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

Herausgeber: Schweizerischer Forstverein

Band: 137 (1986)

Heft: 1

Artikel: Wald und Nutzungszonen der Raumplanung

Autor: Aemisegger, Heinz

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-765139

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: 14.07.2025

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

Wald und Nutzungszonen der Raumplanung [1]

Von *Heinz Aemisegger*
(Obergericht, CH-8200 Schaffhausen)

Oxf.: 911--093

A. Einleitung

Die Probleme im Bereich Wald/Raumplanung rühren davon her, dass hier zwei Nutzungsordnungen aufeinanderstossen, die sich zum Teil überschneiden. Auf der einen Seite steht das Forstpolizeigesetz mit dem wichtigen Art. 31 FPolG, der einen umfassenden Schutz des Waldes vorsieht (Walderhaltungsgrundsatz) und Rodungen der Bewilligungspflicht unterstellt. Was unter «Wald» zu verstehen ist, regelt nicht dieses Gesetz selber, sondern Art. 1 der dazugehörenden Vollziehungsverordnung (FPolV). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes fällt auch wild wachsender Jungwald nach 10 bis 15 Jahren unter den Waldbegriff und untersteht damit dem Walderhaltungsgebot. Auf der andern Seite enthält das Raumplanungsgesetz (RPG) des Bundes eine die ganze Schweiz umfassende Ordnung für die Nutzung des Bodens und verlangt die Einteilung dieses Gebietes in Nutzungszonen mit fixen Grenzen. In bezug auf den Wald enthält das Raumplanungsgesetz allerdings einen Vorbehalt. Danach ist das Waldareal durch die Forstgesetzgebung umschrieben und geschützt (Art. 18 Abs. 3 RPG). Was bedeutet nun diese Bestimmung? Geografische Abgrenzung und Nutzungsordnung des Waldes richten sich gestützt auf diese Vorschrift zwar klarerweise grundsätzlich nach dem Forstpolizeirecht. Das heisst aber nicht, dass beim Vollzug des den Wald betreffenden Rechtes raumplanerische Gesichtspunkte unbeachtlich wären. Im Gegenteil! Es ist aber unklar, was für eine Rolle das Raumplanungsrecht beim Vollzug des Forstpolizeirechts spielt und umgekehrt. Diesen Fragen soll in den folgenden beiden Referaten, beschränkt auf einzelne herausgegriffene Problemkreise, nachgegangen werden.

[1] Referat, gehalten am 26. Juni 1985 anlässlich der Tagung «Wald und Raumplanung» in Zofingen.

B. Wald und Nutzungszonen der Raumplanung

1. Die Bewilligung von Bauten und Anlagen auf Waldareal

a) Forstwirtschaftliche Bauten und Anlagen

Für die Bewilligung forstwirtschaftlicher Bauten und Anlagen kennt das Forstpolizeirecht in Art. 28 FPolV spezielle Vorschriften. Sie bedürfen keiner Rodungsbewilligung, führen sie doch auch nicht zu einer Zweckentfremdung von Waldboden. Allerdings richtet sich nur die Nutzungs- bzw. Standortbewilligung forstwirtschaftlicher Bauten nach Forstpolizeirecht. Forstwirtschaftliche Bauten bedürfen daher zusätzlicher bau- und planungsrechtlicher Bewilligungen, nämlich hinsichtlich Erschliessungs-, Baupolizei- und Ästhetikfragen. Die Nutzungs- bzw. Standortbewilligung richtet sich bei dieser Art von Bauten jedoch ausschliesslich nach Forstpolizeirecht.

Bewilligungspflichtig sind nicht nur Forsthütten, sondern auch forstwirtschaftliche Waldstrassen. Für sie sollte das kantonale Recht ein zweckmässiges Planauflage-Verfahren vorsehen, in welchem die forstpolizeilichen und die bau- und planungsrechtlichen Fragen besser und einfacher beurteilt werden können als in einem für solche Bauvorhaben eher ungeeigneten blossen Bewilligungsverfahren. Auch den Anliegen des Rechtsschutzes sowie von Information und Mitwirkung (Art. 4 RPG) wird auf diese Weise besser entsprochen. Fehlt ein solches Auflageverfahren, so unterliegen auch Forststrassen neben der forstrechtlichen zusätzlich der erwähnten bau- und planungsrechtlichen Bewilligungspflicht.

b) Speziell geregelte Bauten und Anlagen

Sollen Nationalstrassen, Hochspannungsleitungen, Luftseilbahnen, Flughäfen, militärische Anlagen oder andere Werke, für welche Spezialbewilligungen des Bundesverwaltungsrechts erforderlich sind, auf Waldareal errichtet werden, so ist neben der entsprechenden Spezialbewilligung auch eine Rodungsbewilligung einzuholen. Oft ist überdies noch eine kantonalrechtliche Bewilligung nötig, welche je nach Bauprojekt Nutzungs- bzw. Standortfragen, Erschliessungsprobleme, Probleme der Baupolizei und der Bauästhetik zu behandeln hat. Häufig dürfte es sich so verhalten, dass über die Nutzungs- bzw. Standortfrage bereits in der bundesrechtlichen Spezialbewilligung entschieden worden ist, so dass sich die kantonale Baubewilligung nur noch zu den Fragen der Erschliessung bzw. Baupolizei und Bauästhetik äussern kann (zum Beispiel Flugsicherungsanlagen). Es kommt aber auch vor, dass der Bundesgesetzgeber die Einholung einer kantonalen Bewilligung überhaupt ausschliesst (militärische Bauten).

c) Andere Bauten und Anlagen

Andere Bauten und Anlagen können auf Waldgrundstücken ebenfalls nur gestützt auf eine Rodungsbewilligung errichtet werden. Was für weitere Bewilligungsvoraussetzungen sind bei diesen zu beachten? Es ist zusätzlich eine bau- und planungsrechtliche Bewilligung betreffend die Standort- bzw. Nutzungsfrage, die Erschliessungs-Probleme sowie für die Bereiche Baupolizei und Bauästhetik einzuholen. Liegt das zur Rodung freigegebene Land ausserhalb der Bauzone, ist hinsichtlich der Standort- bzw. Nutzungsfrage eine Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 24 Abs. 1 RPG nötig.

2. Zuteilung von Waldgrundstücken zu Nutzungsplänen der Raumplanung

Waldgrundstücke bleiben auch im Falle ihrer Einbeziehung in Nutzungszonen der Raumplanung forstpolizeirechtlich Waldareal. Die Beanspruchung solchen Landes für nicht forstwirtschaftliche Zwecke kann nicht mit der Nutzungsplanung, sondern nur aufgrund einer von den zuständigen Behörden ausgehenden Rodungsbewilligung erfolgen. Zonenpläne, welche diesen Grundsätzen widersprechen und bewaldetes Gebiet in Bau- und Landwirtschaftszonen einbezogen haben, sind insbesondere aus Gründen der Rechtssicherheit möglichst rasch zu ändern. Andernfalls können Private mitunter zu grossen finanziellen Verlusten kommen. In Ausnahmefällen ist es denkbar, dass die zuständigen Behörden infolge des Vertrauensschutz-Prinzips verpflichtet sind, eine Parzelle — trotz objektiven Waldcharakters — nicht als Wald zu behandeln oder eine Rodung bewilligen zu müssen. Beides ist zu vermeiden.

3. Waldwuchs in Nutzungszonen

a) Problematik

Begriff und geografische Abgrenzung des Waldes werden ausschliesslich durch die eidgenössische Forstpolizeigesetzgebung bestimmt (Art. 18 Abs. 3 RPG). Danach gilt für das Waldareal — auch wenn es sich um nachträglich gewachsenen Wald handelt — grundsätzlich die Nutzungsordnung des Forstpolizeirechts.

Das führt zu zahlreichen Problemen, die allerdings nicht überbewertet werden dürfen. Bei korrekter Anwendung des Raumplanungsgesetzes kann ein Konflikt zwischen Raumplanung und Forstrecht — abgesehen allenfalls von der erstmaligen Ausscheidung von Nutzungszonen im Sinne des Raumplanungsgesetzes — leicht vermieden werden. Da Waldwuchsdauer und Planungshorizont weitgehend übereinstimmen und die Planungen regelmässig überprüft und nötigenfalls angepasst werden müssen (Art. 21 Abs. 2 RPG), wird neu

wachsender Wald im Vorfeld einer solchen allfälligen Anpassung des Nutzungsplanes an veränderte Verhältnisse entdeckt und kann bei Bedarf noch rechtzeitig abgeholzt werden, sofern der Grundeigentümer das Entstehen von Wald verhindern will. Der Staat könnte dies in einem solchen Fall allerdings mit unter Umständen entschädigungspflichtigen Schutzmassnahmen verhindern.
Das dynamische Element des wachsenden Waldes bringt somit eine gewisse Rechtsunsicherheit in das mit fixen Nutzungszonengrenzen arbeitende Gefüge der Raumplanung. Es stellt sich deshalb die Frage, ob man das Waldareal nicht allenfalls geografisch fest eingrenzen soll. Dadurch würde aber zahlreichen natürlichen und frei gewachsenen Waldrändern und kleineren Wäldchen, die in vielen Gegenden der Schweiz geradezu den Reiz der Landschaft ausmachen und welche bedeutsame Naturreservate darstellen, schwerer Schaden zugefügt. Steckt man den Wald dort in eine Zwangsjacke mit starren Waldgrenzen, so besteht die Gefahr, dass die Landschaft ihre Eigenart und natürliche Gestalt verliert und auch die Tier- und Pflanzenwelt beeinträchtigt werden.
Trotzdem ist kurz zu prüfen, wie die Umwandlung von raumplanungsrechtlichen Nutzungszonen in Waldareal durch Waldwuchs sinnvoll verhindert werden kann. Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes ist dabei gebührend Rechnung zu tragen.

b) Verhinderung der automatischen Umwandlung von Nutzungszonenland in Waldareal durch Waldwuchs

aa) Nach geltendem Recht

Im Grunde genommen gibt es nach geltendem Recht nur eine wirksame Massnahme, nämlich das Verhindern des Waldwuchses durch periodisches *Abholzen* wild wachsender Waldbäume.

Zu erwähnen ist weiter das Institut der Waldfeststellung. Der Waldfeststellungs-Entscheid vermag allerdings nur begrenzte Wirkungen zu entfalten. Insbesondere kann er das spätere Entstehen neuen Waldes nicht verhindern. Er befasst sich nur mit den Verhältnissen in einem bestimmten Zeitpunkt.

Da und dort werden heute als weitere Instrumente Waldkataster, Waldrandlinien, Brachlandkataster, Waldzonen usw. zur Begrenzung des Waldareals eingesetzt. All diese Instrumente können nach geltendem Recht den Vorrang des gewachsenen Waldes aber nicht einschränken und sind daher geeignet, Missverständnisse und Rechtsunsicherheit zu schaffen.

Es ist klar, dass die erwähnte einzig wirklich greifende Massnahme zur Verhinderung neuen Waldes, nämlich das Abholzen, verschiedenen Interessen der Raumplanung sowie des Natur- und Landschaftsschutzes zuwider laufen kann. Sollen wertvolle Bestockungen von dieser radikalen Massnahme verschont und erhalten werden, so müssen sie mit Mitteln des Raumplanungs- oder Natur- und Heimatschutzrechtes speziell geschützt werden. Das kann sowohl durch den Erlass von bestimmte Bäume erfassenden Einzelverfügungen (Art. 17 Abs. 2

RPG) als auch durch die Ausscheidung von Baumschutzzonen im Sinne von Art. 17 Abs. 1 RPG geschehen.

bb) Nach neu zu schaffendem Recht

Durch Änderung bzw. Ergänzung des Forstpolizeirechts des Bundes könnten die Voraussetzungen für zweckmässigere Abgrenzungen zwischen Nutzungszonen der Raumplanung und Waldareal geschaffen werden. Zu denken ist auch hier an Waldfeststellungs-Verfügungen, Waldrandlinien, Waldzonen, Waldkataster usw. Es könnten aber weitergehende Rechtswirkungen daran geknüpft werden, als dies nach geltendem Recht möglich ist. So könnten fixe Grenzen geschaffen werden, die auch wild wachsender neuer Wald nicht zu verändern vermöchte. Mit Rücksicht auf die erwähnten Anliegen von Landschafts- und Naturschutz sollten diese Instrumente aber nur für besondere Konfliktgebiete vorgesehen und damit auf einen gezielten Einsatz ausgerichtet werden. Es darf nicht der gesamte Schweizer Wald in eine Zwangsjacke gesteckt werden. Im Einzugsbereich von Siedlungsgebieten sowie gewisser Landwirtschaftsgebiete mag ihr Einsatz dagegen angezeigt sein. Ein auf Vollständigkeit ausgerichteter Waldkataster erweist sich deshalb nicht als zweckmässiges Mittel. Dessen Einführung wäre überdies zu aufwendig.

Als nächstes ist zu fragen, welche Art von Rechtsänderung denn für die Einführung solcher Waldbegrenzungsinstrumente vorzunehmen ist.

Klar ist, dass dies durch eine Änderung des eidgenössischen Forstpolizei*gesetzes* geschehen kann. Dabei wäre unter anderem zu klären, ob und gegebenenfalls was für eine Aufgabe den Kantonen zukäme. Wäre es zweckmässig, die geografische Umschreibung des Waldes beim Bund zu belassen, oder müsste man den Kantonen entsprechend den Verhältnissen in der Raumplanung Vollzugs- oder gar Rechtsetzungsaufgaben überbinden? Unseres Erachtens müsste der Bund die Waldbegrenzungsprobleme abschliessend oder zumindest sehr weitgehend regeln und darauf achten, dass der Waldbegriff für die ganze Schweiz einheitlich umschrieben bliebe.

Eine weitere gesetzgeberische Möglichkeit besteht darin, dass der Bundesrat durch blosse Ergänzung der Forstpolizei*verordnung* eidgenössische, durch Bundesinstanzen festzulegende Waldrandlinien oder eidgenössische Waldfeststellungsverfügungen einführt. Dabei könnte etwa bestimmt werden, die in einem solchen eidgenössischen Waldfeststellungsinstrument als nicht Wald bezeichneten Landteile würden für bestimmte, grundsätzlich erstreckbare Zeit, zum Beispiel für 15 Jahre, ungeachtet einer allenfalls heranwachsenden Bestokkung, nicht zu Wald. Ausserdem könnte durch eine entsprechende Änderung von Art. 1 FPolV der Begriff der «Garten- und Parkanlagen», die bereits nach geltendem Recht nicht zum Wald zählen, erweitert werden. Damit könnten Begrünungsmassnahmen im Siedlungsgebiet gefördert und unerwünschte Abholzungen verhindert werden. Wenn der Bundesrat schon zuständig ist, den Wald in sachlicher und zeitlicher Hinsicht zu umschreiben, so muss er dies auch

in örtlicher Hinsicht – durch Einführung von Waldbegrenzungsinstrumenten – tun können. Durch blosse Verordnungsänderung könnten dagegen die Kantone nicht bzw. nicht sinnvoll mit dieser Aufgabe betraut werden. Hiezu wäre eine Gesetzesänderung nötig.

c) Durchgrünung des Siedlungsgebietes (Art. 3 Abs. 3 lit. e RPG)

Im geltenden Recht spielen «Garten- und Parkanlagen», die nicht unter den Begriff des Waldes fallen (Art. 1 Abs. 3 FPolV), für die Durchgrünung des Siedlungsgebietes eine grosse Rolle. Nicht als Waldareal gelten ferner auch etwa Einzelbäume sowie Gebüsche und Lebhäge inmitten von landwirtschaftlichem Kulturland, Alleen sowie auf früher offenem Land angelegte Christbaumkulturen. Ferner können die Kantone im Rahmen des Bundesrechtes für die Annahme von Wald eine Mindestfläche vorschreiben. So verlangt die Bündner Regierung in ihren Richtlinien für die Annahme von Wald eine Fläche von mindestens 250 m² bestockten Landes.

Als weitere Durchgrünungs-Instrumente kommen Schutzmassnahmen und Schutzverfügungen im Sinne von Art. 17 RPG in Frage. Wird durch eine solche Schutzmassnahme Jungwald erfasst, so kann sie nur so lange wirken, als noch kein Wald im Sinne von Art. 1 FPolV vorliegt; nachher gilt das Forstpolizeirecht des Bundes. Baumschutz-Massnahmen in Bauzonen können unter Umständen eine materielle Enteignung darstellen und damit das die Massnahmen treffende Gemeinwesen entschädigungspflichtig werden lassen (vergleiche dazu VLP-Schriftenfolge Nr. 36).

Die erwähnten Waldbegrenzungs-Instrumente nach neu zu schaffendem Recht könnten die Durchgrünung des Siedlungsgebietes aber wesentlich besser fördern als die nach geltendem Recht zulässigen.

Résumé

Forêts et zones d'affectation en aménagement du territoire

L'article ci-dessus traite de quelques problèmes choisis dans le domaine forêt/aménagement du territoire. En effet, deux systèmes d'utilisation du sol, se chevauchant parfois, se trouvent en présence dans ce secteur. L'auteur se penche d'abord sur la question de savoir quelles autorisations relevant du droit de l'aménagement du territoire sont requises, outre les autorisations de droit forestier, pour les constructions en forêt. Il insiste ensuite sur le fait que, pour le droit forestier, toutes les parcelles boisées font partie de la forêt, même après leur inclusion dans d'autres zones d'affectation par un plan d'aménagement. Dans le chapître final, l'auteur aborde les problèmes consécutifs à l'établissement naturel de la forêt dans les zones d'affectation décrétées suivant la loi sur l'aménagement du territoire et esquisse des ébauches de solutions possibles à ces problèmes.

Traduction: *A. v. Maltitz*