere Tendenz: Die Gemeinde *Bonaduz* im Kanton Graubünden beabsichtigt, in einem neuen kommunalen Baugesetz ein grundsätzliches Verbot von Orientierungsläufen auf dem ganzen Gemeindegebiet aufzunehmen. Gestützt darauf wurde schon jetzt in Aussicht gestellt, einen für das Jahr 1988 vorgesehenen Nationalen OL nicht zu gestatten. Gegen den fraglichen Artikel im Baugesetz ist zurzeit ein Rekurs beim Regierungsrat des Kantons Graubünden hängig.



Aus: «Postengebrüll» von Thomas Hägler.

Rechtliche Beurteilung der Bundesgerichtspraxis

Artikel 699 ZGB erlaubt den Zutritt im ortsüblichen Umfang. Wir haben uns immer auf den Standpunkt gestellt, dass der OL, wie er in der Schweiz ausgeübt wird, als ortsüblich zu gelten hat und zwar erstens, weil der OL seit Jahrzehnten ausgeübt wird und zweitens, weil dabei noch ein nennenswerter Schaden an den Waldkulturen entstand. Von unsern Kontrahenten und von einigen Gemeinderäten wird die Ortsüblichkeit des OL zum Teil bestritten, jedoch haben die Behörden im allgemeinen unsere Auffassung geteilt.¹⁸ Die Standeskommission des Kantons Appenzell-Innerrhoden stellte im erwähnten Entscheid Rüte ausdrücklich fest, dass ein OL mit (im konkreten Fall) 550 Teilnehmern noch als ortsüblich zu gelten hat. Wir können also ohne weiteres davon ausgehen, dass OL grundsätzlich in unseren Wäldern zulässig sind.

Nun ergibt sich aus Artikel 699 ZGB, dass auch ein an sich zulässiger Zutritt ausnahmsweise im Interesse der Kulturen verboten werden kann. Mit Kulturen sind eindeutig Pflanzen gemeint.¹⁹ Auerhühner, Rehe und Hirsche, die bisher als Begründung für OL-Verbote herangezogen wurden, sind jedenfalls keine Kulturen²⁰ und fallen demnach nicht unter das Gesetz.

Einschränkungen des Zutrittsrechts

Nun kann natürlich das Zutrittsrecht auch nur im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung ausgeübt werden; polizeiliche Schranken, die sich aus andern Gesetzen ergeben, sind auch bei der Ausübung des Zutrittsrechts zu beachten. Wenn zum Beispiel gestützt auf die Tierseuchengesetzgebung bestimmte Landesteile zum Schutz vor gefährlichen Seuchen mit einer Zutrittsperre belegt werden, so kann man nicht diese Sperre mit dem Hinweis auf das Zutrittsrecht umgehen.

Eine besondere Lage ergibt sich, wenn solche Einschränkungen des Zutrittsrechts durch die kantonale Gesetzgebung vorgesehen werden. Weil das Zutrittsrecht im Bundesrecht festgelegt wird und das Bundesrecht dem kantonalen Recht grundsätzlich vorgeht, sind kantonale Einschränkungen nur zulässig, wenn sie auf einem haltbaren öffentlichen Interesse beruhen, verhältnismässig sind und nicht im Ergebnis das Zutrittsrecht vereiteln oder seiner Substanz berauben.²¹ Dazu muss die Behörde, die den Zutritt einschränkt, konkret darlegen, dass und inwiefern diese Massnahme zum Schutz eines bestimmten öffentlichen Interesses notwendig ist.²² In diesem Rahmen können also kantonale Gesetze den Zutritt einschränken; so kann zum Beispiel ein kantonales Naturschutzgesetz den Zutritt zu einem Waldtümpel mit seltenen Pflanzen oder Insekten verbieten. Unzulässig wäre ein kantonales Forstgesetz, das in grossen Teilen des Kantons Orientierungsläufe untersagt. Irgendwo zwischen diesen Extremen liegt die Grenze des noch Zulässigen. Im Ergebnis ist es also möglich, dass durch kantonale Gesetze in bestimmten Fällen OL verboten werden können.

Das Seltsame an der ganzen Sache liegt nun aber darin, dass alle bisherigen OL-Verbote gerade nicht auf ein kantonales Gesetz gestützt wurden, weil entsprechende Gesetze nicht oder noch nicht bestanden. Vielmehr wurden die Verbote direkt auf Artikel 699 ZGB gestützt, obwohl dieser Artikel nur von Verboten im Interesse der Kulturen spricht und die Verbote gerade nicht mit dem Schutz der Kulturen, sondern dem Schutz des Wildes begründet wurden. Das Bundesgericht hat im St. Galler Entscheid diese Praxis geschützt, allerdings ohne rechtliche Begründung²³; sie lässt sich auch nicht begründen: auch wenn man nämlich mit dem Bundesgericht die öffentlich-rechtliche Komponente von Artikel 699 ZGB anerkennt und davon ausgeht, dass diese Komponente die Behörde ermächtigt, von Amtes wegen das Zutrittsrecht nicht nur durchzusetzen, sondern erforderlichenfalls auch einzuschränken²⁴, so kann man sich trotzdem nicht über das Gesetz hinwegsetzen, das eben nur von Kulturen spricht. Die öffentlich-rechtliche Komponente dieser Bestimmung bedeutet einfach, dass die Behörde zum Schutz der Kulturen, also aus forstpolizeilichen Überlegungen, einen waldschädigenden Zutritt von Amtes wegen auch dann verbieten kann, wenn der Waldeigentümer absichtlich oder aus

Gleichgültigkeit nichts dagegen unternimmt. Zutrittsverbote aus anderen Gründen können zwar wohl zulässig sein, aber eben nur mit einer Grundlage in einem andern (kantonalen oder eidgenössischen) Gesetz, nicht schon gestützt auf Artikel 699 ZGB. Die Auffassung des Bundesgerichts bedeutet nichts anderes, als dass etwas, das vom Bundesrecht ausdrücklich als zulässig erklärt wird, verboten werden kann, ohne dass irgendwo in einem Gesetz ein Verbot vorgesehen ist. Diese Auffassung verletzt das Legalitätsprinzip.

Neue Gesetze

Wie bereits erwähnt, stützen sich bisher alle OL-Verbote auf eine fragwürdige Auslegung von Artikel 699 ZGB, weil andere Gesetze nicht zur Verfügung standen. Es sind jedoch neue Gesetze in Vorbereitung, die die Rechtslage etwas ändern könnten.

Auf eidgenössischer Ebene

Es besteht ein Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den *Natur- und Heimatschutz*²⁵, welcher in Artikel 18 die Erhaltung von Biotopen von Tieren und Pflanzen vorsieht. Dabei dürfte es sich aber nur um einen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone handeln, nicht um eine unmittelbar anwendbare Grundlage für Einzelverfügungen²⁶; jedenfalls hat noch nie eine Behörde ein OL-Verbot auf diese Bestimmung gestützt. Mit dem Beschluss vom 19. Juni 1987 hat nun aber die schweizerische Bundesversammlung (Bundesparlament) das NHG revidiert und dabei den Biotopschutz erheblich verstärkt.²⁷ Die Gesetzesrevision dürfte im Laufe des Jahres 1988 in Kraft treten. Allerdings betrifft dieses Gesetz nur Biotop für bedrohte Arten, nicht für das Wild schlechthin. Die Auswirkungen des NHG auf den OL dürften beschränkt bleiben, und ausserdem wären es Auswirkungen, die zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt in der Tat zu akzeptieren sind.

Das geltende eidgenössische *Jagdgesetz* stammt aus dem Jahre 1925.²⁸ Es regelt nur die Jagdausübung und gibt keine Grundlage für ein OL-Verbot. Am 20. Juni 1986 erliess nun aber die Bundesversammlung (Bundesparlament) ein neues Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (*Jagdgesetz, JSG*), welches das alte Gesetz von 1925 ablöst. Im Entwurf zu diesem Gesetz waren nun zwei potentiell OL-gefährliche Bestimmungen vorgesehen, einerseits ein Artikel folgenden Inhaltes: «Die Kantone sorgen für einen ausreichenden Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vor Störung.»²⁹ In der Botschaft des Bundesrates zum Gesetzesentwurf wurde diese Bestimmung als ein Kernpunkt bezeichnet, der unter anderem dazu dienen soll, Störungen durch «touristische, sportliche und weitere Aktivitäten des Menschen» zu beschränken.³⁰

Ferner war vorgesehen, dass sich strafbar macht, wer vorsätzlich oder fahrlässig «den Jagdbetrieb stört oder behindert».³¹ Diese potentiell für den OL gefährliche Tendenz führte denn im Stände-

rat (der kleineren der beiden Kammern des schweizerischen Bundesparlaments) zu kritischen Bemerkungen, insbesondere zur Frage nach dem Verhältnis zu Artikel 699 ZGB.³² Der zuständige Vertreter der Bundesregierung, Bundesrat Egli, stellte dabei klar, dass das Zutrittsrecht trotz dieser neuen Bestimmungen erhalten bleibt und dass es nicht um einen absoluten Schutz der Tiere vor jeglicher Störung geht.³³ Im Nationalrat (der grösseren der beiden Parlamentskammern) wurde aus Bedenken um den OL sogar ein Nicht-Eintretensantrag gestellt, der dann zurückgezogen wurde, nachdem Bundesrat Egli versichert hatte, es gehe nicht um ein Verbot oder eine Einschränkung des OL.³⁴ Allerdings wurde ein Antrag abgelehnt, im Jagdgesetz ausdrücklich einen Verweis auf Artikel 699 ZGB anzubringen, aber nur mit der Begründung, diese Bestimmung bleibe ja ohnehin bestehen, so dass ein solcher Verweis überflüssig sei.³⁵ Zudem wurde in Artikel 17 die Strafbarkeit der fahrlässigen Jagdstörung gestrichen, um die sportliche Tätigkeit im Wald nicht zu verunmöglichen.³⁶

Die parlamentarische Behandlung des Gesetzes war also für den OL durchaus positiv. Durch die Vorschrift, Tiere vor Störung zu schützen, wird bloss den Kantonen das zur Pflicht gemacht, was sie bisher in ihrer Gesetzgebung auch schon regeln konnten, nämlich den Lebensraum der Fauna zu schützen, ohne aber damit das Zutrittsrecht zu vereiteln. Fraglich ist, ob die Bestimmung nur einen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone enthält oder ob sie direkt anwendbar ist als gesetzliche Grundlage für ein OL-Verbot im Einzelfall. Der Wortlaut spricht eher für die erste Auffassung, ebenso die Diskussion im Nationalrat, der mit der offenen Formulierung gerade den Kantonen die Möglichkeit geben wollte, lokal angepasste Regelungen zu finden.³⁷ Es bleibt abzuwarten, wie sich die Praxis dazu entwickeln wird. Es ist vorgesehen, das neue Gesetz im Frühjahr 1988 in Kraft zu setzen.

In Revision ist auch die *Forstgesetzgebung* des Bundes. Das geltende Forstpolizeigesetz datiert aus dem Jahre 1902³⁸ und gibt keine Grundlage für OL-Verbote.³⁹ Es ist nun vorgesehen, ein neues Waldgesetz zu erlassen. Ein erster Entwurf wurde 1986 den interessierten Organisationen zur Vernehmlassung unterbreitet. Er enthält einen Artikel 13 mit dem Titel «Zugänglichkeit». Darin ist – für den OL positiv – eine Pflicht der Kantone vorgesehen, dafür zu sorgen, dass der Wald der Allgemeinheit zugänglich bleibt. Negativ sind dann aber die beiden folgenden Absätze, wonach die Zugänglichkeit eingeschränkt werden kann, wenn es die Erhaltung des Waldes oder andere öffentliche Interessen erfordern und wonach die Durchführung von grossen oder wiederkehrenden Veranstaltungen im Wald bewilligungspflichtig sein soll. Der pauschale Verweis auf «andere öffentliche Interessen» ist bedenklich; er gibt den jeweiligen Behörden einen ausserordentlich grossen Ermessensspielraum. Die Bewilligungspflicht für Veranstaltungen ist logisch inkonsequent: Wenn eine Veranstaltung den Rahmen des ortsüblichen Zutritts sprengt, kann sie sich ja schon bisher nicht auf Artikel 699 ZGB berufen. Wenn aber eine Veranstaltung noch als ortsüblich zu betrachten ist, wie das für den OL im schweizerischen Umfang der Fall ist, so ist sie bisher ohne Bewilligung zulässig, was ja gerade die wesentliche Substanz von Artikel 699 darstellt. Mit der neuen Formulierung würde also die bisherige Rechtslage entscheidend geändert. Nun gibt es freilich Grenzfälle, in denen nicht ganz klar ist, ob ein Zutritt noch ortsüblich ist, so namentlich wenn eine Vielzahl von einzelnen Veranstaltungen stattfindet, von denen jede einzelne an sich noch zulässig wäre, die aber in ihrer Gesamtheit doch einen erheblichen Schaden am Wald anrichten könnten. Man hat Verständnis dafür, dass die Behörden für solche Fälle vorsorgen wollen, wobei allerdings auch festzuhalten ist, dass allfällige Waldschäden bisher gerade nicht auf organisierte



Veranstaltungen zurückzuführen sind, sondern auf eine intensive individuelle Benützung des Waldes als Erholungsgebiet. Daher muss man die Zweckmässigkeit der vorgesehenen Bewilligungspflicht bezweifeln. Fragwürdig ist vor allem auch, dass im Entwurf keine Kriterien genannt sind, nach denen die Bewilligung erteilt oder verweigert werden kann. Das würde den jeweiligen lokalen Behörden wiederum einen sehr grossen Ermessensspielraum geben, den gewisse OL-feindliche Gemeinderäte für ihre Interessen ausnützen könnten. Wir haben aus diesen Gründen im Vernehmlassungsverfahren gegen diese Bestimmungen opponiert.

Auf kantonaler Ebene

Mit dem Inkrafttreten des neuen eidgenössischen *Jagdgesetzes* haben die Kantone dafür *Ausführungsbestimmungen* zu erlassen. Dabei werden sie insbesondere auch regeln, wie sie den ausreichenden Schutz der Tiere vor Störung sicherstellen wollen. Ein generelles Verbot von Orientierungsläufen wäre klarerweise unzulässig. Aber auch eine Bewilligungspflicht für OL im bisher üblichen Umfang wäre mit dem Bundesrecht nicht vereinbar⁴⁰, jedenfalls solange die vorne erwähnte bundesrechtliche Bewilligungspflicht nach Waldgesetz nicht besteht. Möglich sind aber gewisse Vor-

schriften über die Durchführung von OL oder die Ausscheidung bestimmter Schutzzonen. Zu Diskussionen werden voraussichtlich besonders die Läufe während der Setzzeit führen.

Auch das *Raumplanungsrecht* wird in einigen Kantonen herangezogen, um den OL zu reglementieren. Diente ursprünglich das Raumplanungsrecht nur dazu, die Erstellung von Gebäuden zu regeln, so besteht heute eine Tendenz, alle menschlichen Aktivitäten damit zu erfassen. Nach dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz von 1979⁴¹ haben die Kantone Richtpläne zu erlassen, die aufzeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt werden sollen.⁴² In den Richtplan gehören allerdings nur Vorhaben von erheblicher räumlicher Bedeutung⁴³, was Orientierungsläufe nicht sind. Als Vorarbeit für die Erstellung von Richtplänen müssen die Kantone aber feststellen, welche Gebiete besonders schön oder für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlagen bedeutsam sind.⁴⁴ Daher werden nun in einzelnen Kantonen grossflächig Gebiete bezeichnet, die als schützenswerte Lebensräume für Tiere betrachtet werden und worin Störungen möglichst vermieden werden sollen. Solche Bezeichnungen sind zwar für sich allein nicht rechtlich verbindlich, sie können aber als begleitende Entscheidungsgrundlage dienen, wenn die Behörden in

einem konkreten Fall beurteilen, ob sie einen OL verbieten wollen. Es entwickelt sich hier eine eigentümliche und rechtlich nicht unproblematische Form von «soft law», das zwar nicht direkt rechtsverbindlich, aber indirekt eben doch massgebend ist.

In all diesen Fällen – seien sie jagdgesetzlich oder raumplanungsrechtlich begründet – wird es entscheidend darum gehen, die Verhältnismässigkeit zu wahren.

Verfahrensfragen und unsere Organisation

Behördenorganisation und Verfahrensrecht sind in der Schweiz kantonal geregelt; es ist daher nicht möglich, das Verfahren, in welchem ein OL-Verbot ergehen kann, allgemeingültig zu beschreiben. Meist geht es so vor sich, dass eine lokale Behörde (meistens Gemeinderat, zum Teil auch Bezirksbehörden) eine Einschränkung oder ein totales Verbot erlässt, manchmal auf Antrag aus Jägerkreisen, manchmal aber auch von sich aus (wobei zu bemerken ist, dass in vielen Gemeinderäten auch Jäger vertreten sind). Solche Verbote können weitergezogen werden entweder an die kantonale Regierung oder an das kantonale Verwaltungsgericht; teilweise besteht noch eine Zwischeninstanz zwischen der Gemeindebehörde und der obersten kantonalen Instanz. Es ist ein Charakteristikum für die Schweiz, dass die Verwaltungsrechtspflege zu einem guten Teil nicht durch unabhängige Gerichte, sondern durch die politischen Behörden erfolgt. Der letztinstanzliche kantonale Entscheid kann an das schweizerische Bundesgericht weitergezogen werden. Der ganze Instanzenzug kann mehrere Jahre dauern. Ein besonderes Problem liegt darin, dass die Beschwerden in der Regel keine aufschiebende Wirkung haben. Wenn also eine Gemeinde einen OL verbietet, darf er nicht durchgeführt werden, auch wenn das Rechtsmittelverfahren noch hängig ist und sich nachträglich das OL-Verbot als rechtswidrig erweist. Der OL-Veranstalter sitzt hier immer am kürzeren Hebel.

Infolge der kantonalen Unterschiedlichkeiten kann auch nicht ein Jurist alle Fälle in der Schweiz kompetent behandeln. Wir haben daher im SOLV eine regionale Struktur geschaffen: wir haben mehrere OL-Juristen, von denen jeder für einen oder mehrere Kantone zuständig ist. Leider haben wir gerade in einigen kritischen Kantonen keinen Juristen. Wenn ein OL-Veranstalter Schwierigkeiten mit Behörden hat, so kann er sich an den zuständigen Juristen wenden, welcher ihm behilflich ist und nötigenfalls auch Rechtsschriften verfasst. Auf der Ebene des SOLV gibt es eine Kommission Wald und Umwelt, in welcher auch ein Jurist vertreten ist. Wenn ein Fall gesamtschweizerische Dimensionen annimmt, namentlich wenn ein letztinstanzliches kantonales OL-Verbot vorliegt, nimmt sich diese Kommission der Angelegenheit an und ist nötigenfalls beim Abfassen von Beschwerden an das Bundesgericht behilflich.



Aus: «Postengeflüster» von Thomas Hägler.

Abkürzungen

AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
BBI	Schweizerisches Bundesblatt
BGE	Bundesgerichtsentscheid
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, SR 451
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung, SR 700
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

Ausblick

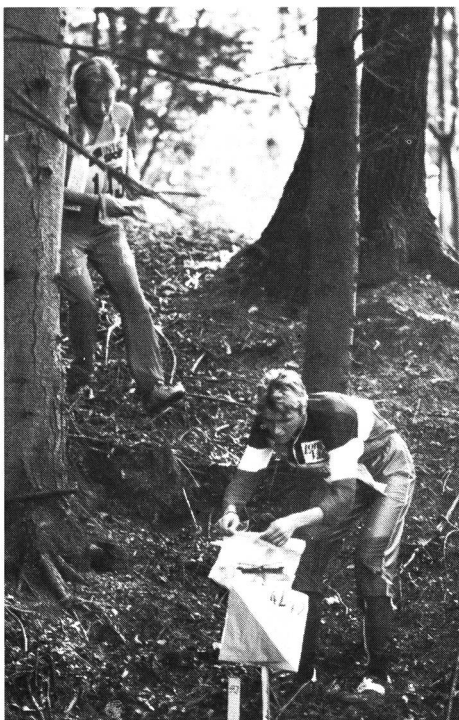
Wir sind uns bewusst, dass der Stand der Umwelt von uns allen Einschränkungen in unserer Lebensweise verlangt. Der OL hat sich in der Schweiz auch eingeschränkt, und wir wehren uns auch nicht gegen sachlich gerechtfertigte Restriktionen, die zum Schutz der bedrohten Natur erforderlich sind. Wir wehren uns aber, wenn die Einschränkungen

- *selektiv* sind;
 - weil es einfacher ist, eine organisierte Veranstaltung anzugreifen als individuelle Störungen;
 - weil der OL im Unterschied zu andern Sportveranstaltungen keinen finanziellen Vertrag abwirft;
- *unverhältnismässig* sind, indem bei uns Dinge kritisiert werden, die bei andern ohne weiteres geduldet werden (so können wir z.B. nicht verstehen, weshalb ein grosses Theater gemacht wird, wenn ausnahmsweise einmal ein Reh infolge eines OL ums Leben kommt, während jährlich rund 1500 Rehkitze durch Mähmaschinen zermahlt werden und rund 700 Rehe an Schussverletzungen infolge unsachgemässer Jagdausübung elendiglich verenden);
- *unehrlich* sind, indem der Schutz von Flora und Fauna nur vorgeschoben wird, während es in Wirklichkeit gewissen Kreisen primär darum geht, die Erholungsfunktion des Waldes für sich zu monopolisieren.

Wir werden auch weiterhin daran festhalten, dass eine sinnvolle sportliche Betätigung in freier Natur im öffentlichen Interesse liegt und einen wesentlichen Beitrag zur physischen und psychischen Gesundheit der Bevölkerung leistet.

Unsere Erfahrungen haben uns gezeigt, dass von den Gerichten kein zuverlässiger Rechtsschutz zu erwarten ist, wenn das Gesetz schon den erstinstanzlichen Behörden einen grossen Ermessensspielraum gibt. Um so wichtiger wird der präventive Kontakt zu den lokalen Behörden. Viel sinnvoller als ein Verbot anzufechten, ist es, zu bewirken, dass es schon gar nicht zu einem Verbot kommt. Das verlangt von allen OL-Organisatoren eine ständige Kontaktpflege mit den Behörden. Wir haben Regionen, in denen ein gutes Verhältnis zu den Behörden und auch zu den Jägern besteht, wenn sich diese nämlich durch persönliche Kontakte, Laufbesichtigungen und dergleichen von der Unschädlichkeit eines

OL überzeugen konnten. Dennoch dürfte nach meiner Beurteilung die Lage im allgemeinen eher kritischer werden. Hilfreich sind dabei allerdings nicht primär die Juristen: Diese können nur die Gesetze anwenden, die ihnen die Politiker eingebrockt haben. Entscheidend ist also der Einsatz der Politiker und zwar insbesondere der Lokalpolitiker, die – jeder an seinem Ort – ein günstiges Klima schaffen können. ■



Literatur

Dannegger Karl, Die Rechtsfragen der Bergsteiger und der Skifahrer, Zürich 1938.
Liver Peter, Das Eigentum, in: Schweizerisches Privatrecht, Bd. V/1, Basel 1977.
Matter Felix, Massenskitourismus, Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden, 1983, S. 22–31.
Meier-Hayoz Arthur, Berner Kommentar zum ZGB, Art. 680–701, 3. Auflage, Bern, 1975.
Schöbi Felix, Art. 699 Abs. 1 ZGB als Norm des privaten und öffentlichen Rechts, Zeitschrift des bernischen Juristenvereins 120 (1984) 180–188.
Seiler Hansjörg, Die Benützung des Waldes für Orientierungslauf, Münsingen 1984.
Stiffler Hans Kaspar, Schweizerisches Skirecht, Derendingen 1978.
Toller-Schwarz Marianne, Die Inanspruchnahme von Grundstücken für die Ausübung des Skisports, Zürich 1982.

- ¹ Vgl. Seiler 18, 24 ff.
- ² Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Oktober 1907, SR 210.
- ³ Zur Entstehungsgeschichte s. Seiler 21 ff.
- ⁴ Dannegger 20; Meier-Hayoz N 12 und 23 zu 699; Stiffler 389; Liver 282; Toller 26; Seiler 71, 74 f; Matter 22.
- ⁵ BGE 43 I 282 ff.
- ⁶ BGE 96 I 97 ff.
- ⁷ Vgl. Seiler 184 und 212.
- ⁸ Protokoll des Regierungsrates des Kantons St. Gallen vom 20. Dezember 1983, Nr. 1789.
- ⁹ Unveröffentlichter BGE vom 31.8.1984, A 52/84.
- ¹⁰ Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen, Nr. Ue/B/44/6 vom 6.11.1984.

- ¹¹ Protokoll der Standeskommission des Kantons Appenzell I.Rh. vom 29.1.1985, Nr. 139.
- ¹² Entscheid des Polizeigerichts des Distrikts Aubonne vom 28.1.1987, Nr. 26/86.
- ¹³ Protokoll des Regierungsrates des Kantons St. Gallen vom 25. Juni 1985, Nr. 958.
- ¹⁴ Unveröffentlichter BGE vom 23.5.1986, A 306/85.
- ¹⁵ Beschluss des Bezirksrates Uster vom 1.6.1987, Nr. 791/86.
- ¹⁶ Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 10.6.1987, Nr. 1869.
- ¹⁷ Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 5.5.1987, Nr. 39/87.
- ¹⁸ So ausdrücklich der Regierungsrat des Kantons St. Gallen in seinen Entscheiden in den Fällen Grabs und St. Gallen; ebenso der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen in seiner Antwort auf eine kleine Anfrage vom 1.7.1982 von Kantonsrat Brüttsch sowie in seinem bereits erwähnten Entscheid im Fall Stetten; das Bundesgericht liess im Entscheid St. Gallen die Frage offen.
- ¹⁹ Dannegger 13; Meier-Hayoz N 38 zu 699; Liver 283; Seiler 22 f, 80, mit Hinweisen auf Entstehungsgeschichte.
- ²⁰ Unverständlich ist es, wenn das Bundesgericht in seinem Entscheid von 1986 annimmt, es könne dahingestellt bleiben, ob Wildtiere unter den Begriff der Kulturen fallen.
- ²¹ BGE 43 I 287; Seiler 88 ff, 101 ff mit weiteren Hinweisen.
- ²² BGE 109 Ia 80.
- ²³ Das Bundesgericht verweist nur auf BGE 106 Ib 51 f, wo diese Auffassung aber ebenfalls ohne Begründung vertreten wird, bzw. unter Hinweis auf Literaturstellen, die eine andere Frage beantworten, nämlich die Frage, ob kantonale Gesetze, die eine Zutrittsbeschränkung mit sich bringen, mit Art. 699 ZGB vereinbar sind. Hier geht es hingegen um die Frage, ob direkt gestützt auf Art. 699 ZGB Verbote aus andern Gründen als zum Schutz von Kulturen ausgesprochen werden können.
- ²⁴ Kritisch dazu Seiler 56 ff; Schöbi 184 ff.
- ²⁵ NHG; SR 451.
- ²⁶ Seiler 110 mit Hinweisen.
- ²⁷ BBI 1987 II 948 ff.
- ²⁸ Bundesgesetz vom 10.6.1925 über Jagd und Vogelschutz, SR 922.0.
- ²⁹ Art. 7 Abs. 3 des Entwurfs des Bundesrates, BBI 1983 II 1225.
- ³⁰ BBI 1983 II 1207.
- ³¹ Art. 17 Abs. 1 Bst. g und Abs. 3 des Entwurfs, BBI 1983 II 1229.
- ³² AB Ständerat 1984 488 f (Votum Schoch).
- ³³ AB Ständerat 490 (Votum Bundesrat Egli).
- ³⁴ AB Nationalrat 1985 2134 f (Votum Humbel) und 2141 (Votum Bundesrat Egli).
- ³⁵ AB Nationalrat 1985 2161 (Antrag Riesen) und 2162 (Votum Bundesrat Egli).
- ³⁶ AB Ständerat 1984 502, AB Nationalrat 1985 2170 ff.
- ³⁷ AB Nationalrat 1985 2141 f (Votum Bundesrat Egli).
- ³⁸ Bundesgesetz vom 11.10.1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei, SR 921.0.
- ³⁹ Seiler 105 f.
- ⁴⁰ Seiler 114 ff. Nach der oben geschilderten Entstehungsgeschichte des eidg. Jagdgesetzes wird durch dieses Gesetz an der bisherigen Rechtslage nichts geändert. Zulässig ist eine kantonale Bewilligungspflicht nur für Veranstaltungen, die den ortsüblichen Umfang übersteigen, so in der Forstverordnung des Kantons Schwyz, vgl. dazu Seiler 118.
- ⁴¹ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung, RPG, SR 700.
- ⁴² Art. 8 Bst. a RPG.
- ⁴³ Bundesamt für Raumplanung, Erläuterungen zum RPG, Bern 1981, N 7 zu Art. 8 RPG.
- ⁴⁴ Art. 6 Abs. 2 Bst. b RPG.