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

Herausgeber: Schweizerischer Forstverein

Band: 129 (1978)

Heft: 5

Artikel: Die Rechtslage im Kampf gegen die Beeinträchtigung des Waldes durch verschmutzte Luft

Autor: Wallimann, B.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-764357

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 02.07.2025

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

Die Rechtslage im Kampf gegen die Beeinträchtigung des Waldes durch verschmutzte Luft

Von *B. Wallimann*, Bern (Eidg. Oberforstinspektorat) Oxf.: 425 : 935.4

I. Einleitung

Die Verschmutzung der Luft durch gasförmige und feste Stoffe aller Art hat in den letzten Jahrzehnten ständig zugenommen. Als Hauptquellen der Luftverschmutzung gelten die Industrie, die Motorfahrzeuge und die Hausfeuerungen. Betroffen werden unmittelbar der Mensch, aber auch Tiere und Pflanzen, die dem Menschen in vielfältiger Weise als Lebensgrundlage dienen. Schäden an Tieren und Pflanzen gefährden insbesondere die Gesundheit des Menschen. Den rechtlichen Mitteln der Schadensverhinderung kommt daher erstrangige Bedeutung zu.

Die folgenden Ausführungen bezwecken eine geraffte, den Überblick verschaffende Darstellung und Wertung des einschlägigen auf den Schutz des Waldes anwendbaren schweizerischen Rechts. Im Anschluss daran soll versucht werden, die Anforderungen an die kommende Rechtsentwicklung kurz zu umschreiben.

II. Das geltende schweizerische Recht

A) Bundesrecht

1. Verfassungsrecht (BV)

1.1 Gemäss dem am 6. Juni 1971 von Volk und Ständen angenommenen Verfassungsartikel 24septies muss der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen erlassen. Er hat dabei insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm zu bekämpfen. Der Vollzug der Vorschriften wird den Kantonen überlassen, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bunde vorbehält.

R. Rigoleth bezeichnet diesen Verfassungsartikel als Rückgrat im System des Luftreinhalterechts. Dies trifft insbesondere auch im Hinblick auf

den Schutz des Waldes vor Luftverunreinigungen zu. Das zurzeit im Vernehmlassungsverfahren stehende Ausführungsgesetz zu diesem Verfassungsartikel wird zeigen, welchen Wirksamkeitsgrad man den konkreten Schutzbestimmungen zu geben gewillt ist.

1.2 Laut Artikel 64 und 64bis Absatz 1 BV ist der Bund zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivil- und Strafrechts befugt. Gestützt auf diese Verfassungsartikel wurden im Rahmen des Obligationenrechts und des Zivilgesetzbuches einerseits sowie im Strafgesetzbuch und in weiteren Bundesgesetzen anderseits verschiedene Bestimmungen erlassen, die auch für den Schutz des Waldes gegen Verunreinigung aus der Luft von Bedeutung sind.

1.3 Die in Artikel 24 Absatz 1 BV begründete Oberaufsicht des Bundes über die Forstpolizei ermöglicht grundsätzlich auch einen wirksamen rechtlichen Schutz des Waldes gegen Schadstoffe aus der Luft. Leider wurde dieser Rechtsschutz bis heute in der Ausführungsgesetzgebung nicht mit der gewünschten Deutlichkeit formuliert.

1.4 Verschiedene weitere Verfassungsbestimmungen ermöglichen die Erfassung der Luftverschmutzung an deren Quelle und können so grundsätzlich auch dem Schutz des Waldes dienen. So beruhen etwa die Lufthygienevorschriften für Motorfahrzeuge auf Artikel 37bis BV, die Bestimmungen zum Schutz gegen Emissionen von Industrie-, Gewerbe- und Landwirtschaftsbetrieben auf Artikel 31 Absatz 2 sowie 31bis Absatz 2 BV und die entsprechenden Vorschriften in der Luftfahrt auf Artikel 37ter BV. Besonders zu erwähnen ist der Verfassungsartikel über die Raumplanung (22quater BV). Das in der Entstehung begriffene Bundesgesetz über die Raumplanung nennt in Artikel 1 die Reinhaltung der Luft als eines der Ziele der Raumplanung. Nicht zuletzt findet sich auch im Natur- und Heimatschutzartikel eine Verfassungsgrundlage gegen die Luftverschmutzung (Artikel 24sexies BV).

2. *Übriges Bundesrecht*

2.1 Zivilrecht

Die sogenannten nachbarrechtlichen Bestimmungen des Zivilgesetzbuches (Artikel 679 und 684 ZGB) verbieten dem Grundeigentümer unter anderem, mittels Rauches, Russes usw. übermässig auf das Eigentum des Nachbarn einzuwirken. Das Verbot ist aber nur durchsetzbar, wenn der Betroffene sich gegen die verbotene Einwirkung wehrt und in einem allfälligen Prozess auch obsiegt. Das Bundeszivilrecht ist somit für den Schutz des Waldes nur bedingt wirksam.

2.2 *Verwaltungsrecht*

Es würde zu weit führen, an dieser Stelle alle jene zahlreichen Bestimmungen näher zu erläutern, die aufgrund der in Ziffer 1.4 erwähnten Verfassungsnormen erlassen worden sind. Vielmehr wollen wir uns darauf beschränken, diejenigen Erlasse darzulegen, die sich auf den Schutz des Waldes direkt und nicht auf die Ursachen der Luftverschmutzung beziehen.

2.2.1 *Das Forstrecht*

Die Bedeutung der vielfältigen Funktionen des Waldes sind heute unbestritten. Um die zahlreichen Aufgaben, wie den Schutz gegen Naturgewalten, die Regulierung des Wasserhaushaltes, die Holzproduktion und die Schaffung von Erholungsraum erfüllen zu können, bedarf das Waldareal auch des Schutzes gegen Beeinträchtigungen durch verschmutzte Luft.

Die Waldrodung im Rechtssinn, das heisst die Verminderung des Waldareals im Sinne einer vorübergehenden oder dauernden Zweckentfremdung ist gestützt auf Artikel 31 des Forstpolizeigesetzes (FPolG) grundsätzlich verboten. Ausnahmebewilligungen dürfen nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen erteilt werden (Artikel 26 der Forstpolizeiverordnung: FPolV). Hauptsächlich ist der Nachweis zu erbringen, dass für die Waldrodung ein gewichtiges, das Interesse an der Walderhaltung überwiegendes Bedürfnis besteht. Sodann sind im Rahmen der Waldbewirtschaftung eigentliche Kahlschläge in der Regel untersagt (Artikel 18, Absatz 5, Artikel 27, 29 und 30 FPolG). Der Bundesrat hat überdies zum Schutze des Waldes gestützt auf Artikel 32bis FPolG Vorschriften über die Bekämpfung von gemeingefährlichen Krankheiten und Schädlingen erlassen.

Alle diese Bestimmungen lassen sich auch zum Schutz des Waldes gegen verschmutzte Luft heranziehen. Waldareal, das infolge verschmutzter Luft derart Schaden erleidet, dass es seine Funktionen überhaupt nicht mehr oder nur beschränkt zur Geltung bringen kann, entspricht nicht mehr den Vorstellungen, die der Gesetzgebung zugrunde liegen. Diese Zweckentfremdung kann ja bekanntlich so weit führen, dass ganze Baum- oder Strauchbestände absterben, wobei nicht nur diese Bestände, sondern die gesamte im Wald befindliche Flora und Fauna in Mitleidenschaft gezogen werden.

Man sollte meinen, die zitierte Gesetzgebung würde ausreichen, um wirksam gegen drohende oder bestehende Beeinträchtigungen des Waldes durch verschmutzte Luft vorgehen zu können. Jedoch fallen noch heute verhältnismässig grosse Waldflächen insbesondere der industriellen Luftverschmutzung zum Opfer. Generelle Schutzbestimmungen, die sich lediglich auf das zu schützende Objekt beziehen und nur pauschal-abwehrenden Charakter aufweisen, reichen offenbar nicht aus. Sie sind mit technischen Vorschriften zu ergänzen, welche die Quellen der Luftverschmutzung erfassen.

2.2.2 Das Natur- und Heimatschutzrecht

Der Natur- und Heimatschutz ist in erster Linie Sache der Kantone. Der Bund ist aber befugt und verpflichtet, bei Erfüllung von Bundesaufgaben unter anderem dafür zu sorgen, dass die einheimische Tier- und Pflanzenwelt und ihre natürlichen Lebensräume geschützt und das heimatliche Landschaftsbild sowie die Naturdenkmäler des Landes geschont oder gar ungeschmälert erhalten bleiben (Artikel 1 und 3 des Natur- und Heimatschutzgesetzes: NHG). Damit sind die Bundesbehörden unter anderem verpflichtet, bei Bauten und Anlagen des Bundes, aber auch bei Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen (zum Beispiel Bau- und Betriebsbewilligungen gemäss Arbeitsgesetz, Rodungsbewilligungen) und bei der Gewährung von Subventionen Bedingungen zu setzen, die eine schädigende Einwirkung durch verschmutzte Luft nach Möglichkeit verhindern sollen. Der Bundesrat stellt überdies Inventare für Objekte von nationaler Bedeutung auf. Dadurch kann die ungeschmälerte Erhaltung oder die grösstmögliche Schonung solcher Objekte auch im Hinblick auf die Luftverschmutzung veranlasst werden.

2.3 Strafrecht

Das Strafrecht dient dazu, Verletzungen von geschützten Rechtsgütern zu verhindern oder zu ahnden. Die Strafnormen sind in erster Linie im Schweizerischen Strafgesetzbuch enthalten. Aber auch das unter Ziffer 2.2 erwähnte Verwaltungsstrafrecht enthält eigenständige Strafbestimmungen.

2.3.1 Das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB)

Wer eine fremde Sache beschädigt, wird auf Antrag des Sacheigentümers bestraft (Artikel 145 StGB). Die Schäden, welche verschmutzte Luft an Wäldern anrichten kann, sind oft beträchtlich. In der Regel unterbleibt jedoch eine Bestrafung, weil der Waldeigentümer infolge Schadenersatzleistung durch den Schädiger auf einen Strafantrag verzichtet.

Der Walliser Schutzverband gegen schädliche Immissionen der Fluor-Verseuchung hat gegen Ende des letzten Jahres eine Strafklage wegen Verletzung von Artikel 225 StGB eingereicht. Die Klage richtet sich gegen angeblich giftige Immissionen der drei Walliser Aluminiumfabriken in Martigny, Chippis und Steg. Es wird sich in diesem Zusammenhang zeigen, ob dieser Artikel, der unter anderem auch die Gefährdung von fremdem Eigentum durch giftige Gase unter Strafe stellt, ausreicht, um die tatsächlich erfolgten Waldverwüstungen im Wallis auch ahnden zu können.

Wer vorgeschriebene Sicherheitsvorrichtungen nicht anbringt oder beseitigt, wird bestraft, sofern mit der Tat die konkrete Gefährdung eines geschützten Rechtsgutes verbunden ist (Artikel 230 StGB).

2.3.2 Verwaltungsstrafrecht

In vielen verwaltungsrechtlichen Erlassen sind Strafnormen enthalten. Bei ihrer Anwendung ist unter gewissen Voraussetzungen das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht zu berücksichtigen.

Wir beschränken uns auf eine kurze Darstellung der einschlägigen Strafnormen, welche in den unter Ziffern 2.2.1 und 2.2.2 erwähnten Erlassen enthalten sind.

Wer vorsätzlich oder fahrlässig dem FPolG und den gestützt darauf erlassenen Ausführungsbestimmungen und Verfügungen zuwiderhandelt, wird mit Busse bestraft (Artikel 46 FPolG). Darunter fällt auch die Verminderung des Waldareals mittels vorübergehender oder dauernder Zweckentfremdung ohne eidgenössische oder kantonale Bewilligung, wobei allenfalls die Wiederaufforstung verlangt werden kann. Die Verpflichtung zum Schadenersatz bleibt in jedem Falle vorbehalten. Eine zweckentfremdende Beeinträchtigung der Waldfunktionen durch verschmutzte Luft (zum Beispiel Absterben der Bäume infolge von Rauchimmissionen) dürfte den genannten Straftatbestand erfüllen.

Das eidgenössische Natur- und Heimatschutzrecht kennt ebenfalls Strafnormen, die im Kampf gegen die Schädigung der natürlichen Umwelt durch verschmutzte Luft berücksichtigt werden können (Artikel 24 NHG). Die Spezialgesetzgebung, hier das Forstrecht, geht zwar vor, doch können sich die Strafbestimmungen ergänzen.

B) Kantonales Recht

Die kantonale Rechtsetzung im Bereich der Luftreinhaltung ist angesichts der geltenden und der angestrebten Gesetzgebung auf Bundesebene wenig entwickelt. Es wäre auch kaum sinnvoll, auf verhältnismässig kleinem Raum unterschiedliche Lösungen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung zu treffen. Da jedoch vor allem die technischen Vorschriften des Bundes, welche aufgrund von Artikel 24septies BV erlassen werden müssen, noch auf sich warten lassen, haben gewisse Kantone die Initiative ergriffen. So hat der Regierungsrat des Kantons Solothurn dem Kantonsrat vor kurzem ein kantonales Umweltschutzgesetz unterbreitet. Es soll insbesondere der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung dienen und führt das Verursacherprinzip ein. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat anfangs März 1978 einem Massnahmekatalog für die Luftreinhaltung zugestimmt. In erster Linie werden die Gemeinden verpflichtet, unter anderem auch Luftverunreinigungen zu kontrollieren und zu bekämpfen. Verschiedene kantonale Stellen (Amt für technische Anlagen und Lufthygiene, Strassenverkehrsamt, Kantonspolizei, Arbeitsinspektorat, Lufthygienekommission usw.) haben die Tätigkeit der Gemeinden zu überwachen.

Den Kantonen wird auch nach Inkrafttreten des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes und seiner Folgeerlasse ein beschränkter Rechtsetzungsspielraum verbleiben. Dabei stehen Vollzugsnormen zum Bundesrecht im Vordergrund. Soweit der Bund die ihm aufgrund von Artikel 24septies BV zustehenden Kompetenzen nicht nutzt, dürfen die Kantone zudem eigenes Recht setzen, dessen Nichteinhaltung überdies unter bestimmten Voraussetzungen nach kantonalem Strafrecht verfolgt werden kann (Artikel 335 StGB).

Der oberste Grundsatz im kantonalen Rechtsetzungsablauf, nämlich der Vorrang des Bundesrechts, muss von den Kantonen berücksichtigt werden. Sie werden daher ihr eigenes Recht dem neuen Bundesrecht jeweils anpassen müssen.

III. Der Entwurf zu einem eidgenössischen Umweltschutzgesetz

Der in der Vernehmlassung stehende Entwurf zu einem Umweltschutzgesetz bezweckt unter anderem auch die Eindämmung und Verhinderung schädlicher oder lästiger Luftverschmutzungen. Er betont die Verantwortung des Verursachers. Der Bundesrat wird ermächtigt, behördenverbindliche Immissionsgrenzwerte festzulegen. Luftverschmutzungen sind laut Entwurf zumutbar, wenn sie nach «dem Stand der Wissenschaft und der Erfahrung weder die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen noch Bauwerke gefährden und die überwiegende Mehrheit der betroffenen Bevölkerung sich in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich gestört fühlt» (Artikel 8). Luftverschmutzungen und ihre Folgen sind durch Emissionsgrenzwerte, technische Bau- und Ausführungs- sowie Betriebsvorschriften zu begrenzen. Über die Errichtung oder Änderung von Anlagen, welche die Umwelt erheblich belasten können, wird eine Umweltverträglichkeitsprüfung verlangt (Artikel 13). Bestehende Anlagen, die den Vorschriften des Gesetzes nicht genügen, müssen saniert werden (Artikel 15). Die Nichteinhaltung der Gesetzesvorschriften wird mit Strafe bedroht (Artikel 45).

Es wird sich weisen, ob der Schutz des Waldes gegen verschmutzte Luft und, als Voraussetzung hiezu, der Schutz der Luft gegen Verschmutzungen aller Art durch die neue Umweltschutzgesetzgebung entscheidend verstärkt werden kann.

IV. Wertung und Ausblick

Die geltenden Normen, welche in genereller Form den Schutz des Waldes zum Gegenstand haben, genügen für sich allein nicht, um Schäden infolge verschmutzter Luft wirksam bekämpfen zu können. Es gilt in erster Linie,

die Ursachen der Luftverschmutzung besser in den Griff zu bekommen. Die Verfassungsgrundlagen reichen hiezu aus. Dabei ist die Festsetzung von wissenschaftlich erhärteten Belastbarkeitsgrenzwerten unerlässlich. Dies wiederum führt unweigerlich dazu, dass die technischen Normen für Herstellung und Betrieb von Maschinen und Anlagen diesen Werten angepasst werden müssen.

All dies hat innerhalb einer verantwortbaren Zeitspanne zu geschehen. Zweifellos braucht es hiefür beträchtliche finanzielle Mittel, die nicht nur vom Staat allein aufgebracht werden können. Wenn man jedoch den Wert bedenkt, den eine intakte Umwelt und insbesondere ein gesunder Wald für den Menschen darstellt, wird man einsehen müssen, dass zur Erhaltung dieses Wertes der Einsatz aller verfügbaren Mittel notwendig ist.

Résumé

La situation juridique dans la lutte contre les atteintes de l'air pollué aux forêts

La pollution de l'air par des matières gazeuses et solides de toutes sortes n'a cessé d'augmenter au cours des dernières décennies. Les principales sources de pollution de l'air sont l'industrie, les véhicules à moteur et les chauffages domestiques. Cette pollution touche directement l'homme, mais aussi les animaux et les plantes, qui, sous des formes multiples, servent de bases de vie à l'homme. Les dégâts causés aux animaux et aux plantes menacent particulièrement la santé de l'homme. Les moyens légaux d'empêcher ces dégâts revêtent par conséquent une importance primordiale.

Le droit applicable provient de diverses catégories de notre ordre juridique. L'article 24septies de la Constitution fédérale (article sur la protection de l'environnement) en constitue une base importante. Diverses autres dispositions constitutionnelles ont, entre autres, aussi pour objet de protéger la forêt contre l'air pollué (art. 37bis, 31 2e al., 31bis, 22quater, 24sexies).

Le droit forestier en vigueur, en particulier, ne permet pas de protéger efficacement la forêt contre l'air pollué. Pour ce faire, il faut des prescriptions d'ordre technique, qui empêchent la pollution de l'air ou la ramènent à des proportions supportables.

Il faut s'en remettre à la législation fédérale pour créer de telles prescriptions techniques. Il ne serait en effet guère judicieux d'appliquer, sur un espace relativement réduit, des solutions différentes en vue de combattre la pollution de l'air.

Les normes en vigeur, qui ont pour objet la protection de la forêt, sous une forme générale, ne suffisent pas, à elles seules, à lutter efficacement contre des dommages dus à la pollution de l'air. Il s'agit en premier lieu de mieux saisir les causes de cette pollution. Les bases constitutionnelles sont insuffisantes à cet effet. Il est indispensable, en l'occurrence, de fixer des valeurs de tolérance limites, déterminées de façon scientifique.

Cela implique inévitablement que les normes techniques pour la fabrication et le fonctionnement de machines et d'installations soient adaptées à ces valeurs.

Tout cela doit se réaliser dans un laps de temps dont on puisse répondre et nécessitera, sans aucun doute, des moyens financiers considérables, que l'Etat ne pourra réunir à lui seul. Si l'on tient toutefois compte de la valeur que représentent pour l'homme un environnement intact et en particulier une forêt saine, on devra bien admettre qu'il faudra tout mettre en œuvre pour sauvegarder ce bien.

Traduction: *I. Müller*

Literatur

Rigoleth, R.: Das Recht im Kampf gegen die Luftverschmutzung, Zürich 1973

Rausch, H.: Die Umweltschutzgesetzgebung, Zürich 1977.

Entwurf und erläuternder Bericht zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz, Februar 1978