

**Zeitschrift:** Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse

**Herausgeber:** Schweizerischer Forstverein

**Band:** 149 (1998)

**Heft:** 9

**Artikel:** Forstpolitische Bedeutung des Entwurfs zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren

**Autor:** Zimmermann, Willi / Keel, Alois

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-766129>

### **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:** 29.03.2025

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

# Forstpolitische Bedeutung des Entwurfs zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren

Von *Willi Zimmermann* und *Alois Keel*

*Keywords:* Forest legislation; forest policies; acceleration of proceedings; Switzerland.

FDK: 932: 933: (494)

## 1. Auslöser

Koordination<sup>1</sup> war in der politischen Diskussion der achtziger Jahre ein häufig gebrauchter Ausdruck, häufiger noch war von mangelnder Koordination die Rede. Stand damals als Lösung die Richtplanung im Vordergrund, ist der Lösungsansatz heute umfassender. Es wird vermehrt mit generellen Verfahrenssteuerungen gearbeitet<sup>2</sup>. Damit soll sichergestellt werden, dass bei einem Projekt, das verschiedene eidgenössische und kantonale Bewilligungen braucht, die Verfügungen zeitlich und inhaltlich aufeinander abgestimmt d.h. formell und materiell koordiniert sind.

In Ermangelung gesetzgeberischer Lösungen hat das Bundesgericht in einer schöpferischen Rechtsprechung bereits einige Pflöcke eingeschlagen, damit die Verfahren materiell und formell besser koordiniert werden<sup>3</sup>. Der Bundesgesetzgeber hat diese Rechtsprechung in einem neuen Art. 25a RPG zum Teil ins positive Recht übernommen<sup>4</sup>. Ein weiterer, materiell viel bedeutender Schritt hin zu einer besseren Koordination ist der Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Plangenehmigungsverfahren, dessen Wortlaut und Botschaft kürzlich veröffentlicht wurden (BBl 1998 2591)<sup>5</sup>. Dabei handelt es sich nicht um ein eigenes, selbständiges Gesetz, sondern um einen sogenannten Mantelerlass, mit dem 18 bestehende Gesetze abgeändert werden. Bereits die grosse Zahl von Gesetzesänderungen lässt ver-

<sup>1</sup>Übersicht über die Koordinationsprobleme und deren Lösungen bei *Schürmann/Hänni*, S. 340–399, und allgemeiner Teil der Botschaft zum Koordinationsgesetz (BBl 1998 2593 ff.).

<sup>2</sup>*Zimmermann*, S. 255 mit Literaturhinweisen in Fussnote 31.

<sup>3</sup>Wegweisend war BGE 116 Ib 50 «Egg-Oetwil a.S., Deponie Chrüzlen».

<sup>4</sup>Beschlossen am 6. Oktober 1995, in Kraft seit dem 1. Januar 1997 (AS 1996 965).

<sup>5</sup>Eine Übersicht und eine Würdigung aus umweltrechtlicher Sicht gibt *Marti* 1996 (zum Vernehmlassungsentwurf) und 1998 (zum Entwurf und zur Botschaft des Bundesrates).

muten, dass diese Vorlage von erheblicher Tragweite und weit mehr als ein reiner Verfahrenserlass sein könnte. Mit diesem Gesetz will der Bund in erster Linie die bundesrechtlichen Entscheidungsverfahren – wie bereits der Titel sagt – koordinieren und vereinfachen sowie – das steht dann erst in der Botschaft<sup>6</sup> – beschleunigen. Im weiteren versteht der Bundesrat das Koordinationsgesetz als Beitrag zur marktwirtschaftlichen Revitalisierung nach der Ablehnung des EWR-Abkommens<sup>7</sup>.

In forstlicher Hinsicht geben die zwei Kerngeschäfte der eidgenössischen und kantonalen Forstverwaltungen zu reden, das Subventions- und vor allem das Rodungsbewilligungsverfahren, deren zeitliche und inhaltliche Abstimmung auf andere Bewilligungsverfahren nicht selten Probleme aufwarf und aufwirft<sup>8</sup>. Mit dem neuen Gesetz soll das Rodungsbewilligungsverfahren grundsätzlich neu gestaltet werden.

## 2. Verfahrensstand und Übersicht über den Entwurf

Bereits 1991 wurde eine Machbarkeitsstudie über die Vereinfachung und Beschleunigung von bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren in Auftrag gegeben<sup>9</sup>. Gestützt auf diese Ergebnisse erarbeitete die Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB) Vorschläge zur besseren Koordination der Entscheidungsverfahren auf Bundesebene. Im Herbst 1995 entschied der Bundesrat, nach welchen Grundsätzen in Zukunft koordiniert werden sollte. Er hat sich für das *Konzentrationsmodell* entschlossen. Der Gesuchsteller erhält damit einen einzigen Entscheid von einer einzigen Behörde (Leitbehörde), «der alle Aspekte im Zusammenhang mit der Realisierung eines Projektes berücksichtigt»<sup>10</sup>. Die anderen beteiligten Behörden (sogenannte Fachbehörden) haben weder eine eigene Entscheidungskompetenz noch ein Vetorecht; sie werden nur noch angehört. Ihre (Mit-)Entscheidungsbefugnisse werden somit massiv eingeschränkt. Das Konzentrationsmodell wurde dem *Koordinationsmodell* vorgezogen, wonach nicht eine Behörde einen Gesamtentscheid, sondern die jeweils betroffenen Behörden je einen Entscheid fällen. Dabei ist die Rechtsanwendung aber so abzustimmen, dass «qualitativ ein gleichwertiges Koordinationsergebnis erzielt wird, wie wenn eine Instanz über alle der Koordinationspflicht unterworfenen Fragen entscheiden würde»<sup>11</sup>. Der Bundesrat hat sich somit für die radikalste Lösung entschieden. Er kann sich dabei auf die breite Unterstützung bei der Mehrzahl der politischen Akteure berufen. Der Entwurf zu diesem Bundesgesetz war vom Oktober 1996 bis zum Februar 1997 in der Vernehmlassung<sup>12</sup>, damals noch unter dem Titel «Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der *Entscheidungsverfahren*». Insgesamt wurde der Entwurf positiv bis sehr positiv aufgenommen, die forstlichen Verbände und Vereinigungen

<sup>6</sup>BBl 1998 2594.

<sup>7</sup>BBl 1998 2593 mit Hinweis auf die Botschaft vom 24.2.1993 über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens (BBl 1993 I 805).

<sup>8</sup>Noch 1996 ist der Regierungsrat des Kantons St. Gallen über die notwendige Koordination zwischen Rodungsbewilligungs- und Plangenehmigungsverfahren gestolpert. Er wollte für eine Umfahrungsstrasse die Plangenehmigung erteilen, bevor eine Rodungsbewilligung oder verbindliche positive Vormeinung des BUWAL vorlag (BGE 122 II 87 E. d).

<sup>9</sup>Die lange Vorgeschichte ist zusammengefasst in BBl 1998 2594.

<sup>10</sup>BBl 1998 2598.

<sup>11</sup>Schürmann/Hänni, S. 345.

<sup>12</sup>BBl 1996 IV 1330.

gehörten mit der Grünen Partei der Schweiz zu der unbedeutenden Minderheit, die den Entwurf zurückwies<sup>13</sup>. Alle aus forstlicher Sicht wichtigen Akteure haben sich zum Entwurf vernehmen lassen<sup>14</sup>.

Der Ständerat hat die gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf wenig veränderte Vorlage als Erstrat in Angriff genommen. Die zuständige ständerätliche Kommission hat ihre Beratung am 26. März 1998 begonnen, hat jedoch beschlossen, vor der Weiterberatung nochmals Anhörungen durchzuführen. Die eidgenössischen Räte werden sich voraussichtlich im Herbst oder Winter 1998 mit dem Koordinationsgesetz beschäftigen. Im Generalsekretariat UVEK rechnet man damit, dass die Vorlage das Parlament rasch durchlaufen wird und voraussichtlich Ende 1999 oder Anfang 2000 in Kraft gesetzt werden kann<sup>15</sup>. In Anbetracht der grossen Tragweite und der Vielschichtigkeit der komplexen Vorlage scheint uns dieser Fahrplan reichlich optimistisch.

Inhaltlich betrifft das neue Bundesgesetz vor allem bundesrechtlich geregelte Verfahren über die Bewilligung folgender Anlagen: Bauten und Anlagen der Landesverteidigung, Eisenbahnanlagen, Rohrleitungsanlagen, Grenzkraftwerke, Anlagen öffentlicher Schifffahrtsunternehmen und elektrische Anlagen. Im wesentlichen geht es darum, die Entscheidungsverfahren zu konzentrieren. In einem Gesamtentscheid soll beurteilt werden, ob ein Projekt alle bundes- und kantonrechtlichen Vorschriften einhält. Daneben wird der Rechtsschutz vereinheitlicht. Die Gesamtentscheide der Bundesämter können neu an eine Rekurskommission weitergezogen werden, deren Entscheid in der Regel der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht unterliegt.

### 3. Forstrelevante Bestimmungen

#### 3.1. Konzentrationsmodell und Anhörung statt Zustimmung auf Bundesebene

Das Gesetz verfolgt drei Zwecke: Vereinfachung, Koordination und Beschleunigung von bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren. Anhand des aus forstlicher Sicht wichtigsten Verfahrens, des Rodungsverfahrens, soll nun gezeigt werden, wie diese drei Zwecke umgesetzt werden sollen. Zunächst ist festzuhalten, dass am materiellen Recht nichts geändert werden soll, d.h. an den Rodungsvoraussetzungen soll nicht gerüttelt werden. Auch in Zukunft wird der Gesuchsteller nachweisen müssen, dass überwiegende Gründe für sein Projekt sprechen, das Projekt standortgebunden ist, die Voraussetzungen der Raumplanung sachlich erfüllt sind und die Umwelt durch die Rodung nicht erheblich gefährdet wird (Art. 5 Abs. 2 WaG). Die Zuständigkeiten beim Rodungsbewilligungsverfahren sollen aber grundsätzlich neu geregelt werden. Der

<sup>13</sup>Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Juni 1997, S. 6 ff. (zu bestellen beim Generalsekretariat UVEK).

<sup>14</sup>An der Vernehmlassung haben teilgenommen alle Kantone ausser Genf, die grossen Parteien, die meisten Spitzenverbände der Wirtschaft und die meisten Umweltorganisationen. Aus forstlicher Sicht seien erwähnt der Schweizerische Forstverein, der Waldwirtschaftsverband, die Arbeitsgemeinschaft für den Wald, der Verband Schweizer Förster, die Kantonsoberförsterkonferenz, die Konferenz der kantonalen Forstdirektoren; *nicht teilgenommen* haben die SIA Fachgruppe Forstingenieure und der Forstpersonalverband sowie die Vereinigung für Umweltrecht (Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Juni 1997, S. 3 ff.).

<sup>15</sup>Telefonische Auskunft E. Knutti (GS UVEK) vom 5. Juni 1998.

Entwurf des entsprechenden Artikels<sup>16</sup> ist in der linken Spalte der nachfolgenden Gegenüberstellung wiedergegeben, in der rechten die geltende Fassung. Die Änderungen sind nur auf dem Hintergrund des Entwurfs zu einem neuen Artikel 62a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes zu verstehen, der deshalb anschliessend an Art. 6 WaG mit all seinen sechs Absätzen ebenfalls abgedruckt ist:

*Art. 6 E-WaG Zuständigkeit*

<sup>1</sup>Ausnahmebewilligungen erteilen:

- a. die Bundesbehörden, wenn sie über die Errichtung oder Änderung eines Werkes, für das gerodet werden soll, entscheiden;
- b. die kantonalen Behörden, wenn sie über die Errichtung oder Änderung eines Werkes, für das gerodet werden soll, entscheiden.

<sup>2</sup>Bevor die kantonale Behörde über eine Ausnahmebewilligung entscheidet, hört sie das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Bundesamt) an, wenn:

- a. die Rodungsfläche grösser ist als 5000 m<sup>2</sup>; werden für das gleiche Werk mehrere Rodungsgesuche gestellt, so ist die Gesamtfläche massgebend;
- b. der zu rodende Wald in mehreren Kantonen liegt.

*Art. 6 WaG Zuständigkeit*

<sup>1</sup>Ausnahmebewilligungen erteilen:

- a. die Kantone für Rodungen bis und mit 5000 m<sup>2</sup>;
- b. der Bund für Rodungen von mehr als 5000 m<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>Werden für das gleiche Werk mehrere Rodungsgesuche gestellt, so sind zur Ermittlung der Zuständigkeit alle Rodungsflächen zusammenzuzählen.

<sup>3</sup>Liegt der zu rodende Wald in mehreren Kantonen, so erteilt der Bund die Ausnahmebewilligung.

*Art. 62a E-RVOG*

<sup>1</sup> Sieht ein Gesetz für Vorhaben wie Bauten und Anlagen die Konzentration von Entscheiden bei einer Behörde (Leitbehörde) vor, so holt diese vor ihrem Entscheid die Stellungnahmen der betroffenen Fachbehörden ein.

<sup>2</sup> Die Leitbehörde setzt den Fachbehörden eine Frist zur Stellungnahme; die Frist beträgt in der Regel zwei Monate.

<sup>3</sup> Bestehen zwischen den Stellungnahmen der Fachbehörden Widersprüche oder ist die Leitbehörde mit den Stellungnahmen nicht einverstanden, so führt sie mit den Fachbehörden innerhalb von 30 Tagen ein Bereinigungsgespräch; sie kann dazu weitere Behörden oder Fachleute beiziehen.

<sup>4</sup> Gelingt die Bereinigung, so ist das Ergebnis für die Leitbehörde verbindlich.

<sup>5</sup> Misslingt die Bereinigung, so entscheidet die Leitbehörde; bei wesentlichen Differenzen zwischen Verwaltungseinheiten des gleichen Departementes weist dieses die Leitbehörde an, wie zu entscheiden ist. Sind mehrere Departemente betroffen, so setzen diese sich ins Einvernehmen. In der Begründung des Entscheids sind die abweichenden Stellungnahmen aufzuführen.

<sup>6</sup> Die Leitbehörde und die Fachbehörden legen die Fälle fest, in denen keine Stellungnahmen eingeholt werden müssen.

Aufgrund der vorgeschlagenen Artikel 6 WaG und 62a RVOG in Verbindung mit den Gesetzesänderungen, mit denen das Konzentrationsmodell eingeführt wird, ergeben sich folgende wesentliche Änderungen gegenüber dem geltenden Recht:

1. Verfahren auf Bundesebene: Ist eine Bundesbehörde für das Leitverfahren zuständig, ist die gleiche Behörde auch zuständig für die Rodungsbewilligung. Die Leitbehörde hat vor ihrem Entscheid die Stellungnahmen der betroffenen Fachbehörden

<sup>16</sup>BBl 1998 2597.

den – bei einer Rodungsbewilligung ist das BUWAL Fachbehörde – einzuholen. Erforderlich ist nicht die Zustimmung des BUWAL, es genügt, dass das BUWAL zum Entscheid seine allenfalls abweichende Meinung abgeben kann. Bei Uneinigkeit wird ein Bereinigungsgespräch durchgeführt. «Misslingt die Bereinigung, so entscheidet die Leitbehörde; bei wesentlichen Differenzen zwischen Verwaltungseinheiten des gleichen Departementes weist dieses die Leitbehörde an, wie zu entscheiden ist. ... In der Begründung des Entscheids sind die abweichenden Stellungnahmen aufzuführen.»

Bisher war eine einzige Behörde (BUWAL) zum Entscheid über Rodungsgesuche zuständig, neu werden es etwa sieben verschiedene Ämter sein, vorwiegend aus dem neuen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

2. Im Verhältnis Bund – Kantone: Die Zuständigkeit für die Erteilung der Rodungsbewilligung bestimmt sich nach der Zuständigkeit im sogenannten Leitverfahren<sup>17</sup>, das bisherige Kriterium der Rodungsfläche (5000 m<sup>2</sup>) fällt weg. Das Flächenkriterium spielt nur mehr eine untergeordnete Rolle; es ist dafür massgeblich, ob das BUWAL angehört werden muss. Gibt es zwischen dem anzuhörenden BUWAL und der kantonalen Bewilligungsbehörde Differenzen, so ist im Gegensatz zum Fall, in dem Differenzen zwischen BUWAL und eidgenössischer Leitbehörde bestehen, kein Bereinigungsgespräch durchzuführen. Allerdings bleibt das Instrument der Behördenbeschwerde bestehen: Das Bundesamt ist nach wie vor berechtigt, gegen kantonale Verfügungen in Anwendung des Waldgesetzes die Rechtsmittel des kantonalen und eidgenössischen Rechts zu ergreifen (Art. 46 Abs. 2 WaG).
3. Bei den Kantonen: Eine analoge Einführung des Konzentrationsmodells auf kantonaler Ebene verbietet sich dem Bundesgesetzgeber, weil ihm die Kompetenz fehlt, um generell die kantonalen Verfahren zu regeln<sup>18</sup>. Art. 6 Abs. 1 lit. b E-WaG bedeutet deshalb nur, dass eine kantonale Behörde die Rodungsbewilligung erteilt, wenn das Leitverfahren ein kantonales ist. Ob sie die Verfahren durch einen einzigen Entscheid einer einzigen Behörde oder ob sie das Rodungsgesuch – weiterhin – durch die Forstbehörde entscheiden lassen wollen, bleibt der kantonalen Verfahrensautonomie überlassen. Der Weg zu einem konzentrierten Verfahren wird durch die Änderung von Art. 6 WaG nun aber auch den Kantonen offenstehen.

### 3.2 Der Rechtsweg

Bisher konnte eine Rodungsbewilligung des BUWAL mit Verwaltungsbeschwerde beim Departement angefochten werden, dann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde

<sup>17</sup>Zum Leitverfahren oder massgeblichen Verfahren siehe *Rausch*, Kommentar USG, N 49-54. Als Leitverfahren für die Umweltverträglichkeitsprüfung «ist stets jenes zu wählen, welches einerseits in einer möglichst frühen Phase der Projektierung stattfindet und andererseits doch bereits eine umfassende Beurteilung aller Umweltauswirkungen des Vorhabens erlaubt» (BGE 113 Ib 234).

<sup>18</sup>Vgl. die Kritik an den (zahlreichen) Eingriffen des Bundes in die kantonale Verfahrensautonomie bei *Kölz/Keller*, S. 403 ff. Diese Autoren kommen zum Schluss, dass es «in sehr weitgehendem Masse den Kantonen überlassen (bleibt), ihre Verfahrensordnungen dem Ziel der formellen Koordination anzupassen» (S. 406).

beim Bundesgericht. Neu sind die Gesamtentscheide nicht mehr beim Departement, sondern bei einer verwaltungsunabhängigen Rekurskommission<sup>19</sup> anzufechten, die mit voller Kognition<sup>20</sup> entscheidet. Für die Rodungsbewilligungen in kantonaler Kompetenz bleibt es beim bisherigen Rechtsmittelsystem. Als letzte kantonale Instanz fungiert das Verwaltungsgericht, dessen Entscheid mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden kann.

#### 4. Forstpolitische Bedeutung des Koordinationsgesetzes

Aus den vorangehenden Ausführungen geht hervor, dass mit dem neuen Gesetz das Rodungsbewilligungsverfahren auf Bundesebene grundlegend umgestaltet wird. Obwohl die materiellen Rodungsvoraussetzungen nicht angetastet werden, sind von den neuen Verfahrensregelungen erhebliche forstpolitische Konsequenzen zu erwarten, und zwar auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene.

##### 4.1 Auf Bundesebene: Nutzungsämter entscheiden über Rodungsgesuche

Bisher hat das BUWAL selbständige Rodungsverfügungen erlassen, neu wird der Rodungs- im Gesamtentscheid der Leitbehörde integriert. Diese Änderung wird von der Mehrheit der Kantone begrüsst, abgelehnt hat sie nur der Kanton Wallis, der sich gegen das Konzentrations- und für das Koordinationsmodell im Sinne des Raumplanungsgesetzes einsetzte; uneingeschränkt zustimmend hat sich erstaunlicherweise die Konferenz der kantonalen Forstdirektoren geäußert<sup>21</sup>. Bei der Beurteilung der Zurückstufung des BUWAL auf eine blossе Anhörungsbehörde stehen sich die Vernehmlassung der Kantonsoberförster und diejenige ihrer Vorgesetzten, der kantonalen Forstdirektoren, diametral gegenüber. Während sich die Kantonsoberförsterkonferenz für das Zustimmungsmođell aussprach, unterstützte die Konferenz der kantonalen Forstdirektoren den bundesrätlichen Vorschlag und war für das Anhörungsmodell «pur»<sup>22</sup>.

Es stellt sich nun die Frage, ob diese reine Verfahrenssteuerung auch Auswirkungen auf den materiellen Entscheid haben könnte oder wird. Aus forstlicher Sicht lautet die Frage: Ist es im Endergebnis gleich, ob eine mit Nutzungsaufgaben betraute Behörde («Nutzungsamt») oder eine vorwiegend mit Schutzaufgaben beschäftigte Behörde ein Rodungsgesuch beurteilt und entscheidet? Für den Bundesrat gibt es in

<sup>19</sup>In denjenigen Fällen, in denen ein Amt des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation als Leitbehörde fungiert, wird eine neu zu schaffende Rekurskommission UVEK Beschwerdeinstanz sein.

<sup>20</sup>Sie üben also – trotz ihrer Natur als Spezialverwaltungsgerichte – Rechts- und Ermessenskontrolle aus. Dies im Gegensatz zu den ordentlichen Verwaltungsgerichten, die in ihrer Überprüfungsbefugnis auf die Rechtskontrolle beschränkt sind (*Rhinow/Koller/Kiss*, N. 1044 ff.). Bei Rodungsbewilligungen spielt diese Abgrenzung aber nicht eine grosse Rolle, weil die in der Regel umstrittene Frage, ob das Interesse an der Realisierung einer Baute oder Anlage das Interesse an der Walderhaltung überwiege, eine Rechtsfrage ist und damit auch von den Verwaltungsgerichten überprüft werden kann.

<sup>21</sup>Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Juni 1997, S. 9 f.

<sup>22</sup>Bezeichnung gemäss *Marti*, 1996, S. 858.

dieser Frage kaum Zweifel<sup>23</sup>: «Allfällige Einwendungen, das Anhörungsprinzip habe eine systematische Schwächung des Umweltrechts zur Folge, sind unbegründet. Das Umweltrecht ist von der Leitbehörde – nach Anhörung der jeweiligen Fachbehörde – gesetzeskonform anzuwenden. Die Einführung konzentrierter Entscheidungsverfahren ändert an der Massgeblichkeit des Umweltrechtes nichts. ... es ist deshalb nicht ersichtlich, weshalb das Umweltrecht geschwächt werden sollte, wenn die Rodungsbewilligungskompetenz des BUWAL ... wegfällt. Eine weitere Befürchtung, die Leitbehörde werde sich leichtfertig über die Anträge der Spezialbehörde hinwegsetzen, ist ebenfalls unbegründet. Entsprechende verfahrensrechtliche Massnahmen verhindern, dass durch die Verfahrenskonzentration die Stellung der früheren Spezialbewilligungsbehörde geschwächt wird. Solche verfahrensrechtlichen Massnahmen sind unter anderem die frühzeitige Beteiligung der verschiedenen Fachbehörden des Bundes am konzentrierten Entscheidungsverfahren (Stellungnahmen der Fachbehörden zuhanden der Leitbehörde), die Offenlegung allfälliger Uneinigkeit zwischen der Fachbehörde und der Leitbehörde (abweichende Stellungnahmen der Fachbehörden sind im Entscheid wiederzugeben) ... sowie als *ultima ratio* das Rechtsmittelverfahren, wobei jedoch die Fachbehörden des Bundes nicht beschwerdeberechtigt sind.» Auch der Schaffhauser Verwaltungsrichter und Präsident der Vereinigung für Umweltrecht, Dr. A. Marti, stimmt im Resultat mit dem Bundesrat überein: «Als Gesamtpaket kann die Gesetzesvorlage daher nach meiner Auffassung auch aus der Sicht des Umweltrechts unterstützt werden.»<sup>24</sup> Für Marti gilt diese Beurteilung allerdings nur unter der Voraussetzung, dass der Gesetzgeber nicht gleichzeitig das Beschwerderecht der Umweltorganisationen einschränkt oder gar aufhebt; dann würde die Vorlage seiner Ansicht nach ihre Ausgewogenheit verlieren, die Umweltinteressen würden geschwächt<sup>25</sup>.

Diese durchwegs positive Einschätzung vermag nicht vollends zu überzeugen. Es ist durchaus denkbar, dass die vorgeschlagenen Verfahrensänderungen in der Praxis eine Schwächung des materiellen Umweltschutz- und damit auch des Walderhaltungsrechts nach sich ziehen könnten. Die Hauptaufgabe der Nutzungsämter ist das Realisieren, nicht das Schützen. Daraus entwickelt sich eine «Verwaltungsphilosophie», die sich in einer entsprechenden Kultur, einem speziellen Rollenverständnis und der Beamtenauswahl (Techniker, Ingenieure) äussert. Die Philosophie spielt keine Rolle, wenn beim Vollzug kein oder nur ein geringer Auslegungs- oder Ermessensspielraum besteht. Im Gegensatz zum Moorschutz geht es bei Rodungen aber um eine Interessenabwägung, bei der den Behörden ein grosser Gestaltungsfreiraum bleibt. Es kann zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass Nutzungsämter Nutzungsinteressen anders gewichten als Schutzämter. Ob die Leitbehörden über das notwendige Fachwissen verfügen, um festzustellen, ob die Rodungsvoraussetzungen erfüllt sind, ist zumindest fraglich. Im weiteren hat jedes Amt seine Klientel, welche Vollzugsbehörden unter Druck setzen können. Sind mehrere Ämter zuständig, kann hier vor allem durch Information und Wissen ein Gegendruck aufgebaut werden, der durch die Kon-

<sup>23</sup>BBl 1998 9. Trotz der teilweise heftigen Kritik am blossen Anhörungsprinzip der Fachbehörde hat der Bundesrat die Begründung aus dem Vernehmlassungsentwurf (Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf Koordination und Vereinfachung der Entscheidungsverfahren, S. 7 f. [ohne Datum; Begleitschreiben datiert vom 23. Oktober 1996]) unverändert in seine Botschaft übernommen.

<sup>24</sup>URP 1998, S. 187.

<sup>25</sup>URP 1998, S. 187.



zentration auf eine Behörde wegfallen würde. Die vorgeschlagene Anhörung ist kein Ersatz für die bisherige Entscheidungskompetenz. Die Wahrscheinlichkeit, dass Beschwerden gegen «einseitige» Entscheide ergriffen werden, steigt, das Ziel der Verfahrensbeschleunigung wird damit gefährdet. Der Rekurskommission, deren Zusammensetzung entscheidend sein wird, und den Umweltschutzorganisationen wird ein grosses Gewicht zukommen. Noch mehr als bisher bleibt der Schwarze Peter der Verhindererrolle bei den Organisationen. Der politische Druck, das Verbandsbeschwerderecht zu beschneiden oder gar abzuschaffen, wird dadurch sicher nicht geringer.

#### 4.2 Das Rodungsverfahren vermehrt in kantonaler Hand

Bisher hat der Bund rund ein Viertel der Rodungsbewilligungen erteilt<sup>26</sup>, die Kantone drei Viertel; rund 100 eidgenössische Verfügungen standen rund 300 kantonalen gegenüber. Bei der bewilligten Rodungsfläche war das Verhältnis ziemlich genau umgekehrt: Da der Bund für die grossen Rodungen zuständig ist (> 5000 m<sup>2</sup> gemäss Art. 6 WaG), entsprach das Bundesviertel der Fälle etwa drei Vierteln der Fläche. Der Bund hat im Durchschnitt der letzten Jahre rund 120 ha Wald zur Rodung freigegeben, die Kantone 40 ha. Neu wäre das Verhältnis bezüglich der Fläche ziemlich genau umgekehrt. Der Bund würde 80 Fälle mit einer Gesamtfläche von 40 ha bewilligen, die Kantone wären für die übrigen 320 Fälle mit einer Gesamtfläche von 120 ha zuständig.

*Tabelle 1.* Zuständigkeiten im Rodungsverfahren.

	<i>Bund (bisher)</i>	<i>Bund (neu)</i>	<i>Kantone (bisher)</i>	<i>Kantone (neu)</i>
Anzahl Fälle	100	80	300	320
Fläche	120 ha	40 ha	40 ha	120 ha
Fläche in %	75%	25%	25%	75%

Der Kanton Graubünden will seine (neu hinzukommenden) Kompetenzen noch eine Stufe weitergeben: Im Rahmen des Projektes «Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtssetzung und Rechtsanwendung» soll die Gemeindeautonomie «durch mehr Entscheidungsgewalt bei kommunalen Waldrodungen gestärkt werden»<sup>27</sup>. Ob dies auch zu einer Verkürzung der Verfahrenswege führt, bleibt abzuwarten.

Mit dieser Änderung sind zwei wesentliche Vorteile verbunden: Einerseits wird vermieden, dass eidgenössische und kantonale Behörden sich mit dem gleichen Projekt zu befassen haben und dadurch Koordinationsschwierigkeiten entstehen können. Andererseits kann man erwarten, dass die kantonale Behörde dank besserer Kenntnis der besonderen lokalen Umstände eine angepasstere Entscheidung fällen wird. Das zweite Argument vermag allerdings kaum zu überzeugen, war es doch bereits bisher so, dass Rodungen in Bundeskompetenz bis zur Antragsreife von den Kantonen vorbereitet wurden. Dazu kommt, dass der Druck auf die Behörde grösser wird, je näher sie am Gesuchsteller ist. Wie Erfahrungen aus anderen Bereichen zeigen, werden einige Kantone «von der faktischen Geltung mancher Teile eidgenössischen Rechts in hohem

<sup>26</sup>Alle Zahlen dieses Abschnitts und der *Tabelle 1* gemäss mündlichen Angaben von Werner Schärer, Abteilungschef Walderhaltung und Jagd, F+D, BUWAL (unveröffentlichtes Protokoll der Sitzung vom 17. April 1996 der Arbeitsgruppe Forstrecht der KOK).

<sup>27</sup>NZZ, 16. April 1998, S. 15.

Masse»<sup>28</sup> ausgenommen, wenn der Vollzug eidgenössischen Rechts ihnen überlassen wird. Als weiterer Nachteil der beabsichtigten Kantonalisierung des Rodungsverfahrens kann vielleicht angeführt werden, dass Walderhaltung, wie sie heute betrieben wird, mehr im nationalen als im kantonalen Interesse liegt. Von verschiedenen Kantonen wird eine differenzierte Walderhaltung verlangt. Es erstaunt deshalb nicht, dass 16 Kantone die Neuregelung der Kompetenzverteilung ausdrücklich begrüßen; einzig der Kanton Aargau hat sich dagegen ausgesprochen<sup>29</sup>. Einige Vernehmlasser, darunter Forstverein und Försterverband, sahen in der Kompetenzverschiebung «eine unannehmbare Schwächung des Waldschutzes, weil die ... Kantone keine ausgewogene Interessenabwägung vornehmen könnten, da sie öfters selbst Gesuchsteller für Rodungen seien»<sup>30</sup>. Die meisten Umweltorganisationen verlangten ebenfalls die Beibehaltung der bisherigen Kompetenzverteilung.

Die vermehrte Kantonalisierung der Rodungsbewilligung wird den Kantonen neue Spielräume öffnen, die je nach wirtschaftlicher Lage und politischer Stimmung nicht nur im Sinne der Walderhaltung genutzt werden können. Eine Beweisführung ist hier beinahe unmöglich. Im Moment kann alles behauptet werden: Die Kantone werden die Rodungsgesuche strenger, gleich oder larger beurteilen. Insgesamt lassen sich jedoch kaum Beweise für die These finden, die Kantone und andere politische Akteure verfolgen die Absicht, mit der Verschiebung der Rodungsbewilligungskompetenz von der eidgenössischen auf die kantonale Ebene die bestehende strikte Bewilligungspraxis zu verstärken. Aus unserer Sicht ist sowohl auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene eher eine Lockerung des Walderhaltungsgebots und damit eine Schwächung des Umweltschutzes zu erwarten.

## 5. Zusammenfassung und Würdigung

Das neue Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren soll zu einer besseren Koordination vor allem bundesrechtlicher Verfahren und zur marktwirtschaftlichen Revitalisierung der Schweiz beitragen. Das Rodungsverfahren wird weitgehend kantonalisiert. Dem BUWAL bzw. der Forstdirektion werden erhebliche Vollzugsaufgaben und Entscheidungskompetenzen weggenommen. Dies könnte sich bei Reorganisationsübungen gegen die Forstdirektion auswirken. In denjenigen Verfahren, in denen eine Bundesbehörde für die Erteilung der Rodungsbewilligung zuständig bleibt, wird diese Bundesbehörde in Zukunft nicht mehr das BUWAL sein. Das BUWAL wird nur mehr angehört werden.

Die bisherige strikte Walderhaltungspolitik wird durch das Koordinationsgesetz in ihrem Kerngehalt kaum gefährdet. Dies lässt sich darum behaupten, weil jährlich nur etwas mehr als 0,1‰ der gesamten Waldfläche zur Rodung freigegeben wird, wovon ein grosser Teil durch Ersatzaufforstungen kompensiert wird. Und eine noch viel grössere Fläche wächst jährlich als Wald ein. Trotzdem ist nicht auszuschliessen bzw. zu erwarten, dass die Walderhaltungspolitik weniger rigoros umgesetzt wird als bisher. Dabei geht von der Kompetenzverschiebung zugunsten der Kantone unseres Erachtens die gleich grosse oder grössere Gefahr aus als von der Einführung des Konzentrationsmo-

<sup>28</sup>Rehbinder, S. 259 f.

<sup>29</sup>Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Juni 1997, S. 17.

<sup>30</sup>Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Juni 1997, S. 17.

dells auf eidgenössischer Ebene. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass die Kantone in Zukunft für den Grossteil der zu bewilligenden Rodungsfläche zuständig sein werden, und andererseits damit, dass kantonale Behörden dem Druck auf die Walderhaltung eher nachgeben werden, als es bisher die eidgenössischen Behörden taten.

Für den Forstdienst könnte das Koordinationsgesetz hingegen mittel- und längerfristig schwerwiegendere Konsequenzen haben. Auch in den Kantonen wird der aktuelle wirtschaftliche Druck wahrscheinlich dafür sorgen, dass das vom Bund vorgezeichnete Konzentrationsmodell eingeführt wird. Es ist offensichtlich, dass die Stellung des Forstdienstes innerhalb der gesamten Verwaltung geschwächt wird, wenn ihm das Rodungsverfahren aus den Händen genommen wird. Zu einer Zeit, in der sich jede Verwaltungseinheit durch Aufgaben (oder Produkte) legitimieren muss, kann das Abtreten von Kerngeschäften zur Überlebensfrage werden.

#### *Literatur*

- Kölz, Alfred; Keller, Helen:* Koordination umweltrelevanter Bewilligungsverfahren als Rechtsproblem. *Umweltrecht in der Praxis* 1990, S. 385–422.
- Marti, Arnold:* Das Bundesgesetz über die Koordination und die Vereinfachung der Entscheidungsverfahren – Zum Vernehmlassungsentwurf des Bundesrates. *Umweltrecht in der Praxis* 1996/10, S. 857–861.
- Marti, Arnold:* Botschaft zum Bundeskoordinationsgesetz verabschiedet. *Umweltrecht in der Praxis* 1998/2, S. 183–187.
- Rausch, Heribert:* Kommentar USG (Art. 9 Umweltverträglichkeitsprüfung). *In:* Vereinigung für Umweltrecht und Keller, Helen (Hrsg.): *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*. Zürich 1998.
- Rehbinder, Manfred:* *Rechtssoziologie*, 3. Aufl. Berlin 1993.
- Rhinow, René; Koller, Heinrich; Kiss, Christina:* *Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes*. Basel 1996.
- Schürmann, Leo; Hänni, Peter:* *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*. Bern 1995.
- Zimmermann, Willi:* Neue Instrumente braucht das Land? *Umweltrecht in der Praxis* 1994/4, S. 237–263.

#### *Verfasser:*

Alois Keel, dipl. Forsting, ETH, lic. iur., und Willi Zimmermann, Prof. Dr., Departement Wald- und Holzforschung, Professur Forstpolitik und Forstökonomie, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, CH-8092 Zürich.