

An den Landrat

Glarus, xx. September 2014

## **Motion Toni Gisler, Linthal, „Waldstrassen – Anpassung des kantonalen Waldgesetzes“**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Forderung des Motionärs**

Landrat Toni Gisler reichte am 1. August 2013 die Motion „Waldstrassen – Anpassung des kantonalen Waldgesetzes“ ein. Darin fordert er die Ergänzung von Artikel 11 des kantonalen Einführungsgesetzes zum Waldgesetz (kWaG) mit einem weiteren Absatz, wonach die Gemeinden für das Befahren von Waldstrassen zusätzliche Ausnahmen zulassen und diese vom Erteilen einer Bewilligung abhängig machen können (s. Beilage).

Waldstrassen sind Strassen im Waldareal. Sie sind Teil des Waldes und dienen der Bewirtschaftung oder Erhaltung des Waldes. Im Gegensatz zu Strassen mit anderer Zwecksetzung bedürfen sie deshalb keiner Rodungsbewilligung. In Bezug auf Ausbau und Linienführung entsprechen Waldstrassen forstwirtschaftlichen Bedürfnissen und werden in der Regel zur Hauptsache mit forstlichen Beiträgen finanziert. Der Kanton führt ein Waldstrassenverzeichnis (Art. 11 Abs. 2 kantonales Waldgesetz).

Soweit die Motion gleichzeitig von Bergstrassen spricht, so ist dieser Begriff der Waldgesetzgebung nicht bekannt. Die Beschränkung der Befahrbarkeit gemäss Waldgesetzgebung bezieht sich nur auf Waldstrassen, aufgeführt im Waldstrassenverzeichnis.

### **2. Bundesrecht**

Der Wald ist gemäss Zweckartikel des Bundesgesetzes über den Wald (WaG) als naturnahe Lebensgemeinschaft zu schützen. Deshalb ist eine zurückhaltende Nutzung von Waldstrassen angezeigt. Wald und Waldstrassen dürfen grundsätzlich nur zu forstlichen Zwecken mit Motorfahrzeugen befahren werden. Die Fahrten müssen mit der Bewirtschaftung des Waldes in Zusammenhang stehen. Das Fahrverbot für die Allgemeinheit dient dem Schutz des Waldes, der Tiere und der Naherholung. Freizeit und Erholung im Wald haben deshalb ohne die Benutzung von Motorfahrzeugen auszukommen.

Eine Umfrage des Bundesamts für Umwelt (WaMos, BAFU, 2012) zum Verhältnis der Bevölkerung zum Wald zeigt eine deutliche Befürwortung des Waldfahrverbots für Motorfahrzeuge. Das Bundesrecht sieht zwar bestimmte Ausnahmen vom Verbot der Benutzung von Motorfahrzeugen vor. Diese stehen aber in Zusammenhang mit öffentlichen Interessen und Aufgaben, nicht mit Freizeit- und Erholungsaktivitäten.

Das Bundesgesetz legt klar fest, Wald und Waldstrassen dürfen nur zu forstlichen Zwecken mit Motorfahrzeugen befahren werden (Art. 15 Abs. 1 WaG). Der Bundesrat regelt die Ausnahmen für militärische und andere Aufgaben. Die Waldstrassen dürfen deshalb gemäss Artikel 13 Absatz 1 der Waldverordnung WaV zu folgenden Zwecken befahren werden:

- a. zu Rettungs- und Bergungszwecken
- b. zu Polizeikontrollen
- c. zu militärischen Übungen
- d. zur Durchführung von Massnahmen zum Schutz vor Naturereignissen
- e. zum Unterhalt von Leitungsnetzen der Anbieterinnen von Fernmeldediensten

Die Kantone können gemäss Artikel 15 Absatz 2 WaG zulassen, dass Waldstrassen zu weiteren Zwecken befahren werden dürfen, wenn nicht die Walderhaltung oder andere öffentliche Interessen dagegen sprechen. Ausnahmen vom Fahrverbot zu touristischen Zwecken sind ausgeschlossen.

### **3. Geltende Rechtslage im Kanton Glarus**

Im kantonalen Waldgesetz werden bisher die weiteren Zwecke zur Befahrung der Waldstrassen in Artikel 11 Absatz 3 wie folgt bezeichnet:

- a. Land- und Alpwirtschaft;
- b. Unterhalt von Werken des öffentlichen Interesses;
- c. Jagd, insbesondere Abtransport von Schalenwild;
- d. weitere notwendige Dienste, die in Zusammenhang mit der zulässigen Nutzung des erschlossenen Gebietes stehen.

Die Kantonspolizei kann im Einvernehmen mit der Abteilung Wald und Naturgefahren sowie den zuständigen Gemeinderäten und nach Anhörung der Eigentümer der Strassen und des Bodens die Benützung von Waldstrassen für diese Zwecke gestatten, sofern die Strassenträgerschaft die Fahrbewilligungspraxis geregelt hat. Gemäss bisherigem Wortlaut der Bestimmung käme der Kantonspolizei bei der Genehmigung von Ausnahmen auf kantonaler Ebene die federführende Rolle zu. In der Praxis zeigt sich, dass die Rollen der Kantonspolizei und der Abteilung Wald und Naturgefahren wohl genau umgekehrt gehandhabt werden und die Kantonspolizei sich auf eine Stellungnahme beschränkt.

Die Gemeinden haben die Fahrbewilligungspraxis auf gemeindeeigenen Strassen (u.a. Waldstrassen) in Reglementen geregelt. Diese Reglements stützen sich auf interne Richtlinien der Direktion für Landwirtschaft, Wald und Umwelt (heute Departement Bau und Umwelt) aus dem Jahr 1999, wonach unter Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe d folgende weitere Fahrberechtigungen zugelassen werden können, soweit andere öffentliche Interessen nicht dagegensprechen:

- Fahrzeuge von Grundeigentümern, Pächtern und Mietern für die Zufahrt zu ihren Liegenschaften;
- Fahrzeuge von Lieferanten, Berufsleuten, Hüttenwarten, Konzessionären usw. zur Ausübung ihrer Tätigkeit;
- Zubringer für bestimmte Zwecke wie sportliche oder andere ausserordentliche Anlässe, wissenschaftliche Arbeiten etc.

#### 4. Vergleich mit anderen Kantonen

Für Ausnahmen vom allgemeinen Fahrverbot führen andere Kantone ähnliche Zwecke auf wie der Kanton Glarus (s. Tabelle).

Im Kanton Graubünden können die Gemeinden zusätzliche Ausnahmen zulassen und diese von der Erteilung einer Bewilligung abhängig machen. Dies entspricht der vom Motionär vorgeschlagenen Regelung. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Kanton Graubünden in der kantonalen Gesetzgebung nur zwei Ausnahmen aufführt: das Befahren für landwirtschaftliche Zwecke sowie zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Auch im Kanton Zürich können Ausnahmebewilligungen im Einzelfall von den Gemeinden erteilt werden, wobei gemäss kantonalem Waldgesetz Waldstrassen für die Ausübung der Jagd und der Landwirtschaft sowie für den Unterhalt von Gewässern und Versorgungsanlagen befahren werden dürfen. Einzelfall bedeutet immer Einzelfahrt, nicht aber Befreiung einzelner Waldstrassen vom Fahrverbot.

<b>Kantonale Regelungen für Ausnahmen vom allgemeinen Fahrverbot auf Waldstrassen</b>		
Kanton	Ausnahmen	Zuständigkeit
Glarus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Land- und Alpwirtschaft</li> <li>- Unterhalt von Werken des öffentlichen Interesses</li> <li>- Jagd, insbesondere Abtransport von Schalenwild</li> <li>- Dienste für die zulässige Nutzung des Gebietes</li> </ul>	Kantonspolizei
St. Gallen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jagd</li> <li>- Land- und Alpwirtschaft</li> <li>- öffentliche Aufgaben</li> <li>- Erschliessung von Wohnbauten</li> <li>- Bewirtschaftung bestehender Betriebe</li> </ul>	Regierung
Thurgau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesetzlicher Auftrag</li> <li>- Jagd und Fischerei</li> <li>- Landwirtschaft</li> <li>- Bau und Unterhalt von Werken</li> </ul>	Departement für Justiz und Sicherheit
Appenzell Innerrhoden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Land- und Alpwirtschaft</li> <li>- Unterhalt von Werken des öffentlichen Interesses</li> <li>- Wildhege</li> </ul>	Justiz-, Polizei- und Militärdepartement
Schwyz	<ul style="list-style-type: none"> <li>- amtliche Tätigkeiten</li> <li>- land- und alpwirtschaftliche Zwecke</li> <li>- Unterhalt von Gewässern und öffentlichen Werken</li> <li>- Pflege von Naturschutzgebieten</li> <li>- Bergung von Wild und Zufahrt zu definierten Jagdausgangspunkten</li> <li>- Erschliessung von Wohnbauten</li> <li>- Arbeiten im Gebiet sowie Beförderung von Personen für solche Arbeiten durch Dritte</li> <li>- Kollektive Personentransporte zum Besuch von traditionellen, kulturellen oder religiösen Anlässen</li> <li>- Zufahrt zu ganzjährig bewirtschafteten Gastronomiebetrieben</li> </ul>	Umweltdepartement
Graubünden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Land- und Alpwirtschaft</li> <li>- Erfüllung öffentlicher Aufgaben</li> <li>- Gemeinden können zusätzliche Ausnahmen zulassen und diese von der Erteilung einer Bewilligung abhängig machen</li> </ul>	Gemeinden
Zürich	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jagd und Landwirtschaft</li> <li>- Unterhalt von Gewässern und Versorgungsanlagen</li> <li>- Ausnahmebewilligungen im Einzelfall</li> </ul>	Gemeinden

## **5. Beurteilung**

Das Bundesgesetz über den Wald weist die Aufgabe zur Regelung weiterer Ausnahmen zur Befahrung von Waldstrassen den Kantonen zu. Das kantonale Waldgesetz gibt einen Katalog von Ausnahmезwecken vor, die mit dem bundesrechtlichen Grundsatz übereinstimmen. Der Einbezug der Gemeinden bei der Festlegung der konkreten Ausnahmen im Rahmen des kantonalen Ausnahmekatalogs ist explizit vorgesehen. Die in den Reglementen festgelegte Fahrbewilligungspraxis darf dem Grundsatz des allgemeinen Fahrverbots auf Waldstrassen nicht widersprechen bzw. die bezeichneten Ausnahmen dürfen sich nur innerhalb der im kantonalen Waldgesetz bezeichneten Zwecke bewegen.

Der Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass die meisten Kantone die Ausnahmезwecke in der kantonalen Gesetzgebung festlegen. Die Liste der in Artikel 11 Absatz 3 des kantonalen Waldgesetzes aufgeführten Ausnahmезwecke ist mit jener anderer Kantone vergleichbar. Die meisten der umliegenden Kantone haben ähnliche Rechtsgrundlagen.

Das kantonale Waldgesetz bezeichnet im Rahmen des Bundesrechts zusätzliche Zwecke, für welche Waldstrassen befahren werden dürfen. Es regelt das Befahren der Waldstrassen also nicht strenger als das eidgenössische Waldgesetz, wie dies der Motionär vorgibt, sondern bezeichnet zusätzliche Ausnahmen. Der Motionär beschreibt auch nicht näher, gestützt auf welche Begründung früher Fahrbewilligungen haben erteilt werden können und dies heute nicht mehr möglich sei. Eine Fahrbewilligungspraxis ausserhalb der Ausnahmезwecke im kantonalen Waldgesetz wäre jedoch nicht als liberal zu bezeichnen, sondern ein Verstoß gegen die Rechtsordnung. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass sich keine der ehemaligen Gemeinden an die Vorgaben des Waldgesetzes gehalten hat. Vielmehr dürfte es sich, wie im Fall von Engi und Matt, um Einzelfälle handeln.

Der durch Ausnahmeregelungen zugelassene Verkehr auf den Waldstrassen behindert und verteuert die Waldbewirtschaftung. Die Kosten für Sicherheitsmassnahmen bei Holzschlägen im Einzugsbereich von Waldstrassen sind teilweise derart hoch, dass sie diejenigen der eigentlichen Holzereiarbeiten bei Weitem übersteigen. Die auch finanziell anspruchsvolle Waldbewirtschaftung, insbesondere die dringend notwendige Schutzwaldpflege, wird durch den Verkehr unverhältnismässig verteuert.

Es werden Ausbaustandards realisiert, welche eine Komfortbenutzung für die bewilligten Ausnahmen ermöglichen. Diese liegen jedoch weit über den Ansprüchen der Waldbewirtschaftung und treiben die Unterhalts- und Ausbaurkosten für Waldstrassen unnötig in die Höhe. Die Finanzierung der Waldbewirtschaftung und der Waldstrassen wird durch den Steuerzahler gewährleistet. Auch in seinem Sinne ist sicherzustellen, dass der ursprüngliche Zweck der Waldstrasse, nämlich die kostengünstige Waldbewirtschaftung, auch tatsächlich erhalten bleibt. Zusätzliche Ausnahmen zur Befahrung von Waldstrassen tragen nur zu Kostenerhöhungen bei.

Heute besteht oft die Situation, dass mit der Bezeichnung Waldstrasse eine starke finanzielle Beteiligung des Bundes und des Kantons bei der Realisierung von Infrastrukturanlagen ausgelöst wird. Anschliessend werden Betrieb und Zweckbestimmung der Strasse aber oft entgegen der ursprünglichen Zielsetzung neu festgelegt.

## **6. Handlungs- und Anpassungsbedarf**

Der Regierungsrat sieht zwar keinen grundsätzlichen Handlungsbedarf im Sinne der Motion. Der Bundesgesetzgeber hat beim Erlass des Verbots von Motorfahrzeugverkehr auf Waldstrassen grossen Wert darauf gelegt, dass die Ausnahmen vom Fahrverbot restriktiv gehandhabt werden. Die geltende Bestimmung im kantonalen Waldgesetz ist vergleichbar mit jenen anderer Kantone, wobei die Reglemente – gestützt auf eine verwaltungsinterne Richt-

linie des Kantons – die Formulierung „weitere notwendige Dienste“ in Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe d des kantonalen Waldgesetzes weit auslegen.

Eine zusätzliche pauschale Delegation an die Gemeinden zur Festlegung von weiteren Ausnahmen, wie sie der Motionär anstrebt, führt wohl nur zu grösseren Unsicherheiten, Vollzugsproblemen und erhöhtem Verwaltungsaufwand. Vielmehr ist ein klarer, im kantonalen Recht festgelegter Ausnahmekatalog zu bevorzugen, welcher nicht rechtskonformen Eigenheiten der Gemeinden bezüglich Ausnahmeregelungen vorbeugen würde.

Der Regierungsrat sieht daher Konkretisierungs- bzw. Klärungsbedarf bezüglich der Auflistung der Ausnahmezwecke in Artikel 11 Absatz 3 des kantonalen Waldgesetzes. Der Ausnahmekatalog ist gestützt auf die Richtlinie und die konkreten Bedürfnisse der Gemeinden, aber unter Beachtung des Bundesgesetzes, zu überprüfen. Nicht in Frage kommen dabei touristische Nutzungen, die individuelle Zufahrt von Gästen und Kunden zu Alpwirtschaften und Alpbetrieben, Seilbahnen, touristisch genutzten Heuerhütten, Chaletsiedlungen usw. Häusergruppen oder ganze Siedlungen können auch nicht über Waldstrassen erschlossen werden. Bei solchem Nutzungsbedarf ist die Waldstrasse allenfalls in eine Verkehrsstrasse zu überführen, was eine Rodungsbewilligung und die Rückzahlung erhaltener Subventionen bedingt. In diesem Zusammenhang ist auch das Waldstrassenverzeichnis zu überprüfen.

Mit Beschluss 5. März 2014 hat der Landrat die Motion überwiesen. Art. 11 des kantonalen Waldgesetzes wurde in der Folge unter diesen Vorzeichen überarbeitet.

## **7. Erläuterungen zur Änderung von Artikel 11 des kantonalen Waldgesetzes**

### **Absatz 2**

Absatz 2 wird durch Kürzung vereinfacht und bezüglich der zuständigen Gemeindebehörde offener formuliert.

### **Absatz 3**

Die Formulierung von Absatz 3 beschränkt sich nun auf die Auflistung von Ausnahmezwecken und wird damit klarer. Die Ausnahmezwecke werden teilweise neu formuliert, wobei sich der Gehalt von Bst. a bis c grundsätzlich nicht ändert.

Die Land- und Alpwirtschaft war bisher schon unter Bst. a aufgeführt. Sie ist auch in den kantonalen Ausnahmen sämtlicher Nachbarkantone aufgeführt. Die Ausnahme für die Benutzung der Waldstrassen betrifft ausschliesslich den Bewirtschaftungsverkehr. Hingegen nicht berechtigt für das Befahren von Waldstrassen ist der erweiterte Zubringerdienst mit Besuchern, wie er vor allem aus Alpwirtschaften entsteht, welche bewirtet werden, Direktverkauf von Alprodukten betreiben und welche fremdes Vieh in die sömmerliche Obhut übernehmen.

Die Bejagung des Schalenwildes sowie der dafür notwendige Einbezug der Waldstrassen werden jährlich in vom Regierungsrat erlassenen kantonalen Jagdvorschriften geregelt. Die Benutzung der Waldstrassen ist nur für die Bejagung des Schalenwildes vorgesehen. Nicht vorgesehen ist er für die Nacht- und Passjagd sowie für die Fallenjagd bei Haarraubwild sowie die Jagd auf Hasen, Birkhahn, Kormoran etc.

Die öffentlichen Aufgaben umfassen die Werkserstellung und den -unterhalt von Anlagen zur Energie-, Wasser-, Abwasserverarbeitung, der Vermessung sowie amtliche Tätigkeiten und Forschung.

Der bisherige Bst. d wird konkretisiert und die bisherige Praxis kantonalen Richtlinie für das Waldstrassenverzeichnis in das Gesetz überführt (Bst. d und e).

Zulässig gemäss Bst. d sind die Zufahrt von Grundeigentümern, Pächtern und Mietern zu ihren Liegenschaften. Nicht enthalten sind der erweiterte Zubringerdienst für Besucher sowie die aus unrechtmässigen Umnutzungen allenfalls erhobenen Ansprüche auf Zufahrt. Häusergruppen oder ganze Siedlungen können nicht über Waldstrassen erschlossen werden. Bei solchem Nutzungsbedarf ist die Waldstrasse allenfalls in eine Verkehrsstrasse zu überführen, was eine Rodungsbewilligung bedingt und die Rückzahlung erhaltener Subventionen voraussetzen kann. In diesem Zusammenhang ist auch das Waldstrassenverzeichnis zu überprüfen.

Sportliche oder andere einmalige Veranstaltungen können standortgebunden sein. Für die Organisation soll die Zufahrt über die Waldstrassen ermöglicht werden können (Bst. e). Nicht enthalten sind die Teilnehmer und die Besucher.

Mit den aufgeführten fünf Punkten wird die bisherige Ausnahmeliste gestrafft und geklärt, ohne wesentliche der bisherigen Ausnahmetatbestände zu schmälern. Im Vergleich zu den Nachbarkantonen ist die Liste weder am kürzesten noch am längsten, sondern sie bewegt sich im Mittelfeld. Die Fahrbewilligungspraxis ist durch die Strassenträgerschaft zu regeln und die Berechtigung von Ausnahmen muss sichtbar ausgewiesen werden, damit sie einfach kontrollierbar ist.

#### **Absatz 4**

Im vierten Absatz wird der Ablauf neu festgelegt. Er entspricht dem bisherigen Vorgehen. Die Rollen der Kantonspolizei und der Abteilung Wald und Naturgefahren wurden getauscht.

#### **7. Vernehmlassung**

#### **8. Antrag**

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der Änderung des Waldgesetzes (s. Beilage) zuzustimmen und die Motion Toni Gisler vom 1. August 2013 betreffend "Waldstrassen – Anpassung des kantonalen Waldgesetzes" als erledigt abzuschreiben.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Röbi Marti, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Motion
- SBE
- Synopse