

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse
Herausgeber: Schweizerischer Forstverein
Band: 148 (1997)
Heft: 10

Artikel: Das Bergwaldprotokoll : rechtliche und politische Aspekte
Autor: Schärer, Werner / Zürcher, Kaspar
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-765489>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.03.2025

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

Das Bergwaldprotokoll: Rechtliche und politische Aspekte¹

Von *Werner Schärer* und *Kaspar Zürcher*

Keywords: Treaty for the Protection of the Alps; forestry legislation; Swiss Federal Forest Law; international forest policies.

FDK 903:93:97

1. Einführung

Die Sorge um die Erhaltung des Alpenraumes führte ab 1989 zur Erarbeitung der sogenannten Alpenkonvention, einer Schutzkonvention für den gesamten Alpenraum. Ausgelöst wurden die Aktivitäten durch die Umweltminister der Alpenländer. Heute bemühen sich um die in Form einer Rahmenkonvention ausgearbeiteten Alpenkonvention sowie um die diversen Ausführungsprotokolle die folgenden Staaten: Deutschland, Frankreich, Italien, Fürstentum Liechtenstein, Fürstentum Monaco, Österreich, Schweiz und Slowenien. Im März 1995 trat die bereits im Jahre 1991 unterzeichnete Rahmenkonvention in Kraft und wurde bisher von Österreich, Deutschland, Liechtenstein, Frankreich, Slowenien und der Europäischen Gemeinschaft ratifiziert. Ausführungsprotokolle wurden bzw. werden für folgende Bereiche erarbeitet: Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Berglandwirtschaft, Naturschutz und Landschaftspflege, Bergwald, Tourismus, Verkehr, Bodenschutz und Energie.

Die Schweiz hat bisher weder die Konvention noch die fertiggestellten Protokolle ratifiziert. Nach langen und zähen Verhandlungen mit den 15 betroffenen Gebirgskantonen zeichnete sich ab Ende 1996 die notwendige Einigkeit ab, so dass eine Ratifizierung in greifbare Nähe gerückt ist.

¹ Der vorliegende Aufsatz basiert auf einer Semesterarbeit, welche im Wintersemester 1996/97 an der Professur für Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich ausgearbeitet wurde.

Nachdem geplant ist, dass der Bundesrat die Ratifikationsbotschaft im September 1997 verabschiedet², wird ab der Herbstsession 1997 die Behandlung im Parlament stattfinden. Eine Ratifizierung im Jahre 1998 erscheint zum heutigen Zeitpunkt als wahrscheinlich.

Das Bergwaldprotokoll stand während seiner Entstehung – im Gegensatz zu andern Protokollen – nie im Kreuzfeuer der Kritik. Im Vergleich mit dem Landesrecht (Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991) ist es eine besonders interessante ergänzende Konvention, deren etwas genauere Betrachtung sich lohnt.

2. Das Bergwaldprotokoll – ein multilateraler Staatsvertrag

Das Bergwaldprotokoll (BwP) entspricht im rechtlichen Sinn einem Staatsvertrag. Während in der eigentlichen Alpenkonvention generelle Ziele und Rahmenbedingungen festgehalten sind, finden sich die inhaltlichen Schwerpunkte in den zugehörigen, thematischen Protokollen.

Verbindlichkeit

Die Auslegung internationaler Verträge ist relativ heikel, da die Einheit der Anwendung auf internationaler Ebene und der gemeinsame Wille der Vertragsparteien gewahrt werden sollten³. Als Grundlage zur Interpretation dienen die Artikel 31 bis 33 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (VRK), welchem die Schweiz 1990 beigetreten ist. Danach ist ein Vertrag stets nach Treu und Glauben auszulegen. In der Schweiz fällt die Kompetenz zur Vertragsauslegung im Streitfall vollumfänglich dem Bundesgericht zu. Es hat eine grosse Interpretationsfreiheit und braucht keine Rücksicht zu nehmen auf Bundesratsentscheide. Allerdings erhält die Auslegung, welche vom Bundesrat anlässlich der Vertragsverhandlungen mit den Partnern erarbeitet wurde, für das Bundesgericht den selben rechtlichen Stellenwert wie der eigentliche Vertragsinhalt⁴.

Gemäss dem VRK ist ein Staatsvertrag nach Treu und Glauben zu erfüllen. So darf sich ein Staat auch nicht auf innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen. Es gilt der Grundsatz «*Pacta sunt servanda*».

Eine besondere Bedeutung kommt der Unterscheidung der Bestimmungen in Staatsverträgen in direkt anwendbare und nicht direkt anwendbare zu («*self-executing / non-self-executing treaties*»). Nur im ersten Fall ist ein Vertrag

² Die Verabschiedung erfolgte am 10. September 1997.

³ Wilhelm, S. 101 ff.

⁴ Wilhelm, S. 112 f.

nämlich für natürliche und juristische Personen massgeblich. Wird die direkte Anwendbarkeit verneint, so muss die Umsetzung der entsprechenden Bestimmung über die normale innerstaatliche Gesetzgebung verlaufen.

In der Ratifikationsbotschaft wird auf diese Frage zumindest für das Bergwaldprotokoll nicht eingegangen. Die Rahmenkonvention enthält mit Sicherheit keinerlei direkt anwendbare Bestimmungen; für die Protokolle kann dies jedoch nicht ausgeschlossen werden. Obwohl sich im Bergwaldprotokoll die meisten Artikel an die Vertragsparteien als solche richten, findet sich in Artikel 11 Abs. 2 im Zusammenhang mit der Förderung und Abgeltung von Leistungen folgende Bestimmung:

Werden von der Bergwaldwirtschaft Leistungen beansprucht, die über bestehende gesetzliche Verpflichtungen hinausgehen und wird deren Notwendigkeit in Projekten begründet, dann hat der Waldeigentümer Anspruch auf eine angemessene und leistungsbezogene Abgeltung.⁵

Kann sich nun ein Waldeigentümer direkt auf Art. 11 Abs. 2 BwP stützen, um eine Abgeltung für die Erbringung «landeskultureller Leistungen»⁶ einzufordern?

Es muss hier der Gesamtzusammenhang, in dem diese Bestimmung steht, berücksichtigt werden. Es scheint ziemlich unwahrscheinlich, dass ein Vertrag, der zu 95% aus Verpflichtungen der Vertragsparteien besteht, eine einzige direkt anwendbare Bestimmung enthalten soll. Zudem geht der betreffenden Bestimmung Art. 11 Abs. 1 voran, gemäss welchem «sich die Vertragsparteien unter den gegebenen finanzpolitischen Rahmenbedingungen ... zu einer ausreichenden forstlichen Förderung (verpflichten)». Hier wird also die Abgeltung von Leistungen vom Budget des Zentralstaats (Bund) abhängig gemacht. Es ist davon auszugehen, dass der zweite Absatz eine Präzisierung des ersten darstellt.

Eine direkte Anwendbarkeit von Art. 11 Abs. 2 BwP ist also eher abzulehnen. Zu einer sorgfältigen Abklärung im Konfliktfall würde jedoch auch die Konsultation der Formulierung in den übrigen authentischen Vertragssprachen sowie der Unterlagen der Vertragsverhandlungen gehören.

Die Frage nach der direkten Anwendbarkeit von Art. 11 Abs. 2 BwP dürfte für unser Land im übrigen nur geringe praktische Bedeutung haben, da die Waldgesetzgebung bereits eine äusserst breite Palette von Förderungsmaßnahmen vorsieht⁷ und die Schweiz im Vergleich zu den anderen Vertragsparteien in bezug auf das Ausmass der forstlichen Subventionen an der Spitze liegt⁸.

Obwohl der Bund als Vertragspartei vordergründig für die Umsetzung und die Einhaltung der im Bergwaldprotokoll festgehaltenen Bestimmungen verantwortlich ist, heisst das noch nicht, dass auch der Vollzug ausnahmslos bei

⁵ Art. 11 Abs. 2 BwP.

⁶ Scheiring, S. 267.

⁷ Vgl. Kapitel 3.

⁸ Vgl. Scheiring, S. 274.

ihm liegen muss. Artikel 3 des Bergwaldprotokolls legt im Gegenteil fest, dass «die unmittelbar betroffenen Gebietskörperschaften ... in den verschiedenen Stadien der Vorbereitung und Umsetzung unter Wahrung ihrer Zuständigkeit im Rahmen der geltenden staatlichen Ordnung beteiligt (werden)». Es soll die «gemeinsame Verantwortung» gefördert werden.

Unsere Waldgesetzgebung entspricht genau dieser Zielsetzung, indem die Kantone innerhalb des vom Bund festgelegten Rahmens selbständig für den Vollzug verantwortlich sind.

Verhältnis zum internen Recht

Die Bestimmungen des Bergwaldprotokolls sind also für die Schweiz ab dem Zeitpunkt seiner Ratifikation massgebend und einzuhalten. Was gilt jedoch für den Fall, dass sich Widersprüche zwischen dem Bergwaldprotokoll und der Waldgesetzgebung ergeben?

Über das Verhältnis zwischen völkerrechtlichen Abkommen und innerstaatlichem Recht bestehen unter den Experten zwei grundsätzlich verschiedene Meinungen. Die Vertreter des Monismus betrachten die beiden Rechtsquellen als Einheit, die Dualisten dagegen befürworten eine Trennung, wodurch ein Staatsvertrag, bevor er Gültigkeit erlangt, in das innerstaatliche Rechtssystem übernommen werden muss.

Die Schweiz hat eine lange monistische Tradition. Das bedeutet, dass ein von der Schweiz abgeschlossener Staatsvertrag vom Moment seines Inkrafttretens an integrierter Bestandteil der Schweizer Rechtsordnung ist («unmittelbare Gültigkeit» der Verträge). Eine Überführung ins innerstaatliche Recht ist dadurch nicht mehr notwendig. Enthält ein Staatsvertrag jedoch direkt anwendbare Bestimmungen (siehe oben), so werden diese für Einzelpersonen erst durch die Publikation in der Amtlichen Gesetzessammlung verbindlich.

Mit der völkerrechtlichen Verbindlichkeit wird der Staatsvertrag zu Bundesrecht. Wie dieses ist er damit dem kantonalen Recht übergeordnet. Die heute herrschende Lehre und jüngste Praxis des Bundesgerichts befürworten im Konfliktfall sogar einen *Vorrang des Staatsvertrags vor dem internen Bundesrecht*⁹. Im Entwurf zur Totalrevision der Bundesverfassung ist die Bestimmung «Bund und Kantone beachten das Völkerrecht» vorgesehen¹⁰. Das bedeutet, dass eine Bestimmung im Waldgesetz, welche im Widerspruch zum Bergwaldprotokoll steht, ab dem Zeitpunkt von dessen Inkrafttreten nicht mehr anwendbar ist.

⁹ Vgl. dazu *Häfelin/Haller*, N. 1054 sowie BGE 94 I 669, 678 und BGE 106 Ib 400, 402.

¹⁰ Art. 4 Abs. 4 VE. In der Botschaft über eine neue Bundesverfassung steht in diesem Zusammenhang der Grundsatz, «dass völkerrechtliche Normen entgegenstehenden landesrechtlichen Normen prinzipiell vorgehen». Und weiter: «Im Konfliktfall gilt der Grundsatz, dass die völkerrechtswidrige landesrechtliche Norm nicht angewendet wird.» (BBl. 1997 I 1, 134 f).

Die Bundesverfassung steht grundsätzlich über einem Staatsvertrag. Gemäss Art. 113 Abs. 3 BV darf ein Gericht jedoch nicht überprüfen, ob ein Staatsvertrag der Verfassung widerspricht oder nicht, sondern muss ihn anwenden¹¹. Es ist daher Sache des Bundesrates und des Parlaments, beim Vertragsabschluss auf die Verfassungskonformität zu achten.

Verfahrensablauf

Damit ein Staatsvertrag zustande kommen und Gültigkeit erlangen kann, muss nach einem bestimmten Vertragschlussverfahren vorgegangen werden. Im Falle der Alpenkonvention und ihrer Protokolle wird nach dem zusammengesetzten (mehrphasigen) Verfahren vorgegangen, wie dies in Art. 12 Abs. 2 AK bzw. Art. 19 Abs. 2 BwP festgelegt wird.

In der Schweiz besitzt der Bund gestützt auf Art. 8 BV eine umfassende Staatsvertragskompetenz. Er wird dabei durch den Bundesrat vertreten. Mit dem Abschluss der Vertragsverhandlungen (Unterzeichnung durch die Unterhändler) wird der Textlaut des Vertrags definitiv festgelegt. Die Alpenkonvention wurde am 7. November 1991 von allen Alpenstaaten (noch ohne Monaco) unterzeichnet, das Bergwaldprotokoll am 27. Februar 1996 (mit Ausnahme der Schweiz und Österreichs).

Im innerstaatlichen Zustimmungsverfahren wird der unterzeichnete Vertrag von der Bundesversammlung verabschiedet. Sie kann den Vertrag nur annehmen oder ablehnen, den Inhalt aber nicht abändern. Allerdings besteht die Möglichkeit, Vorbehalte anzubringen. Den übrigen Vertragspartnern steht es dann frei, diese zu akzeptieren oder nicht.

Es steht dem Bundesrat als zuständigem Organ frei zu entscheiden, ob er einen von der Bundesversammlung genehmigten Vertrag ratifizieren will oder nicht. Erst durch diesen Akt wird der Staat zum Vertragspartner. Die Ratifikation eines multilateralen Staatsvertrags erfolgt durch die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde bei einem Depositar¹². Die Alpenkonvention ist gemäss Art. 12 Abs. 3 drei Monate nach der Hinterlegung der dritten Ratifikationsurkunde bei der Republik Österreich in Kraft getreten (am 6. März 1995). Für das Bergwaldprotokoll gilt nach Art. 19 Abs. 2 BwP die selbe Regelung (es ist jedoch noch nicht in Kraft).

Für die Schweiz würden Alpenkonvention und Bergwaldprotokoll drei Monate nach der Hinterlegung ihrer eigenen Urkunde rechtskräftig. Falls es von der Bundesversammlung nicht ausdrücklich vorgesehen wird, ist im Falle der Alpenkonvention und ihrer Protokolle kein Referendum möglich.

¹¹ Häfelin/Haller, N. 1051 f.

¹² Bei einem bilateralen Vertrag werden die Urkunden ausgetauscht.

Im Unterschied zur internen Gesetzgebung ist ein multilateraler Staatsvertrag das Konsensergebnis langwieriger Verhandlungen mehrerer Staaten. Abänderungen sind nur mit dem Einverständnis sämtlicher Vertragspartner möglich.

3. Das Bergwaldprotokoll im Vergleich mit der Waldgesetzgebung

Zur Entstehung des Bergwaldprotokolls

Die verschiedenen Protokolle der Alpenkonvention sind jeweils unter Federführung eines Landes entstanden. Beim Bergwaldprotokoll war es Oesterreich. Von der Schweiz haben je ein Vertreter des Bundes (Eidg. Forstdirektion) und der Gebirgskantone (Kanton Wallis) mitgearbeitet. Das 20 Artikel umfassende Protokoll wurde in fünf ein- bis zweitägigen Sitzungen erarbeitet.

Weil die Schweiz seit 1993 über eine neue, moderne und entsprechend dem Föderalismus sowie den topografisch und klimatisch sehr unterschiedlichen Verhältnissen ausgewogene Waldgesetzgebung verfügt, die schweremwichtig die Probleme im Berggebiet berücksichtigt, konnten die Schweizer Experten viel vom Gedankengut «ihres» neuen Gesetzeswerkes in das Protokoll einbringen. Oftmals konnte sich so in den Verhandlungen der Schweizer Vorschlag als Kompromiss z.B. zwischen Deutschland und Frankreich und/oder Italien durchsetzen.

Inhalte und Instrumente

Im *Waldgesetz von 1991* wird im Zweckartikel neben der flächenmässigen Walderhaltung neu auch die qualitative Komponente als zentrales Gesetzesziel angesprochen, welches sich ebenfalls aus dem Verfassungsauftrag in Art. 24 BV ableiten lässt¹³. Zur qualitativen Walderhaltung gehört die Erhaltung der Waldfunktionen, insbesondere der drei wichtigsten Funktionen Schutz, Wohlfahrt und Nutzung, aber auch der Schutz des Waldes als naturnahe Lebensgemeinschaft.

Schliesslich soll das Gesetz gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. d WaG die «Waldwirtschaft fördern und erhalten». Die Existenzsicherung der Forstbetriebe wird vom Gesetzgeber als Voraussetzung zur Walderhaltung angesehen und daher in das Rahmengesetz aufgenommen.

¹³ Vgl. Botschaft zum WaG, BBl. 1988 III 173, 182.

Die *Ziele des Bergwaldprotokolls* sind in der Präambel und im Artikel 1 festgehalten. Es ist auffallend, wie sehr sie sich mit denjenigen unserer Waldgesetzgebung decken. So wird das primäre Ziel mit der Erhaltung des Bergwaldes als naturnahem Lebensraum, welcher «erforderlichenfalls zu entwickeln oder zu vermehren» (Art. 1 Abs. 1 BwP) sei, umschrieben. Auch hier stehen also sowohl quantitative wie qualitative Walderhaltung im Zentrum.

Besonderes Gewicht legt das Bergwaldprotokoll auf die naturnahe Waldpflege. Während das Waldgesetz in erster Linie die Förderung der Waldwirtschaft im allgemeinen im Auge hat, stehen für das Bergwaldprotokoll eine nachhaltige Waldwirtschaft, natürliche Verjüngungsverfahren mit standortgerechten Baumarten, autochthones Vermehrungsgut und eine Vermeidung von Bodenschäden bei der Holzernte im Zentrum. Den drei im Waldgesetz genannten primären Waldfunktionen wird im Bergwaldprotokoll ebenfalls eine zentrale Bedeutung zugemessen; sie sind in der sehr ausführlichen Präambel und in Artikel 1 aufgeführt.

Neben den Zielen lassen sich auch die *Inhalte* des Bergwaldprotokolls fast vollständig in der schweizerischen Gesetzgebung wiederfinden. Allerdings gehen sie teilweise über den Regelungsbereich des Waldgesetzes hinaus und reichen in die Umwelt- und Jagdgesetzgebung hinein.

In der folgenden tabellarischen Zusammenstellung werden die wesentlichen Bestimmungen des Bergwaldprotokolls den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen für die innerstaatliche Umsetzung gegenübergestellt.

Aus *Tabelle 1* geht nicht hervor, ob die aufgeführten Artikel aus dem schweizerischen Recht den Verpflichtungen aus dem Bergwaldprotokoll auch vollauf gerecht werden. Mit einigen wenigen Ausnahmen kann diese Frage jedoch bejaht werden. Die Waldgesetzgebung geht insofern etwas weniger weit, als sie den Vollzug den Kantonen überlässt. Der Bund hat in diesen Fällen in der Regel aber die Möglichkeit, den Kantonen mittels Subventionen Anreize zum Vollzug zu geben. Beispiele dafür sind Art. 1 Abs. 2 letzter Satz (Vermeidung von Bodenerosionen durch schonende Nutzungs- und Bringungsverfahren) und Artikel 10 (Ausscheidung von Naturwaldreservaten) des Bergwaldprotokolls.

Während fast alle Bestimmungen des Bergwaldprotokolls in der schweizerischen Gesetzgebung ihre Entsprechung finden, werden im Waldgesetz etliche zusätzliche Bereiche geregelt, welche im Bergwaldprotokoll keine Berücksichtigung finden. Dazu gehören etwa die Definition des Begriffes Wald, die Regelung der Rodung und des Rodungersatzes, die Regelung des Betretens und Befahrens des Waldes, die Behebung von Waldschäden oder die Festsetzung von Strafbestimmungen. Es wird hier deutlich, dass sich das Bergwaldprotokoll als internationaler Vertrag zum Schutz der Bergwälder nur mit den zentralen Waldschutzanliegen befasst, welche über den ganzen Alpenraum gesehen von Bedeutung sind. Die Regelung der übrigen Aufgaben soll den einzelnen Staaten überlassen werden.

Tabelle 1. Vergleich der Bestimmungen des Bergwaldprotokolls mit ihrer Entsprechung in der Schweizer Gesetzgebung.

<i>Bestimmung im Bergwaldprotokoll</i>		<i>Schweizer Umweltrecht</i>
Art. 1:	<i>Ziel:</i> Qualitative und quantitative Walderhaltung	Art. 1 WaG (Art. 24 BV)
Art. 2:	<i>Verbindung zu anderen Politiken:</i> – Reduktion der Luftschadstoffe – Regulation der Wildbestände – Einschränkung der Waldweide – Lenkung der Erholungsnutzung – Förderung des Absatzes von nachhaltig erwirtschaftetem Holz – Waldbrand-Vorsorge und -Bekämpfung – Erhaltung von Fachpersonal	Art. 11 USG, LRV Art. 27 Abs. 2 WaG, Art. 12 JSG Art. 16 WaG Art. 14 Abs. 2 WaG, Art. 11 JSG <i>keine direkte Grundlage</i> Art. 26 Abs. 1 WaG Art. 29 WaG
Art. 3:	Beteiligung der Gebietskörperschaften	<i>ganze Waldgesetzgebung (Beteiligung der Kantone)</i>
Art. 4:	Internationale Zusammenarbeit	<i>keine Grundlage</i>
Art. 5:	Erstellung von Planungsgrundlagen	Art. 20 Abs. 2, Art. 30 Abs. 2 Bst. a, Art. 33 Abs. 1 WaG
Art. 6:	Erhaltung und Pflege von Schutzwäldern	Art. 1 Abs. 1 Bst. c Art. 20 Abs. 5 WaG
Art. 7:	Erhaltung einer schonenden Waldnutzung	Art. 1 Abs. 1 Bst. c Art. 20 WaG
Art. 8:	Erhaltung der sozialen und ökologischen Waldfunktionen	Art. 1 Abs. 1 Bst. c WaG
Art. 9:	Erstellung sorgfältig geplanter Erschliessungen in Einklang mit Natur- und Landschaftsschutz	Art. 2 Abs. 2 Bst. b WaG
Art. 10:	Einrichtung von Naturwaldreservaten	Art. 20 Abs. 4 WaG
Art. 11:	Förderung und Abgeltung von Leistungen der Waldwirtschaft	Art. 29-41 WaG
Art. 13:	– Förderung der Forschung und Beobachtung – Abstimmung unter den Vertragsparteien	Art. 31, 33 WaG <i>keine Grundlage</i>
Art. 14 ¹ :	Förderung der Aus- und Weiterbildung sowie der Information der Öffentlichkeit	Art. 34 WaG
Art. 14 ² :	Beratung und Weiterbildung der Waldeigentümer	Art. 30 WaG
Art. 15–17:	Umsetzung, Kontrolle und Bewertung der Protokollinhalte	<i>keine Grundlage</i>

Nicht ganz jede Bestimmung des Bergwaldprotokolls ist jedoch in der schweizerischen Gesetzgebung erschöpfend geregelt. Die Bestimmungen, welche ohne Entsprechung im internen schweizerischen Recht bleiben (Bezeichnung «keine Grundlage» in *Tabelle 1*), erlangen auch für die Bundesbehörden mit der Ratifikation Geltung. Sie beschränken sich im wesentlichen auf die internationale Zusammenarbeit unter den Vertragsparteien. Mit der Aufnahme des Zieles, den Absatz von nachhaltig erwirtschaftetem Holz zu

fördern (Art. 2 BwP), wird zudem auch der Boden für die Einführung einer Holz-Zertifizierung vorbereitet.

Die Ratifikation des Bergwaldprotokolls durch die Schweiz hat aber dennoch eine etwas weitergehende Bedeutung: Änderungen der Waldgesetzgebung wären nur dann noch möglich, falls die neuen Bestimmungen stets noch den Verpflichtungen, welche der Schweiz aus dem Bergwaldprotokoll erwachsen, gerecht werden.

Die moderne Gesetzgebung hat eine breite Palette von rechtlichen Instrumenten zur Verfügung, um ihre Ziele durchzusetzen. Neben den regulativen Instrumenten (Gebote und Verbote), welche erlassen werden und denen mittels Strafbestimmungen zur Nachachtung verholten werden kann, kommen heute oftmals finanzielle Instrumente (Förderungsmassnahmen im weitesten Sinn, Lenkungsabgaben, Gebühren usw.) zur Anwendung. Da die Umsetzung der Vorschriften des Bergwaldprotokolls vom Willen zur Pflichterfüllung der einzelnen Vertragsparteien abhängig ist, kommt den *Förderungsmassnahmen* auch im Bergwaldprotokoll eine grosse Bedeutung zu.

Artikel 11 BwP sieht ausdrücklich die Verwendung von Förderungsmitteln zur Durchsetzung des Protokollinhalts vor. Das Bergwaldprotokoll unterscheidet dabei zwischen der freiwilligen Förderung, womit insbesondere den Bestimmungen der Artikel 6 bis 10 zur Durchsetzung verholten werden soll, und der Abgeltung für landeskulturelle Leistungen, d.h. «Leistungen ..., die über bestehende gesetzliche Verpflichtungen hinausgehen und deren Notwendigkeit in Projekten begründet (wird)»¹⁴, worauf der Waldeigentümer einen Anspruch hat.

Im übrigen ist zur Durchsetzung der Bestimmungen eine Kontrolle und Bewertung vorgesehen (Art. 16 BwP), welche nötigenfalls (wenn die Erreichung der Protokollziele in Gefahr ist) zu einer Änderung des Protokollinhalts führen kann (Art. 17 BwP).

Im weiteren Sinn kann auch die Erarbeitung von Planungsgrundlagen (Art. 5 BwP) als Förderungsmassnahme bezeichnet werden, da auch diese zur Umsetzung der Ziele des Bergwaldprotokolls beitragen.

Auch im Waldgesetz spielen die Förderungsmassnahmen eine ganz zentrale Rolle. Es muss zwischen *finanzieller Unterstützung und Abgaben* einerseits und *strukturellen Massnahmen* andererseits unterschieden werden:

a) Die finanziellen Unterstützungen und Abgaben bestehen aus *Finanzhilfen* und *Abgeltungen*. Erstere werden eingesetzt für die Erfüllung einer vom Empfänger selbstgewählten Aufgabe im Zusammenhang mit der Wald-erhaltung. Dazu gehören u.a. Beiträge für Waldbau A, die Errichtung von Waldreservaten, die Erstellung von Planungsgrundlagen oder die Aus- und Weiterbildung. Letztere sind vorgesehen für die Erfüllung bundesrechtlich oder öffentlichrechtlich vorgeschriebener Aufgaben, die dem Empfänger

¹⁴ Art. 11 Abs. 2 BwP; vgl. vorstehendes Kapitel.

vom Bund übertragen worden sind. Hierzu zählen u.a. Subventionen für Waldbau B und C, für die Verhütung und Behebung von Waldschäden oder zur Erstellung von Bauten zum Schutz vor Lawinengefahren¹⁵.

- b) Die strukturellen Massnahmen umfassen die Errichtung eines forstlichen Pflanzenschutzdienstes, die Ausbildung, Forschungs- und Entwicklungsmassnahmen, Erhebungen und die Information.

In *Tabelle 2* sind die in den Artikeln 5 bis 10 des Bergwaldprotokolls festgehaltenen Verpflichtungen den Förderungsmassnahmen im Waldgesetz gegenübergestellt.

Tabelle 2. Förderungsmassnahmen.

<i>Verpflichtungen im Bergwaldprotokoll</i>		<i>Grundlage zur Förderung im Waldgesetz</i>	<i>F/A</i> ¹⁶
Art. 5:	Erstellung von Planungsgrundlagen	Art. 38 Abs. 2 Bst. a.	F
Art. 6:	Erhaltung der Schutzwälder	Art. 38 Abs. 1 (Waldbau B und C); Art. 36 Bst. b (Schaffung von Wald mit besonderer Schutzfunktion)	A
Art. 7:	Erhaltung der Bergwaldwirtschaft als Arbeits- und Einkommensquelle der örtlichen Bevölkerung <i>Bedingungen:</i> standortsgerechte Waldverjüngung und schonende Holznutzung	Art. 38 Abs. 2 Bst. b (Waldbau A), e (Strukturverbesserungen) und f (Holzabsatzförderung bei grossem Holz-anfall); Art. 40 (Investitionskredite). Die Einhaltung der Bedingungen kann durch Auflagen bei der Bewilligung sichergestellt werden.	F
Art. 8:	Sicherstellung weiterer Waldfunktionen: – ökologische Funktionen – biologische Vielfalt – Naturerlebnis und Erholung	z.T. Art. 37 (Verhütung und Behebung von Waldschäden) Art. 38 Abs. 3 (Waldreservate; vgl. Art. 20 Abs. 4)	F
Art. 9:	Walderschliessung <i>Bedingungen:</i> sorgfältige Planung und Ausführung, Berücksichtigung des Natur- und Landschaftsschutzes	Art. 38 Abs. 2 Bst. d (Walderschliessung) Die Einhaltung der Bedingungen kann durch Auflagen bei der Bewilligung sichergestellt werden (soweit sie nicht schon im Gesetzesartikel verankert ist).	F
Art. 10:	Errichtung von Naturwaldreservaten	Art. 38 Abs. 3 (Waldreservate)	F

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Bergwaldprotokoll zwar relativ viele Förderungstatbestände postuliert, das Waldgesetz in einigen Bereichen jedoch noch deutlich weiter geht, indem beispielsweise auch für den Schutz vor Naturereignissen sowie die Verhütung und Behebung von Wald-

¹⁵ Vgl. Schärer, S. 226.

¹⁶ F = Finanzhilfe, A = Abgeltung

schäden Abgeltungen geleistet werden (Art. 36 und 37 WaG) und für die Ausbildung des Forstpersonals Finanzhilfen ausgerichtet werden (Art. 39 WaG).

4. Zur politischen Bedeutung des Bergwaldprotokolls

Mit dem Bergwaldprotokoll soll für die schweizerische Forstwirtschaft erstmals internationales Recht erweiterte Grundlage unserer Forstpolitik im Gebirge werden. Wie vorstehend gezeigt, geht das BwP nur marginal über unsere nationale Regelung hinaus, ganz im Gegensatz zu einzelnen Vertragsstaaten. Das bedeutet nun aber nicht, dass das BwP für uns ohne Belang ist. Das BwP enthält einen Grundkonsens der Alpenstaaten über eine gewollte gemeinsame künftige Ausrichtung der Forstpolitik, die für die Umweltpolitik und die wirtschaftliche Entwicklung im Gebirge von Bedeutung ist. Da das Ökosystem Wald nicht an den Landesgrenzen Halt macht und wir in der heutigen Zeit immer mehr globale Probleme zu lösen haben, wird der Blick über die Grenzen, der Gedankenaustausch und die Entwicklung gemeinsamer Strategien immer wichtiger werden. Nicht nur Bund und Kantone sollen zusammenarbeiten, sondern – bei spezifischen Fragestellungen – auch die angrenzenden Staaten. Hier stehen wir erst ganz am Anfang, und der einzuschlagende Weg wird in einem Land mit einem sehr ausgeprägten Föderalismus nicht leicht sein.

Als eine Art Vollzugsinstrumente haben Alpenkonvention und Protokolle die periodisch stattfindende Alpenkonferenz und den Ständigen Ausschuss geschaffen. Bis zur Ratifikation hat die Schweiz in diesen Gremien lediglich Beobachterstatus. Dies wird sich hoffentlich bald ändern, da gerade im Forstbereich die Schweiz wichtige Beiträge zur Lösung grundsätzlicher Fragen und Probleme der Gebirgswaldwirtschaft leisten kann.

Zusammenfassung

Ab Herbst 1997 werden die «Botschaft zum Uebereinkommen zum Schutz der Alpen» (Alpenkonvention) und die ersten fünf Ausführungsprotokolle (darunter das Bergwaldprotokoll) in die parlamentarische Beratung kommen. Mit der für 1998 vorgesehenen Ratifizierung wird erstmals in der Geschichte der schweizerischen Forstwirtschaft ein multilateraler Staatsvertrag über der Waldgesetzgebung stehen. Der Artikel zeigt die Bedeutung eines solchen Staatsvertrages auf und stellt ihn detailliert der Eidgenössischen Waldgesetzgebung gegenüber. Dabei zeigt sich, dass das Bergwaldprotokoll materiell kaum über die Waldgesetzgebung hinaus geht. Trotzdem kann gerade auch dem Bergwaldprotokoll eine für unser Gebirge nicht zu unterschätzende Bedeutung zukommen, und es ist zu hoffen, dass das Parlament den Bundesrat ermächtigen wird, Alpenkonvention und Bergwaldprotokoll zu ratifizieren und damit auch für unser Land als verbindlich erklären zu lassen.

Résumé

Le Protocole «Forêts de montagne»: aspects juridiques et politiques

Dès l'automne 1997, le message relatif à la Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine), ainsi que les cinq premiers protocoles d'application (parmi lesquels le protocole «Forêts de montagne») seront présentés au Parlement. Leur ratification, prévue pour 1998, aura pour conséquence, et c'est une première dans l'histoire de l'économie forestière suisse, un traité multilatéral portant sur la législation forestière. Le présent article attire l'attention sur l'importance de pareil traité, tout en le comparant avec la législation forestière fédérale. On remarquera que sur le plan purement matériel, le protocole «Forêts de montagne» ne va pas beaucoup plus loin que la législation forestière. Ce dernier protocole revêt tout de même une grande importance pour nos montagnes, et il faut espérer que le Parlement donnera compétence au Conseil fédéral de ratifier la Convention alpine et le protocole «Forêts de montagne», afin qu'ils soient mis en application par notre pays.

Summary

The Mountain Forest Protocol: Legal and Political Aspects

Starting in its session in autumn 1997, Parliament will debate the «Message on the Treaty for the Protection of the Alps» (Alpine Convention) and the first five action protocols (one of them being the Mountain Forest Protocol). The ratification of these documents is scheduled for 1998. This would be the first time in the history of Swiss forestry that a multilateral treaty would rank above forestry legislation. This article shows the significance of such a treaty and compares its contents with federal forestry legislation. It appears that materially, the Mountain Forest Protocol does not go beyond forestry legislation. Nevertheless, the Mountain Forest Protocol can be important to our mountain areas. Hopefully Parliament will empower the Federal Council to ratify the Alpine Convention and the Mountain Forest Protocol in order to make them binding for our country.

Literatur und Quellen

- Häfelin, Ulrich; Haller, Walter* (1984): Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss. Zürich 1984.
- Schärer, Werner* (1996): Statusbericht aus der Schweiz. *In: Das Bergwald-Protokoll: Forderungen an den Wald – Forderungen an die Gesellschaft.* Hrsg.: Europäische Akademie Bozen. Wien 1996. S. 225–231.
- Scheiring, Herbert* (1996): Das Bergwaldprotokoll der Alpenkonvention. Ein Generationenvertrag zwischen Waldwirtschaft und Gesellschaft. *In: Das Bergwald-Protokoll: Forderungen an den Wald – Forderungen an die Gesellschaft.* Hrsg.: Europäische Akademie Bozen. Wien 1996. S. 267–278.
- Wilhelm, Christophe* (1993): Introduction et force obligatoire des traités internationaux dans l'ordre juridique suisse. *Etudes suisses de droit international, volume 82.* Thèse de doctorat de la faculté de droit de l'université de Lausanne. Lausanne 1993.
- Gesetze:* Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991.
Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG) vom 20. Juni 1986.
Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 inkl. Luftreinhalte-Verordnung (LRV) vom 16. Dezember 1985.
- Botschaft zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen.* Entwurf vom Juni 1997.

Verfasser:

Werner Schärer, dipl. Forsting. ETH, lic. iur., Mitglied der Geschäftsleitung der Eidg. Forstdirektion, BUWAL, CH-3003 Bern.
Kaspar Zürcher, stud. Forsting., Lerberstrasse 19, CH-3013 Bern.