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

Herausgeber: Schweizerischer Forstverein

Band: 143 (1992)

Heft: 8

Artikel: Zur Entwicklung der schweizerischen Forstgesetzgebung

Autor: Bloetzer, Gotthard

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-765842

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: 20.07.2025

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

Zur Entwicklung der schweizerischen Forstgesetzgebung[1]

Von *Gotthard Bloetzer*

FDK 902: 93: (494)

1. Einführung

Die Entwicklung der schweizerischen Forstgesetzgebung, wie sie hier dargestellt wird, umfasst einen Zeitraum von 200 Jahren. Sie steht in engem Zusammenhang mit der allgemeinen staatspolitischen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes. Der zur Verfügung stehende Rahmen gestattet keine eingehende Behandlung der Materie.

Das Ziel der folgenden Ausführungen ist die Schaffung eines Überblicks über die Hauptetappen der Entwicklung. Entsprechend der gestellten Aufgabe liegt das Schwergewicht auf der Darstellung des nominalen Forstrechts des Bundes. Der Inhalt der wichtigsten Erlasse der eidgenössischen Forstgesetzgebung wird zu diesem Zweck in Stichworten auf Tabellen zusammengestellt *(Tabellen 2, 3, 5, 10)* und kurz kommentiert. In der gleichen Art zeigen die *Tabellen 4* und *6* die Teilrevisionen und Nebenerlasse der Bundesgesetze von 1876 und 1902. Die *Tabellen 7, 8* und *9* enthalten die forstpolitischen Anforderungen der letzten 50 Jahre an ein neues Forstgesetz. Sie haben ihre weitgehende Erfüllung im neuen Waldgesetz von 1991 *(Tabelle 10)* gefunden.

2. Die Entwicklung vor 1874

Das 19. Jahrhundert ist die Entstehungsperiode der schweizerischen Forstgesetzgebung. Bis zur Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 waren die Kantone forstpolizeilich selbständig. Sie nutzten diese Selbständigkeit entsprechend den Gegebenheiten und Möglichkeiten. Im Berggebiet waren sie den Aufgaben der Walderhaltung nicht gewachsen. Der von den Fachleuten aufgezeigte Zusammenhang zwischen der Waldzerstörung und den Über-

[1] Überarbeitete Fassung eines Referats, gehalten am 3. Februar 1992 im Rahmen der Kolloquien der Abteilung für Forstwirtschaft an der ETH Zürich.

schwemmungskatastrophen führte schliesslich zum Beschluss, die Forstpolizei als gesamtschweizerische Aufgabe von Bund und Kantonen gesetzlich zu regeln.

2.1 Die Forstgesetzgebung als selbständige Aufgabe der Kantone

Bis in die ersten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts enthielten die forstlichen Erlasse der alten schweizerischen Orte und Herrschaften vorwiegend holzwirtschaftliche Vorschriften *(Miaskowsky,* S. 82ff.). Sie bezweckten vor allem die Sicherstellung der Holzversorgung. Die zum Schutz vor Naturgefahren erlassenen Bannbriefe bildeten die Ausnahme *(Tromp:* Bannwälder). Eine erste Periode der Forstgesetzgebung mit walderhaltenden und produktionsfördernden Bestimmungen begann nach den Überschwemmungen von 1834 und 1839. Mit den im Anschluss an die Wasserschäden durchgeführten Untersuchungen wurden die durch die Waldzerstörung entstehenden gefährlichen Veränderungen im Wasserabfluss aufgezeigt *(Lardy,* Denkschrift; Schweiz. Z. Forstwes. 1858: S. 10ff.). Die Aufklärung bewirkte eine intensive forstgesetzliche Tätigkeit.

Die *Tabelle 1* zeigt die in dieser Periode erlassenen und abgelehnten Forstgesetze. Im Ergebnis ist es nur einer Minderheit der Kantone gelungen, eine den wichtigsten Prinzipien der Forstpolizei entsprechende Forstgesetzgebung und Forstorganisation zu schaffen. Es waren dies namentlich Kantone des Mittellandes und des Juras, wie Zürich, Luzern, Solothurn, Freiburg, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Waadt und Neuenburg. Im Berggebiet ist gemäss einer Aussage von Elias Landolt bis zum Jahre 1870 in keinem Kanton eine genügende Forstgesetzgebung von der Landsgemeinde oder in der Volksabstimmung angenommen worden (Schweiz. Z. Forstwes. 1870; S. 7/8).

2.2 Die ersten Einflussnahmen des Bundes

Nachdem in der Helvetik (1798 bis 1803) der Versuch zur Zentralisierung des Forstwesens gescheitert war *(Weisz, L.,* 1949) blieb die Forstgesetzgebung für lange Zeit eine ausschliessliche Angelegenheit der Kantone. Die Eidgenossenschaft hatte vorerst nur indirekte Einflussmöglichkeiten. Der Bundesvertrag von 1815 gab der Tagsatzung die Kontrolle und Entscheidungskompetenz über kantonale Beschränkungen des interkantonalen Güterverkehrs, besonders auch der Aus- und Durchfuhr von Holz *(Burckardt, W.:* Kommentar, S. 209).

Erste direkte Bemühungen eidgenössischer Organe zur Verbesserung der Forstgesetzgebung erfolgten nach den Überschwemmungen von 1834 und 1839 bei der Verteilung der gesammelten Hilfsgelder. Den Kantonen Uri, Tessin und Wallis wurde dringend empfohlen, die nötigen gesetz-

lichen und praktischen Massnahmen für eine bessere Waldbewirtschaftung zu ergreifen (Lardy, S. 25).

Tabelle 1. Kantonale forstliche Erlasse vor 1874.

ZH			1837	1840		1860	
BE/JU			1836		1853	1860	1871
LU			1835				
UR				1846			1871
SZ					1852		
					1857		
NW			1836			1865	
OW					1857	1865	
GL			1837	1841	1858		
ZG						1869	1871
FR					1850		
					1853		
					1858		1872
SO	1809		1839		1857		
BS							
BL							1876
SH					1855	1868	
AI							1872
AR							
SG			1838		1851		
GR			1839				
			1836		1858	1862	
AG						1860	
						1863	
TG			1839			1860	1871
TI			1837	1840	1856		1870
VD	1810		1835				1873
VS	1810	1825	1832		1850		1873
NE						1869	
GE							

Vom Volk verworfene Vorlagen.

Aufgegebene, zurückgewiesene oder nicht in Kraft gesetzte Vorlagen.

Quellen: Bibliographie der Schweiz. Landeskunde, Bern 1894 – *E. Landolt,* Bericht 1862 sowie Schweiz. Z. Forstwes., 1862, S. 858, S. 181; 1866, S. 1.

Mit der Schaffung des Bundesstaates im Jahre 1848 erhielt der Bund drei wichtige Einflussmöglichkeiten auf die Forstpolitik. Die Bundesverfassung von 1848 ermächtigte im Art. 22 den Bund zur Errichtung der polytechnischen Hochschule und ermöglichte damit die Schaffung der Forstschule am Eidg. Polytechnikum als eine der Gründerabteilungen *(Bloetzer, G.,* Diss. S. 24ff.). Die Professoren, namentlich Elias Landolt, begannen ab 1855 mit der systematischen Bearbeitung der forstpolitischen Gegebenheiten und haben zur forstgesetzlichen Entwicklung massgebend beigetragen.

Die zweite Einflussnahme des Bundes nach 1848 erfolgte über die Wirtschaftspolitik. Die Bundesverfassung von 1848 garantierte zwar noch nicht die Handels- und Gewerbefreiheit, schuf aber ein einheitliches Zollgebiet (Art. 23) und verlangte die weitgehende Aufhebung der bisherigen kantonalen Zölle (Art. 24 und 29) sowie die Einführung einer grundsätzlich liberalen Aussenhandelspolitik (Art. 25). Die Regelung der kantonsinternen Wirtschaftstätigkeit blieb mit dem Vorbehalt der Niederlassungsfreiheit und dem Gebot der Rechtsgleichheit bis 1874 den Kantonen überlassen.

Die liberale eidgenössische Wirtschaftspolitik hat den Kantonen, namentlich im Berggebiet, die Walderhaltung anfänglich erschwert. Die kantonalen Misserfolge in der Forstgesetzgebung wurden durch die vom Bund geschaffenen freien Ausfuhrmöglichkeiten mitbestimmt. Die Nachfrage nach Holz aus den im industriellen Aufbau begriffenen Talgebieten und aus dem Ausland übertraf die nachhaltige inländische Holzproduktion bei weitem. Holz war in dieser Zeit der wichtigste Energielieferant und wurde als solcher erst allmählich und teilweise nach dem Bau der Eisenbahnen durch importierte andere Brennstoffe ersetzt.

Die Schaffung der Forstgesetze mit den für die Walderhaltung nötigen Nutzungskontrollen war speziell in den Bergkantonen mit ihrer direkten Demokratie unter diesen Marktverhältnissen sehr schwierig. Aber selbst wenn die Gesetze vom Volk angenommen worden wären, hätten den Kantonen die Mittel für den Aufbau der zu ihrer Handhabung im Wald nötigen Forstorganisation gefehlt. Im Interesse der eigenen Versorgung versuchten die Kantone die Holznutzung indirekt mit Handelsschranken und Ausfuhrzöllen zu beschränken. Mit der Aufhebung dieser kantonalen Handelsschranken durch den Bund wurden vielerorts die letzten Sperren gegen eine unbeschränkte Holzexploitation entfernt und der Verkauf und Kahlschlag der Wälder ganzer Talschaften gefördert. Die Untersuchungen über die Flösserei und den Holzhandel dieser Zeit *(Grossmann,* 1972) sowie die politischen Vorstösse und Rekursverfahren gegen die Handhabung der Holzzölle durch den Bundesrat belegen diese Zusammenhänge (Bloetzer, Diss. S. 14ff.). Den waldbesitzenden örtlichen Körperschaften verschafften die Holzverkäufe nicht nur beachtliche Einkünfte, sondern gleichzeitig die Möglichkeit zur Ausdehnung der Weideflächen, was in dieser Zeit ungenügender Existenzmöglichkeiten in den Bergkantonen besonders willkommen war.

2.3 Die Regelung der ersten Bundeshilfen für Forstverbesserungen

Die Entstehungsgeschichte der eidgenössischen Oberaufsicht über die Forstpolizei bis 1874 war Gegenstand eines ausführlichen Aufsatzes in dieser Zeitschrift anlässlich des 100jährigen Jubiläums des Eidg. Oberforstinspek-

torates (Tromp/Bloetzer, 1974). Die ersten Unterstützungsmassnahmen des Bundes für «Musterverbauungen und Aufforstungen» folgten auf den «Bericht Landolt» über den Zustand der Gebirgswälder. Dieser Bericht gibt unter anderem eine Übersicht über die Entwicklung, den Stand, die Mängel und Handhabung der kantonalen Forstgesetzgebung *(Landolt, E.,* 1862). Von 1865 bis 1871 gewährt der Bund auf dem Budgetweg dem Schweizerischen Forstverein einen jährlichen Kredit von Fr. 10 000.– (das waren nach heutiger Kaufkraft rund Fr. 250 000.–). Nach den grossen Überschwemmungen vom Herbst 1868 (vgl. Landolt, E., 1869) entstand aufgrund der gewonnenen Erfahrungen der Bundesbeschluss vom 21. Juli 1871 (AS X/517). Dieses «erste forstliche Subventionsgesetz des Bundes» enthielt, wie die *Tabelle 2* zeigt, bereits die typischen Elemente der eidgenössischen Subventionsgesetzgebung.

Tabelle 2. Bundesbeschluss (BB) betreffend Bewilligung eines Bundesbeitrages für Schutzbauten an Wildwassern und für Aufforstungen im Hochgebirge vom 21. Juli 1871 (AS X S. 517–19).

Art.	
1	Erklärung der Schutzbauten an Wildwassern und der Aufforstungen in ihren Quellgebieten als Werke von allgemeinem schweizerischem Interesse gemäss Art. 21 aBV. Bewilligung eines jährlichen Kredits von Fr. 100 000.–.
2	Schaffung eines Schutzbautenfonds inklusive die Hilfsmillion von 1868. Vorrechte der Überschwemmungskantone TI, VS, GR, SG.
3	Einreichung der Projekte durch die Kantone; Subventionsbedingungen: – kantonale Unterhaltspflicht – gesicherte Restkostendeckung.
4	Obligatorische Verbindung der Schutzbauten mit Aufforstungen; Subventionssatz: 1/3 als Regel, höhere Beiträge für ganze Flussgebiete oder grössere Landesteile; Zusatz von 20 % aus Hilfsmillion für TI, VS, GR, SG.
5	Bundesaufsicht über die Projektausführung.
6	Unterhaltspflicht der Kantone und des Empfängers.
7	Zwecksicherung durch kantonale Forstgesetzgebung und deren Handhabung.
8	Vollzugsauftrag an Bundesrat.

Der Erfolg des Bundesbeschlusses von 1871 war gering. Die Kantone, inklusive diejenigen der Überschwemmungsgebiete, zeigten wenig Interesse. Besonders für die Aufforstungen waren die in Aussicht gestellten Beiträge zu tief. Von 1871 bis 1875 wurden für Aufforstungen von den zur Verfügung stehenden Fr. 500 000.– nur Fr. 8700.– und aus der Hilfsmillion von 1869 bis 1878 nur Fr. 200 000.– für forstliche Projekte verwendet (Diss. Bloetzer: S. 36/37). Dieses geringe forstliche Interesse an den Forstverbesserungen

stand in krassem Gegensatz zu den gleichzeitigen grossen Ausgaben für Flusskorrektionen. In den Jahren von 1848 bis 1871 hat der Bund mehr als 11 Millionen Franken für Beiträge an Wasserbauten verwendet (Schweiz. Z. Forstwes. 1871: S. 3). Der Misserfolg des Bundesbeschlusses von 1871 hat gezeigt, dass die Erhaltung und Wiederherstellung der Gebirgswälder mit Beiträgen allein nicht zu bewerkstelligen war.

3. Die eidgenössische Forstpolizei für das Hochgebirge

3.1 Das Forstpolizeigesetz von 1876

Nach der Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 und der Schaffung der Oberaufsicht des Bundes über die Forstpolizei im Hochgebirge (Art. 24 BV) wurde als erste Vollzugsmassnahme das Eidg. Oberforstinspektorat gegründet (AS n.F. 1/494). Die erste wichtige Aufgabe des neuen eidgenössischen Forstinspektors Johann Coaz, früherer Kantonsförster in Graubünden, war die Vorbereitung eines eidgenössischen Forstpolizeigesetzes. Es wurde bereits am 24. März 1876 von den eidgenössischen Räten verabschiedet und auf den 10. August in Kraft gesetzt (AS 2/353). Am 8. September 1876 folgte die Vollziehungsverordnung (AS 2/487).

Der Geltungsbereich des Forstpolizeigesetzes von 1876 war beschränkt auf das sogenannte Eidgenössische Forstgebiet. Dieses umfasste in etwa das heutige Berggebiet ohne den Jura. Es enthielt rund 65 % der Landesfläche und rund 55 %, das heisst 427 900 ha des damals auf 778 000 ha geschätzten schweizerischen Waldareals (vgl. die genaue Beschreibung im Bundesblatt 1877 I 260/1).

Das Forstgesetz von 1876 enthält in Aufbau und Inhalt bereits alle grundlegenden Elemente der nun seit mehr als 100 Jahre geltenden eidgenössischen Forstpolizei (vgl. *Tabelle 3).*

3.2 Die Entwicklung von 1876 bis 1902

Auch die Erfolge des ersten eidgenössischen Forstgesetzes waren bescheiden. Die Bergkantone waren ausserstande, den für die Durchführung des Gesetzes erforderlichen Forstdienst aus eigenen Kräften aufzubauen. Obwohl das Gesetz wegen der Erfahrungen mit dem Bundesbeschluss von 1871 für Aufforstungen Subventionen bis 70 % vorsah, blieb der Subventionssatz anfänglich auf 30 bis 40 % beschränkt. Die Ablösung der waldschädlichen Servitute und Nebennutzungen erwies sich ohne gleichzeitige Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten als undurchführbar. Die

Einführung einer nachhaltigen Bewirtschaftung im öffentlichen Wald und einer wirkungsvollen Schlagkontrolle im Privatwald war ohne die Schaffung einer genügenden kantonalen Forstorganisation nicht möglich. Der Bund war gezwungen, das Gesetz von 1876 in rascher Folge zu ergänzen *(Tabelle 4)*.

Tabelle 3. Bundesgesetz (BG) betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei im Hochgebirge vom 24. Marz 1876 (AS 2/353). Vollziehungsverordnung (VO) vom 8. September 1876 (AS 2/487).

Art.		*BG* 31	*VO* 20
1–6	*Geltungsbereich:* Definition des «Eidg. Forstgebietes», Klassierung der Wälder in Schutzwälder und Nichtschutzwälder sowie in öffentliche und private Wälder, Definition der Schutzwaldungen; Pflicht der Kantone zur Ausführungsgesetzgebung.	6	–
7–9	*Organisation und Ausbildung:* Territoriale Einteilung der Kantone, Pflicht zur Anstellung und Besoldung ausgebildeter Forstmänner, Forstkurse für Unterbeamte.	3	–
10–15	*Walderhaltung, Besitzesverhältnisse:* Vermarchung der Wälder, Walderhaltungsgebot; Rodungsverbot mit Bewilligungsvorbehalt, Verbot der Realteilung und Veräusserung der öffentlichen Wälder; Gebot zur Ablösung der Servitute und Drittrechte.	6	–
16–22	*Waldbewirtschaftung:* Vermessung und Wirtschaftsplan mit nachhaltigem Abgabesatz im öffentlichen Wald; Regelung der Holznutzung im Privatwald, Aufhebung oder Regelung der Nebennutzungen; Schutzwald-Aufforstung, Expropriation und Entschädigung für privaten Boden.	7	–
23–26	*Bundesbeiträge:* Forstkurse, Neuaufforstung: 30–70 %; Wiederaufforstung und Verbauungen: 20–50 %.	4	18
27–29	*Strafbestimmungen*	3	–
30–31	*Schlussbestimmungen*	2	2

Zur Verbesserung der ersten Resultate wurde der Bundesbeitrag für Aufforstungen sukzessiv auf durchschnittlich 50 % erhöht, und den Kantonen wurden für ihre eigenen Projekte ebenfalls Beiträge gewährt. Damit konnte das Ausmass der jährlichen Aufforstungen von anfänglich etwa 40 ha bis zum Jahre 1890 auf rund 140 ha und bis 1900 auf rund 370 ha erhöht werden. Trotzdem blieb das Interesse an Forstverbesserungen in den Kantonen klein und die Ausgaben des Bundes für Aufforstungen im Vergleich zu den Beiträgen für Wasserbauten sehr bescheiden. Von 1874 bis 1893 wurden für Aufforstungen und forstliche Verbauungen Fr. 885 000.– an Bundesbeiträgen gewährt, während in der gleichen Zeit für Wasserbauten 21 Mio. ausbezahlt und 20 Mio. zugesichert wurden (Bundesblatt 1894 II 874). Aufgrund dieser unterschiedlichen Interessen hat der Bund im Zusammenhang mit den grossen Flussverbauungen von den Kantonen von Anbeginn und auch in späteren Jahren

bedeutende Aufforstungen verlangt, so in den Einzugsgebieten der Maggia 400 ha (AS 11/734), im Napfgebiet 250 ha (AS 37/139) und in der Grossen Schliere 230 ha (AS 47/652; 63/1064).

Tabelle 4. Entwicklung und Ergänzung des eidgenössischen Forstgesetzes von 1876.

1880	Revision Art. 25 FPolG; betreffend Beiträge für Neuaufforstungen der Kantone, Bundesbeschluss (BB) 23.12.1880, AS 5/371.
1884	Regelung der Wahlfähigkeit an eine höhere Forststelle, Bundesratsbeschluss (BRB) 16.6.1884. AS 7/459; 13/1.
1885	Errichtung einer Centralanstalt für das forstliche Versuchswesen BB 27.3.1885.
	Reglemente für die forstwissenschaftlichen und praktischen Prüfungen zur Wahlfähigkeit vom 16.3.1885 und 16.6.1885.
1891	Definition der «Forsteinrichtung», Interpretation des Art. 16 Abs. 1 FPG durch den Bundesrat; BBl 1891 I 272.
1892	BB vom 5.12.1892, betreffend Beiträge an die Besoldung der höheren Forstbeamten, AS 13/326; Beitragssatz von max. 1/3, sofern die nötige Anzahl Forstbeamter angestellt und genügend besoldet wird.
1894	Definition der «Korporationswaldungen», Interpretation des Art. 3 FPolG durch den Bundesrat; BRB vom 6.12.1894 (BBl 1894 IV 706).
	Definition der «Dienstbarkeiten»; Interpretation des Art. 14 Abs. 1 FPolG durch den Bundesrat; Kreisschreiben des Bundesrates vom 23.11.1894.
1896	Reglement für die praktische Prüfung zur Wählbarkeit vom 22.12.1896.
1897	Revision des Art. 24 BV, BB 19.03.1897, Volksabstimmung vom 11.7.1897.
1898	Übergangsregelung: BB vom 15.4.1898.

Die damalige Situation erhellt folgender Ausspruch von Bundesrat Deuscher im Jahre 1889 – das sind 13 Jahre nach dem Erlass des Forstgesetzes – vor den Räten: «Man muss froh sein, mit guten Worten auch nur ein Kleines zu erreichen» (Berichterstattung über die parlamentarische Beratung in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 11. Dezember 1889; Nr. 245 I). Eine entscheidende Verbesserung für die Anwendung des Gesetzes brachte die im Jahre 1892 eingeführte Bundesunterstützung für die Besoldung des kantonalen oberen Forstpersonals. Trotz all dieser Massnahmen wären aber die Resultate wohl noch bescheidener ausgefallen, wenn nicht gesamtwirtschaftliche Verbesserungen eine stärkere Schonung der Wälder ermöglicht hätten. Von grundlegender Bedeutung war die nach dem Bau der Eisenbahnen erhöhte Einfuhr von Brennstoffen. Gleichzeitig ermöglichten die vermehrte Einfuhr von Grundnahrungsmitteln sowie die grossen Flusskorrektionen und die Melioration der versumpften Talsohlen die Reduktion der landwirtschaftlichen Nebennutzungen in den Bergwäldern. Der Holzaussenhandel entwickelt sich allmählich von den früheren Exportüberschüssen zu bedeutenden jährlichen Mehrimporten.

Der entscheidende Anstoss für das Verlangen nach einer Totalrevision des Forstgesetzes von 1876 war aber nicht sein geringer Erfolg, sondern der Wunsch der ausserhalb des eidgenössischen Forstgebietes gelegenen Kantone nach forstlichen Bundesbeiträgen. In der bis heute einzigen eidgenössischen Volksabstimmung über ein forstliches Geschäft hat das Schweizervolk am 11. Juli 1897 bei einer Beteiligung von 34 % mit 156 000 gegen 89 000 Stimmen und mit 16 gegen 6 Ständen in der dafür nötigen Verfassungsrevision die Kompetenzbeschränkung auf das «Hochgebirge» im Art. 24 BV gestrichen (AS 16/339). Innerhalb des «eidgenössischen Forstgebietes» stimmten der Revision 51 %, ausserhalb 70 % der Stimmenden zu. Von den ablehnenden Ständen waren drei ganz und drei teilweise im «eidgenössischen Forstgebiet» gelegen. Die Bergkantone befürchteten, dass die Erweiterung der Bundeskompetenzen auf die ganze Schweiz zu einer Reduktion der Bundeshilfen im Berggebiet führen könnte.

4. Das Bundesgesetz über die Forstpolizei von 1902

4.1 Die Ausdehnung der eidgenössischen Forstpolizei auf die ganze Schweiz

Die Erweiterung der Oberaufsicht des Bundes über die Forstpolizei in der Verfassungsrevision von 1897 basierte auf einem gegenüber der Revision von 1874 wesentlich erweiterten öffentlichen Verständnis der Waldfunktionen. Im Vordergrund der Argumentation für einen gesamtschweizerischen Waldschutz stand die Erwartung einer positiven klimatischen Wirkung für alle Regionen des Landes sowie die Bedeutung des Waldes für die Wasserversorgung in Trockenzeiten, das heisst die Verhinderung von Trockenschäden in der Landwirtschaft. Vereinzelt wurde auch schon auf die volksgesundheitliche Bedeutung der Wälder hingewiesen (Bloetzer, Diss. S. 60).

Nach der Erweiterung der Bundeskompetenzen in der Verfassung wurde im Jahre 1902 das bis heute geltende Forstpolizeigesetz erlassen. Es hält an den im Forstgesetz 1876 festgelegten Prinzipien fest. Dazu wurde entsprechend der mit dem Rechtsobjekt erweiterten Zielsetzung und mit Rücksicht auf die tatsächlichen Unterschiede zwischen Berg- und Talwäldern ein wesentlich breiteres und vielfältigeres Instrumentarium geschaffen. Die *Tabelle 5* gibt einen Überblick über die wichtigsten Elemente des Gesetzes.

Im Forstpolizeigesetz von 1902 wurden aufgrund der bisherigen Erfahrungen die Unterstützungsmöglichkeiten wesentlich ausgebaut. Die Beiträge für Aufforstungen und damit zusammenhängende Verbauungen wurden auf maximal 80 % erhöht und ergänzt durch Entschädigungen für den landwirtschaftlichen Ertragsverlust (Art. 42). Die Besoldungsbeiträge wurden nun auch für das untere Forstpersonal gewährt (Art. 40). Neu eingeführt wurden

die Beiträge für Transportanlagen (Art. 42) und die Zusammenlegung zur gemeinsamen Bewirtschaftung der in den Talgebieten viel bedeutenderen Privatwälder (Art. 26).

Tabelle 5. Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei (FPolG) vom 11. Oktober 1902 (AS 19/492). Forstpolizeiverordnung (FPolV) vom 13. März 1903 (AS 19/507).

Art.		*BG* 52	*VO* 30
1–4	*Allgemeine Bestimmungen:* Geltung für alle Wälder inklusive Weidwälder, Klassierung in Schutz- und Nichtschutzwälder sowie öffentliche und private Wälder, Schutzwaldbegriff.	4	4
5–12	*Organisation und Ausbildung* Eidg. Oberforstinspektorat, kantonale Kreiseinteilung; Wählbarkeitszeugnis für das obere und Forstkurse für das untere Forstpersonal; wissenschaftliche Kurse.	8	2
13–30	*Waldbewirtschaftung* Vermarchung, Vermessung und Einrichtung der öffentlichen Wälder; Prinzip der Nachhaltigkeit mit Abgabesatz; Kahlschlagverbot für öffentliche Wälder; Ablösung von schädlichen Dienstbarkeiten und Rechten; Regelung der Nebennutzungen; Erschliessung; korporative Zusammenlegung der Privatwälder.	18	7
31–39	*Walderhaltung und Waldvermehrung* Prinzip der Walderhaltung; Rodungsverbot mit Ausnahmebewilligung; Ersatzpflicht, Teilungs- und Verkaufsverbot für öffentliche Wälder; Kompetenz zur Anordnung der Neuaufforstung und Verbauung; Expropriationskompetenz; Waldsamen-Anstalt.	9	3
40–45	*Bundesbeiträge* Besoldungen für höhere Beamte bis 35 %, für unteres Forstpersonal bis 20 %; Forstkurse; Triangulation IV. Ordnung; Neuaufforstung und Verbauung 50 bis 80 %; Abgeltung der landwirtschaftlichen Ertragsverluste; Waldwiederherstellung und Einfriedung bis 50 %; Abfuhrwege und Einrichtungen für Holztransport bis 20 %.	6	14
46–48	*Strafbestimmungen*	3	–
49–52	*Schlussbestimmungen*	4	–

4.2 Die Entwicklung von 1902 bis 1992

Das Forstpolizeigesetz (FPolG) von 1902 ist in den 90 Jahren seiner Geltung zahlreichen Revisionen unterzogen worden. Die Vollziehungsverordnung von 1903 wurde durch die Forstpolizeiverordnung (FPolV) von 1965 ersetzt (AS 1965/861).

Die *Tabelle 6* gibt einen Überblick über die wichtigsten Änderungen des Gesetzes und der Verordnung sowie über die wichtigsten ergänzenden forstrechtlichen Erlasse dieser Zeit.

Tabelle 6. Entwicklung der Eidgenössischen Forstgesetzgebung von 1902 bis 1992.

	1902 FPolG	*1965 FPolV*
Artikel	*52*	*40*
Allgemeine Bestimmungen 1965 FPolV: Waldbegriff, Waldklassierung und Schutzwaldbegriff, Betretungsrecht und Einzäunungsverbot.	4	3
Organisation und Ausbildung 1955 FPolG: Ausbildung der Waldarbeiter, 1963 FPolG: Forstwartlehre, Försterschule, 1965 FPolV: Reviereinteilung, möglichst vollamtliche Anstellung der Revierförster.	8	7
Waldbewirtschaftung 1910 FPolG: Streichung der Vermessung und Vermarchung, 1923 FPolG: Kahlschlagsverbot und Wegbaubeiträge im Privatwald. 1945 FPolG: Parzellarzusammenlegung, 1965 FPolV: Waldpläne, Kahlschlagbegriff; amtliche Schlaganzeichnung.	18 –5 +2	13
Walderhaltung und Vermehrung 1955 FPolG: Forstschutz, Saat- und Pflanzgut, 1965 FPolV: Rodungsbegriff, Bauten im Wald, 1971 FPolG, FPolV: Rodungsbedingungen, 1977 FPolG: Wildschäden.	9 +3	11 +4
Beiträge Sparmassnahmen: 1933, 1938, 1953, 1977, 1980, 1984 Beitragserhöhung bzw. -erweiterung: 1923, 1929, 1945, 1946, 1951, 1956, 1969, 1984.	6 –1 +4	4
Straf-, Schlussbestimmung: 1923, 1955	7	2
Zusätzliche gesetzliche Erlasse: 1946 Bundesbeschluss betr. Ersatzmassnahmen; aufgehoben 1967 1956 Bundesbeschluss betr. Kastanienrindenkrebs 1967 Bundesbeschluss betr. Sturmschäden; abgelaufen 1968 1969 Bundesgesetz betr. Investitionskredite 1984 Bundesbeschluss betr. Waldschäden; abgelaufen 1988 1988 Bundesbeschluss betr. Walderhaltung, befristet bis Ende 1992		

Die grundlegenden Vorschriften des Gesetzes wie das Gebot zur Erhaltung des Waldareals und zu seiner Ausdehnung im Gebirge, das Prinzip der Nachhaltigkeit und die Eigentumssicherung für den öffentlichen Wald, die Nutzungskontrolle im Privatwald und der Schutz der Wälder vor schädlichen Nebennutzungen waren als solche nie in Frage gestellt, sondern wurden ausgebaut. Die öffentlichen Beiträge wurden im Rahmen von Sparmassnahmen zwar mehrmals herabgesetzt, aber, sobald die allgemeine Finanzlage es ermöglichte, wieder ausgebaut. Eine Ausnahme bilden die Besoldungsbeiträge, die schrittweise herabgesetzt und 1953 aufgehoben worden sind.

Die Klassierung in Schutzwälder und Nichtschutzwälder, welche ursprünglich eine Abstufung der Eingriffe und Hilfen nach sachlicher Notwendigkeit und Zumutbarkeit bezweckte, hat ihre Bedeutung im Verlaufe der Jahre zusehends verloren.

Die zu Beginn des Jahrhunderts ausgeschiedenen Schutzwaldungen umfassten etwa 70 % des schweizerischen Waldareals. Der Bundesrat ermöglichte den Kantonen schon von Anbeginn eine sehr weite Interpretation des Schutzwaldbegriffs. So hat der Kanton Basel-Stadt bereits 1898 seine Wälder gesamthaft als Schutzwald erklärt (VO des Kantonsrates vom 10. November 1898). Im Jahre 1941 hat der Bundesrat die Schutzwaldausscheidung auch für den grossen Teil der Genfer Wälder anerkannt *(Geschäftsbericht,* 1941, S. 147). In der Vollziehungsverordnung von 1965 wurde es den Kantonen freigestellt, auch Wälder, die für die Wasserreinhaltung, für die Luftreinigung, die Erholung und Gesundheit der Bevölkerung und für den Landschaftsschutz von Bedeutung sind, als Schutzwald auszuscheiden. Inzwischen haben die meisten Kantone ihr gesamtes Waldareal zu Schutzwald erklärt. Heute gelten nur noch rund 5 % der Schweizer Waldungen als Nichtschutzwald.

Das Gebot zur Erhaltung des Waldareals bereitete in der ersten Hälfte des Jahrhunderts gemäss den amtlichen Berichten keine besonderen Schwierigkeiten. In der Zeit von 1902 bis 1950 wurden insgesamt etwa 13 300 ha Wald zur Rodung bewilligt, davon rund 11 000 ha zur Ausdehnung des landwirtschaftlichen Areals während der beiden Weltkriege. Die nicht kriegswirtschaftlich bewilligten Rodungen betrugen damit in diesen fünfzig Jahren etwa 2300 ha oder rund 3 ‰ der Anfang des Jahrhunderts vorhandenen Waldungen. Der Zweck dieser Rodungen betraf vor allem landwirtschaftliche Korrekturen an den Waldgrenzen und öffentliche Anlagen des Verkehrs, Militärs usw.

Nach dem Zweiten Weltkrieg hat der Druck auf den Wald mit der Ausdehnung der zivilen und öffentlichen Bautätigkeit stark zugenommen. In der Zeit von 1950 bis 1970 wurden aufgrund der amtlichen Berichte trotz einer strengeren Praxis insgesamt rund 4000 ha Wald zur Rodung bewilligt. Aufgrund dieser Entwicklung wurden im Jahre 1971 die Rodungsvorschriften verschärft (Revision von Art. 50 FPolG und Art. 26ff. FPolV). Zur gleichen Zeit wurde die letztinstanzliche Beurteilung der Rodungsentscheide dem Bundesgericht übertragen (Revision der Gerichtsorganisation von 1968). Die strengeren Vorschriften veranlassten die privaten Vereinigungen des Natur- und Heimatschutzes, die aufgrund des eidgenössischen Natur- und Heimatschutzgesetzes von 1966 berechtigt sind, gegen Rodungsbewilligungen Beschwerde zu erheben, von diesem Recht vermehrt Gebrauch zu machen. Aufgrund dieser Beschwerdemöglichkeit und der strengen Praxis des Bundesgerichts besteht heute sowohl auf Bundesebene wie in den Kantonen eine konsequente Handhabung der Rodungsvorschriften.

Das in den amtlichen Berichten ausgewiesene Waldareal der Schweiz hat seit 1902 um etwa 30 %, das sind rund 250 000 ha, zugenommen. Mit Hilfe der erhöhten Bundesunterstützung von 70 bis 80 %, zu der im Einzelfall weitere Beiträge der Kantone und oft auch der Gemeinden hinzukommen, sind seit Anfang des Jahrhunderts etwa 45 000 ha Wald aufgeforstet und ein grosser Teil davon gleichzeitig durch Verbauungen geschützt worden. Flächenmässig

viel bedeutungsvoller als die Aufforstungen ist aber die in dieser Zeit durch den natürlichen Einwuchs entstandene Waldausdehnung. Aufgrund der Motion Bertoni hat der Bundesrat bereits im Jahre 1918 Schutzmassnahmen für den natürlichen Einwuchs zur Subventionierung anerkannt (Bundesblatt 1918 V 27). In der Rechtsdefinition des Waldes von 1965 (Art. 1 FPolV) wurde die Art der Waldentstehung (Pflanzung oder Einwuchs) ausdrücklich als rechtlich unwesentlich erklärt und die im Zeitpunkt der Beurteilung tatsächlich vorhandene Bestockung als massgebendes Kriterium bestimmt. Durch natürliche Waldausdehnung – zum Teil wohl auch aufgrund genauerer und strengerer Erfassung – hat das Waldareal der Schweiz, wie die obigen Zahlen zeigen, in diesem Jahrhundert um rund 200 000 ha zugenommen.

Eine wesentliche Neuerung des Forstgesetzes von 1902 war die Unterstützung der Walderschliessung. Der forstpolizeiliche Zweck für die Subventionierung der Forststrassen war die Ermöglichung einer den Waldboden und den Bestand schonenden Holzabfuhr. Die Unterstützung der Transportanlagen wurde mit den Jahren sukzessive erweitert und erhöht. Während der Bund zu Beginn des Jahrhunderts nur die Erschliessung der Schutzwälder bis zu 20 % der Kosten unterstützte, erhöhte er diese Beiträge später bis auf 40 bis 60 % für alle Wälder mit Ausnahme der öffentlichen Nichtschutzwälder. Das Waldstrassennetz hat bis heute im Mittelland und Jura eine durchschnittliche Dichte von etwa 50 m pro ha und in den Alpen und Voralpen eine solche von etwa 10 bis 20 m pro ha erreicht.

Eine zweite für die Waldbewirtschaftung wichtige Neuerung des Forstgesetzes von 1902 war die Unterstützung von Waldzusammenlegungen zur Verbesserung der Betriebsstruktur im Privatwald. Ursprünglich kannte das Gesetz nur die Zusammenlegung zur gemeinsamen Bewirtschaftung, die von den Eigentümern die Aufgabe ihrer individuellen Verfügungsrechte verlangte. Die Regelung führte zu keinem nennenswerten Erfolg. Im Jahre 1945 wurde deshalb in Anlehnung an die landwirtschaftliche Güterzusammenlegung die Unterstützung der Parzellarzusammenlegung eingeführt. Gleichzeitig mit der Neustrukturierung der Parzellen wird dabei regelmässig auch deren Erschliessung durchgeführt. Die Verpflichtung der Waldeigentümer zur gemeinsamen Erhaltung der erstellten Erschliessung führt in der Regel auch bei dieser Art der Zusammenlegung zu einer späteren Erweiterung der überbetrieblichen Zusammenarbeit.

4.3 Die Revisionsbestrebungen

4.3.1 Die Postulate des Schweizerischen Forstvereins von 1943

Obwohl das eidgenössische Forstgesetz von 1902 als Instrument der Walderhaltung grundsätzlich nie in Frage gestellt wurde, hat der Schweizerische Forstverein bereits im Jahre 1943 die Revision des Art. 24 der Bundes-

verfassung und die Totalrevision des Gesetzes beantragt. Der Forstverein hatte die Absicht, im Zusammenhang mit der damals anstehenden Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung das Forstpolizeigesetz in ein Forstwirtschaftsgesetz umzuwandeln. Im Hintergrund dieses Vorschlages standen die forst- und holzwirtschaftlichen Erfahrungen während des 1. Weltkrieges, in den Jahren der Weltwirtschaftskrise und im 2. Weltkrieg. Die *Tabelle 7* gibt einen Überblick über die Postulate des Forstvereins.

Tabelle 7. Postulate des Schweizerischen Forstvereins im Jahre 1943 zu einem Bundesgesetz über das Forstwesen und die Förderung der Forstwirtschaft durch den Bund.

Gegenüber dem Forstpolizeigesetz von 1902 wurden folgende 13 Postulate eingereicht:

1. Definition des Rechtsobjektes Wald.
2. Verankerung der höchsten Massen- und Werterzeugung.
3. Streichung der Klassierung in Schutz- und Nichtschutzwald.
4. Ausdehnung des Kahlschlagverbots auf sämtliche Hochwaldungen.
5. Schaffung eines Krisenartikels mit Ermächtigung des Bundesrates, in Not- und Krisenzeiten Vorschriften über die Nutzungshöhe und die Regulierung des Hiebsatzes zu erlassen.
6. Ergänzung der forstlichen Dienstorganisation durch die
   - Einführung des vollamtlichen Revierförstersystems
   - Einsetzung vollamtlicher Kantonsoberförster.
7. Verlängerung der Ausbildung der Unterförster auf 3 Monate.
8. Festsetzung einer Frist für die Ersteinrichtung der öffentlichen Waldungen. – Regelmässige Revision der Wirtschaftspläne durch stammweise Kluppierung.
9. Subventionierung der Waldwege in allen Wäldern.
10. Förderung der Waldzusammenlegung im Privatwald.
11. Verbot von nicht standortsgemässem Saatgut und Bewilligungspflicht für den Import von Saatgut.
12. Zwangsweise Anlage von Forstreservekassen für die öffentlichen Waldeigentümer.
13. Bewilligungspflicht für Stockverkäufe.

Vorschlag für einen neuen Absatz 3 des Artikels 24 der Bundesverfassung
«Er (der Bund) wird die im Gesamtinteresse des Landes erforderlichen Bestimmungen über die Bewirtschaftung und Nutzbarmachung des Waldes, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, erlassen.»

Auf Verfassungsebene ist die mit dem vorgeschlagenen Absatz 3 zum Artikel 24 BV gewünschte wirtschaftspolitische Kompetenzerweiterung nicht zustande gekommen. Bei der Beratung der neuen Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung in den Jahren 1938 und 1945 wurde von den forstlichen Vertretern im Parlament versucht, die Forstwirtschaft der Landwirtschaft gleichzustellen, was aber sowohl vom Bundesrat wie von den Räten abgelehnt wurde. Im Ergebnis wurde die Forstwirtschaft in den Wirtschaftsartikeln von 1947 als «wichtiger Wirtschaftszweig» im Sinne des Art. 31 bis Abs. 3 Buch-

stabe a anerkannt. Der Bund wurde ermächtigt, «nötigenfalls» Vorschriften in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit zu erlassen, wenn der Wirtschaftszweig in seinen «Existenzgrundlagen gefährdet» ist (AS 63/1041). Damit hat das Parlament und das Volk bereits im Jahre 1947 die Gleichstellung des Holzes mit den Industrieprodukten in den späteren Aussenhandelsverträgen eingeleitet. Auch die Weichen für die Vorbereitung der späteren Forderung nach Abgeltung der durch den Holzmarkt nicht bezahlten Walderhaltungskosten wurden damals gestellt. Der Bundesgesetzgeber hat von den 1947 geschaffenen wirtschaftspolitischen Kompetenzen zugunsten der Forstwirtschaft bisher wenig Gebrauch gemacht, so im Bundesbeschluss von 1967 zur Entlastung des Holzmarktes nach den Sturmschäden und im Bundesgesetz über die forstlichen Investitionskredite von 1969 (AS 1970/76).

Auf Gesetzesebene ist der Grossteil der Postulate des schweizerischen Forstvereins von 1943 erfüllt worden (vgl. *Tabelle 7).* Mit der Einführung der Parzellarzusammenlegung im Jahre 1946 (Art. 26 FPolG, AS 61/807) wurden das Postulat 10 und teilweise auch das Postulat 9 erfüllt. Die Forstschutzbestimmungen von 1955 (FPolG Art. 32 bis und 39 bis; AS 1956/1215) erfüllen das Postulat 11 und gehen in ihrer Bedeutung darüber hinaus. Die im Zusammenhang mit dem Erlass des Berufsbildungsgesetzes von 1963 erfolgte Neuregelung der forstlichen Ausbildung (FPolG Art. 9 Forstwartlehre, Art. 10 Försterschule; AS 1965/321) geht ebenfalls weiter als das Postulat 7 des Forstvereins.

Mit der Totalrevision der Vollziehungsverordnung zum Forstpolizeigesetz von 1965 (AS1965/861; SR 921.01) wurden das Postulat 1 (Rechtsdefinition des Waldes; Art. 1 FPolV) und das Postulat 6 erfüllt (Einteilung der Forstkreise in Reviere und «möglichst» vollamtliche Anstellung der Revierförster; Art. 5 FPolV). Nicht verwirklicht wurden das Postulat 2 (siehe die obigen Ausführungen über die Ablehnung der Gleichstellung mit der Landwirtschaft in der Bundesverfassung), das Postulat 8 (Forsteinrichtung mit Vollkluppierung), Postulat 12 (Obligatorium der Forstreserven) sowie Postulat 13 (Verbot der Stockverkäufe).

4.3.2 Die Thesen der Kommission Rippstein von 1977

Basierend auf einem von Nationalrat Grünig im Jahr 1968 eingereichten Postulat hat das Eidg. Departement des Innern im Jahr 1971 die Erarbeitung einer Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik in Auftrag gegeben. Im Anschluss an den von den Experten H. Steinlin, H. Schelbert und G. Crettol erarbeiteten Bericht (*Eidg. Departement des Innern:* Gesamtkonzeption, 1975) hat die «Kommission Rippstein» einen Katalog von 10 Thesen für die Revision des eidgenössischen Forstpolizeigesetzes aufgestellt *(Tabelle 8).*

An erster Stelle dieser Thesen steht die Forderung nach einer finanziellen Sicherstellung der Waldpflege (Thesen 1 und 2). Angesichts der steigenden

Tabelle 8. Thesen der «Kommission Rippstein» für die Revision des Eidg. Forstpolizeigesetzes; erarbeitet aufgrund der «Gesamtkonzeption von 1975» zuhanden der Konferenz der kantonalen Forstdirektoren vom 18. Februar 1977.

These 1:	Sicherstellung einer minimalen Waldbewirtschaftung – zur Erhaltung der Schutzfunktionen für bewohnte Gebiete, Verkehrsstränge, des Wassers sowie des natürlichen Lebensraumes (Variante 1); – zur Erhaltung der Gesundheit und der Stabilität der Waldungen (Variante 2).
These 2:	Förderung von waldbaulichen Massnahmen – für die Umwandlung von Niederwald, ertragsschwachen Reinbeständen sowie in Aufforstungen (Variante 1); – für die Jungwuchspflege, Dickungspflege und Umwandlung in ertragsschwachen Waldungen (Variante 2); – für ertragsschwache Waldungen (Variante 3).
These 3:	Durchführung von statistischen Erhebungen in der Wald- und Holzwirtschaft; Erhaltung der vorhandenen Forschungskapazität. Stärkung des Wald- und Holzforschungsfonds.
These 4:	Ermächtigung des Bundesrates zur Ergreifung befristeter Massnahmen bei Waldkatastrophen von gesamtschweizerischer Bedeutung, inklusive handelspolitischer Massnahmen zur Förderung der Wald- und Holzwirtschaft und Nutzungseinschränkungen.
These 5:	Unterstützung von Zusammenschlüssen zur gemeinsamen Bewirtschaftung mit Erhalt der Eigentumsverhältnisse.
These 6:	Verbot von Giftstoffen und Düngern im Wald.
These 7:	Regelung des Wildbestandes mit Sicherstellung der nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder, insbesondere der Verjüngung mit standortsgemässen Baumarten.
These 8:	Verbot des Befahrens des Waldes mit Motorfahrzeugen ausser zu forstwirtschaftlichen Zwecken; Sperrung der Waldstrassen für den allgemeinen Motorfahrzeugverkehr ausser für Fahrten im überwiegenden öffentlichen Interesse.
These 9:	Gebührenordnung für die erstinstanzliche Behandlung von Rodungsgesuchen durch Bundesinstanzen.
These 10:	Regelmässiger Bericht des Bundesrates über den Zustand der Wälder, der Wald- und Holzwirtschaft und der Landschaft (alle 5 Jahre).

Löhne und der mit der Anpassung der Holzpreise an den internationalen Markt stagnierenden Holzerlöse wurde es offensichtlich, dass die Walderhaltungs- und Pflegekosten ohne öffentliche Beiträge bald nicht mehr bezahlt werden können. Es war schon seit Jahren absehbar, dass die Forstgesetzgebung, deren Hauptaufgabe früher in der Beschränkung der Holznutzung zur Verhinderung der Waldzerstörung bestand, die für die Waldpflege benötigten öffentlichen Mittel früher oder später wird sicherstellen müssen (Tromp/Bloetzer, 1970).

Eine zweite wichtige Forderung der «Kommission Rippstein» war die Schaffung eines Katastrophenartikels (These 4). Aufgrund der Erfahrungen mit den Sturmschäden von 1967 sollte der Bundesrat in der ordentlichen Gesetzgebung ermächtigt werden, befristete Massnahmen zum Schutze der Forst- und Holzwirtschaft zu erlassen (Bloetzer, 1971). Die Thesen der «Kommission Rippstein» blieben vorerst ohne direkte Folgen. Einzig in bezug auf

die Regelung der Wildbestände wurde im Rahmen der Sparmassnahmen von 1977 die Gelegenheit benutzt, dieser Forderung an die Kantone mit der Androhung der Subventionsverweigerung Nachdruck zu verschaffen (FPolG Art. 37ter).

4.3.3 Die Vorschläge der Konferenz der Kantonsoberförster (KOK) von 1983

Angesichts der immer schwieriger werdenden finanziellen Lage der Forstbetriebe hat die KOK im Jahre 1983 einen weiteren Katalog von Vorschlägen für die Revision der Forstgesetzgebung vorgelegt *(Tabelle 9)*. Zur Verdeutlichung der Prioritäten hat sie ihre Vorschläge in notwendige und wünschbare Revisionspunkte gegliedert. Die als notwendig bezeichneten Vorschläge 1 bis 4 stehen alle im Zusammenhang mit der schwierigen wirtschaftlichen Lage der Forstbetriebe bzw. der Sicherstellung der finanziellen Mittel für die Waldpflege.

In den als wünschbar bezeichneten Vorschlägen werden die Thesen der «Kommission Rippstein» zum grossen Teil erneuert. Von den neuen Vorschlägen sind hervorzuheben die Forderungen nach einer besseren Koordination zwischen Wald und Raumplanung (Vorschlag 11), nach mehr kantonalen Kompetenzen (Vorschlag 8) und nach besserer Information der Öffentlichkeit (Vorschlag 14). Die Kantonsförster waren sich offensichtlich bewusst, dass öffentliche Massnahmen im demokratischen System ohne entsprechende Information nicht möglich sind.

Dieser Zusammenhang zwischen Information und Staatsmassnahmen zeigte sich sehr bald und drastisch in den Reaktionen auf das Phänomen «Waldsterben», welches die Forstpolitik und Forstgesetzgebung der folgenden Jahre beherrschte (vgl. dazu die Jahresberichte von *W. Zimmermann* in der Schweizerischen Zeitschrift für Forstwesen). Im Jahre 1984 erliess das Parlament den ersten Bundesbeschluss über Beiträge an Massnahmen gegen Waldschäden (AS 1984/517). Im Dezember 1984 und September 1985 haben die eidgenössischen Räte die Motion von Ständerat Lauber überwiesen. Der Bundesrat wurde darin beauftragt, «die im eidg. Forstpolizeigesetz enthaltenen Subventionsbestimmungen für die Wiederherstellung der Schutzwaldungen (FPolG 37 bis und 42 bis) im Sinne des Verfassungsauftrages (Art. 24 II BV) weit zu interpretieren und durch entsprechende Ausführungsbestimmungen so zu ergänzen, dass die Schutzwälder gepflegt werden können, bevor sie sichtbar geschädigt sind und mit noch grösseren Kosten wieder aufgeforstet werden müssen». Damit war ohne formelle Gesetzesrevision die Rechtsgrundlage für die Finanzierung und Durchführung der «Lauberprojekte» oder «Waldbauprojekte» geschaffen. Im Jahre 1988 folgte als dritter wichtiger Schritt für die Finanzierung der Waldpflege der «Bundesbeschluss zur Walderhaltung» (AS 1988/1696). Er soll auf Anfang 1993 vom neuen Waldgesetz abgelöst werden.

Tabelle 9. Vorschläge der Konferenz der Kantonsoberförster (KOK) von 1983 für die Revision der eidgenössischen Forstgesetzgebung.

Als notwendig beurteilt werden:

1 Sicherstellung der minimalen Bewirtschaftung gefährdeter Wälder; Sicherung der Gesundheit und Stabilität ertragsschwacher bzw. ertragsloser Waldungen.

2 Massnahmen zur Verhütung und Behandlung von Waldkatastrophen; Eingriffsrecht des Bundesrates zur Behebung von Notlagen.

3 Koordination der forstlichen Bundeshilfen mit der neuen Subventionsgesetzgebung des Bundes.

4 Sicherstellung einer gesunden Wald- und Holzwirtschaft.

Als wünschbar beurteilt werden:

5 Genauere Umschreibung des Betretungsrechtes; Verbot zur Befahrung des Waldareals mit Motorfahrzeugen abseits von Strassen.

6 Verbot zur Verwendung von umweltgefährdenden Stoffen im Wald.

7 Förderung der Forschung, der statistischen Erhebungen in der Wald- und Holzwirtschaft und der forstlichen Inventare.

8 Erhöhung der kantonalen Kompetenzen, unter anderem für Rodungsentscheide.

9 Anpassung bzw. Verschärfung der Strafbestimmungen.

10 Verankerung der Schnee- und Lawinenforschung in der Forstgesetzgebung.

11 Koordination der Walderhaltung und Raumplanung; Verhältnis zwischen Wald und anderen Nutzungszonen; Waldfeststellung.

12 Vereinfachung der Genehmigung kantonaler Erlasse durch Bundesbehörden.

13 Beschränkung unbefristeter Rodungsbewilligungen.

14 Auftrag zur Information der Öffentlichkeit über Probleme von Wald und Holz.

15 Aufhebung der Unterscheidung Schutzwald/Nichtschutzwald.

16 Abgrenzung des Rodungstatbestandes gegenüber andern Beanspruchungen des Waldareals.

17 Übernahme von Verordnungsinhalten in die formelle Gesetzgebung (unter anderem Waldbegriff, Rodungskriterien, Regulierung des Wildbestandes).

18 Schaffung einer formell zeitgemässen Forstgesetzgebung mit klarer Zielsetzung.

5. Das Bundesgesetz über den Wald von 1991 *(Tabelle 10)*

Das neue Waldgesetz erfüllt die Revisionsbestrebungen der letzten Jahrzehnte – soweit sie nicht bereits früher erfüllt wurden – in hohem Masse.

Von den Postulaten des Forstvereins *(Tabelle 7)* bleiben unerfüllt die Forderung nach «höchster Massen- und Werterzeugung» (Postulat 2), die obligatorische Vollkluppierung (Postulat 8), die Forstreservekassen (Postulat 12) und das Verbot der Stockverkäufe (Postulat 13). Von den Thesen der Kommission Rippstein *(Tabelle 8)* können die Punkte 1 bis 8 als gesamthaft

erfüllt betrachtet werden. Die Erfüllung der Thesen 9 und 10 ist demgegenüber von geringerer Bedeutung und bleibt der Verwaltung überlassen.

Auch die Vorschläge der KOK *(Tabelle 9)* wurden weitgehend erfüllt. Der Katastrophenartikel (WaG Art. 29) entspricht grundsätzlich dem Vorschlag 2, ermächtigt aber nicht den Bundesrat, sondern die Bundesversammlung. Abgesehen von den marktneutralen und vorwiegend die Walderhaltung bezweckenden Förderungsmassnahmen, bleibt die «Sicherstellung der Wald- und Holzwirtschaft» (Vorschlag 4) weiterhin dem Entscheid des Bundesgesetzgebers vorbehalten. Die von der KOK in ihren Vorschlägen 5 bis 18 als erwünscht bezeichneten Revisionspunkte erfüllt das Waldgesetz weitgehend.

Tabelle 10. Bundesgesetz über den Wald; Waldgesetz (WaG) von 1991.

	Artikel:	*57*
Allgemeine Bestimmungen		
Zweck, Waldbegriff, Prinzip der Walderhaltung		3
Schutz des Waldes vor Eingriffen		
Begriff der Rodung, Rodungsbedingungen und Ersatz, Waldfeststellung;		7
Wald- und Raumplanung, Abgrenzung von Wald und Bauzone; Betreten und		3
Befahren von Wald und Waldstrassen, Schutz vor anderen Beeinträchtigungen;		2
nachteilige Nutzung, Waldabstand, umweltgefährdende Stoffe.		3
Schutz vor Naturereignissen		1
Sicherung der gefährlichen Anrissgebiete von Lawinen sowie der Steinschlag-, Erosions- und Rutschgebiete.		
Pflege und Nutzung des Waldes		
Bewirtschaftungsgrundsätze; Schlagbewilligung; Kahlschlagverbot, Gebot der Wiederbestockung, Vermehrungsgut, Veräusserung und Teilung.		6
Verhütung und Behebung von Waldschäden: Pflanzenschutz; Wildschäden; Waldkatastrophen.		3
Förderungsmassnahmen		
Ausbildung, Beratung, Forschung, Vereinigungen, Erhebungen, Information.		6
Finanzierung: Schutz vor Naturereignissen, Waldschäden, Waldbewirtschaftung, Ausbildung, Investitionskredite.		7
Strafbestimmungen		
Vergehen, Übertretung, Strafverfolgung.		4
Verfahren und Vollzug		
Verfahren: Rechtspflege, Enteignung.		3
Vollzug: Forstorganisation, Genehmigung, Mitteilungspflichten.		5
Schlussbestimmungen		4

Die Stellung der Waldeigentümer hat sich mit der wirtschaftlichen Bedeutung des Waldes und den erweiterten Waldfunktionen stark verändert. Als Vermögenswert und als Einkommensquelle hat der Wald seine Bedeutung für den privaten Eigentümer weitgehend verloren. Damit wurde auch die gesetzliche Unterscheidung von öffentlichen und privaten Wäldern als Kriterium der

Zumutbarkeit für die forstpolizeilichen Einschränkungen hinfällig. Dagegen wird man auf besondere Regelungen für die Schutzwälder auch in Zukunft nicht ganz verzichten können.

Mit der umfassenden Wahrung der öffentlichen Interessen am Wald hat die Vielfalt der geregelten Materien zugenommen. Mit Befriedigung darf man feststellen, dass es auch im neuen Waldgesetz von 1991 gelungen ist, diese Materie in einem überblickbaren Rahmen mit relativ wenig Artikeln zu regeln (vgl. die Angaben über die Zahl der Artikel in den Tabellen). Wir hoffen, dass der das Waldgesetz prägende föderalistische Geist auch in der noch ausstehenden Waldverordnung aufrecht erhalten wird. Es ist wichtig, dass den Kantonen der nötige Spielraum belassen wird, ihre unterschiedlichen Gegebenheiten unterschiedlich zu regeln.

Résumé

Aperçu du développement de la législation forestière suisse

Au cours de ces 200 dernières années, l'évolution de la législation suisse en matière forestière consiste en une succession de changements des dispositions législatives essentielles passant de l'économie du bois à la police des forêts et finalement au maintien de la forêt considérée dans sa totalité.

La législation forestière du 19ème siècle, en grande partie encore dans les mains des cantons, était consacrée en premier lieu à la matière bois en tant qu'élément vital, indispensable. Après la révision de la Constitution fédérale de 1874, la loi fédérale sur la police des forêts envisageait principalement la conservation des forêts pour la protection contre les dangers naturels. Au cours de ces dernières décennies, la législation forestière a évolué de telle sorte qu'elle englobe aujourd'hui toutes les fonctions de la forêt.

La position du propriétaire forestier a subi de grands changements en fonction de l'importance économique de la forêt et des intérêts publics liés aux multiples fonctions de la forêt. Pour le propriétaire forestier, la forêt a perdu de son importance en tant que capital foncier et source de revenu. C'est la raison pour laquelle la différence légale entre forêts publiques et forêts privées est devenue caduque, établie en son temps pour différencier les exigences et les restrictions de police forestière. Pourtant, il sera difficile à l'avenir de renoncer totalement à des réglementations spécifiques pour les forêts protectrices.

L'intérêt public accru pour la sauvegarde de la forêt a entraîné une augmentation des matières à légiférer. C'est avec satisfaction que l'on peut constater que la nouvelle loi forestière de 1991 a permis de réglementer cette matière en se limitant aux principes importants pour l'ensemble de la Suisse.

Nous espérons que l'esprit fédéraliste imprégnant la nouvelle loi sur les forêts persistera dans la future ordonnance que devra encore édicter le Conseil Fédéral. Il importe que les cantons aient la latitude nécessaire pour régler dans les faits leurs grandes diversités par des normes spécifiques.

Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen *(AS)*.

Bloetzer, Gotthard: Die Oberaufsicht über die Forstpolizei nach schweizerischem Bundesstaatsrecht, Dissertation (Diss.) 1978, Schulthess Zürich.

Bloetzer, Gotthard: Rechtsgrundlagen zur Behebung von katastrophenbedingten Notlagen der Forstwirtschaft, Wald und Holz 1971/72: 27–32.

Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft *(BBI)*.

Burckardt, Walther: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung *(BV)* vom 29. Mai 1874, 3. Aufl. Bern 1931.

Eidg. Inspektion für Forstwesen: Zum fünfzigsten Bestehen der Eidg. Inspektion für Forstwesen, Jagd und Fischerei, Bern 1926.

Eidg. Inspektion für Forstwesen: Aus der Tätigkeit der Eidg. Inspektion für Forstwesen, Jagd und Fischerei, Bern 1939.

Eidg. Inspektion für Forstwesen: Aus der Tätigkeit der Eidg. Inspektion für Forstwesen, Jagd und Fischerei, 1939–1963, Bern 1965.

Eidg. Departement des Innern (EDI): Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik, Bern 1975.

Grossmann, Heinrich: Flösserei und Holzhandel aus den Schweizer Bergen bis zum Ende des 19. Jahrhunderts, Zürich 1972, Mitteilungen der antiquarischen Gesellschaft in Zürich, Band 46, Heft 1.

Geschäftsbericht des Bundesrates (bis 1920 im Bundesblatt, seither in separater Publikation), EDMZ, Bern.

Landolt, Elias: Bericht an den Bundesrat über die Untersuchung der Schweizerischen Hochgebirgswaldungen, Bern 1862.

Landolt, Elias: Die Wasserverheerungen in der Schweiz vom September und Oktober 1868, Schweiz. Z. Forstwes. 1869, S. 1ff., 17ff., 33ff.

Lardy, Charles: Denkschrift über die Zerstörung der Wälder in den Hochalpen, die Folgen davon für diese selbst und die angrenzenden Landesteile, und die Mittel diesen Schaden abzuwenden, Zürich 1842.

Miaskowsky von, August: Die Verfassung der Land-, Alpen- und Forstwirtschaft der deutschen Schweiz in ihrer geschichtlichen Entwiklung vom XIII Jahrhundert bis zur Gegenwart. Basel 1878.

Tromp, Hermann: Bannwälder. In: Ökonomie – Politik – Recht in der Wald- und Holzwirtschaft. Ausgewählte Aufsätze und Reden 1945–1980. Eidg. Anst. forstl. Versuchswes., Mitt. *56* (1980) 2: 324–328 [ursprünglich publiziert 1975].

Tromp, Hermann/Bloetzer, Gotthard: Zur Frage der Entschädigung der Waldeigentümer, Schweiz. Z. Forstwes. *121* (1970): 894–899.

Tromp, Hermann/Bloetzer, Gotthard: Entstehungsgeschichte der eidgenössischen Oberaufsicht über die Forstpolizei bis zur Gründung des Eidgenössischen Oberforstinspektorates, Schweiz. Z. Forstwes. 1974, S. 883–894.

Weisz, Leo: Forstpolitik und Forstverwaltung in der Helvetik. Beiheft Nr. 25 zu den Zeitschriften des Schweiz. Forstvereins, Bern 1949.

Zimmermann, Willi: Rückblick auf die wichtigsten forstpolitischen Entscheide des Bundes. Schweiz. Z. Forstwes. 1983, S. 259; 1984, S. 339; 1985, S. 275; 1986, S. 281; 1987, S. 321; 1988, S. 283; 1989, S. 249.

Verfasser: Gotthard Bloetzer, Dr. iur. und dipl. Forsting. ETH, Chef der Dienststelle für Wald und Landschaft des Kantons Wallis, CH-1951 Sitten.