

Regierungsratsbeschluss

vom 23. Oktober 2017

Nr. 2017/1764

KR.Nr. I 0131/2017 (VWD)

Interpellation Thomas Studer (CVP, Selzach): Freies Betretungsrecht im Wald nach ZGB Art. 699

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Der Artikel ZGB 699 berechtigt die Bevölkerung, den Wald und die Weiden im ortsüblichen Umfang frei zu betreten. Das Aneignen von wild wachsenden Beeren, Pilzen und dgl. ist im ortsüblichen Umfang jedermann gestattet.

Es steht ausser Zweifel, dass Art. ZGB 699 eine grosse freiheitliche Bedeutung hat und für die Bevölkerung von grösster Wichtigkeit ist. Der gesellschaftliche Wandel, der ansteigende Wohlstand, der laufend steigende Leistungsdruck und das Bevölkerungswachstum der letzten Jahrzehnte haben dazu geführt, dass der Schweizer Wald für die Menschen zu einem immer wichtigeren Rückzugs- und Erholungsort und damit zur grössten Freizeitarena wurde. Für den Wald bedeutet diese Entwicklung auch eine Zunahme des Druckes auf die Lebensräume von Fauna und Flora. Für den Waldbesitzer und die Forstbetriebe bedeutet es eine permanente Auseinandersetzung mit einer Vielzahl von Freizeitnutzern. Die flankierenden (Sicherheits-) Massnahmen bei der Holzernte, beim Erstellen von Infrastrukturen und beim Waldstrassenunterhalt sind heutzutage zu einem grossen Teil auf die waldnutzende Bevölkerung abgestimmt. Nicht selten kommt es vor, dass beim Fällen eines Baumes 2-3 Forstleute zusätzlich aufpassen müssen, dass die Sicherheit gegenüber Dritten gewährleistet ist. Das freie Betretungsrecht nach Art. ZGB 699 schränkt die Waldbesitzer stark ein und hinterlässt im Wald und beim Waldbesitzer seine Spuren.

Die Waldeigentümer wollen das freie Betretungsrecht des Waldes an sich nicht in Frage stellen. Aufgrund der sehr angespannten Holzmarktlage ist es für die Waldeigentümer aber immer schwieriger, Gewinne aus der Holzproduktion zu generieren und damit andere Waldleistungen zu finanzieren. Für die Waldeigentümer gibt es deshalb in Zukunft nur zwei mögliche Wege. Entweder werden sie bei der Erbringung ihrer Leistungen unterstützt oder sie müssen die Leistungen für die Öffentlichkeit reduzieren.

Im Zusammenhang mit dem freien Betretungsrecht bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Entspricht das freie Betretungsrecht nach Art. ZGB 699 noch der heutigen Entwicklung?
2. Wie lässt sich das freie Betretungsrecht nach Art. ZGB 699 mit den Eigentumsrechten der Waldbesitzer in Einklang bringen?
3. Wie sollen die Waldeigentümer und die Forstbetriebe aus Sicht des RR mit der zunehmenden Waldnutzung durch die Bevölkerung umgehen? Inwiefern können und sollen Mehraufwendungen, welche aus dem freien Betretungsrecht nach Art. ZGB 699 entstehen, reduziert werden?

4. Wie können die Mehraufwendungen der Waldeigentümer, die im Zusammenhang mit dem freien Betretungsrecht nach Art. ZGB 699 entstehen, abgegolten werden?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die Bedeutung des Waldes als Erholungsraum für die Menschen wird den Wohlfahrtsfunktionen zugeordnet. Sowohl die Bundesverfassung (Art. 77 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV; SR 101) als auch das Bundesgesetz über den Wald (Art. 1 des Bundesgesetzes über den Wald, WaG; SR 921.0) stellen die Wohlfahrtsfunktion des Waldes auf die gleiche Stufe wie die Schutz- und Nutzfunktion respektive den Schutz vor Naturgefahren und die Holzproduktion. Wie der Interpellant richtig feststellt, haben das Bevölkerungswachstum, der Wohlstand sowie das vermehrte Bedürfnis, sich in der Natur aufzuhalten und zu bewegen, dazu geführt, dass die Beanspruchungen des Waldes durch Freizeitaktivitäten deutlich zugenommen haben. Dazu tragen auch immer neue Formen der Freizeitnutzung, wie beispielsweise Geocaching, Paintball oder E-Mountainbiking, bei.

Die Zugänglichkeit des Waldes ist in privatrechtlicher Hinsicht in Artikel 699 Absatz 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) geregelt, indem das Betreten des Waldes sowie das Sammeln von Beeren, Pilzen und dergleichen im ortsüblichen Umfang gestattet ist. In öffentlich-rechtlicher Hinsicht werden die Kantone durch Artikel 14 WaG verpflichtet, für die Zugänglichkeit des Waldes durch die Allgemeinheit zu sorgen. Die Zugänglichkeit umfasst, sofern dadurch kein Schaden verursacht wird, nicht nur das Betreten des Waldes zu Fuss – beispielsweise durch Spazieren oder Laufen – sondern auch das Befahren des Waldes etwa mit Fahrrädern oder Skiern sowie das Reiten (Rey Heinz/Strebel Lorenz in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch II, 5. Auflage, Basel, 2015, N 13 zu Art. 699 ZGB). Das Befahren von Wald und Waldstrassen mit Motorfahrzeugen ist hingegen verboten (Art. 15 WaG). Wo öffentliche Interessen für die Walderhaltung oder den Naturschutz dies erfordern, kann die Zugänglichkeit des Waldes für bestimmte Gebiete eingeschränkt werden (Art. 14 Abs. 2 WaG). Eine weitere Einschränkungsmöglichkeit – allerdings im Zuständigkeitsbereich der Kantone – besteht im Zusammenhang mit unorganisierten Freizeit- und Erholungsnutzungen. Den Kantonen steht es beispielsweise offen, das Reiten oder Radfahren nur auf Waldstrassen oder Waldwegen zu erlauben. Im Weiteren sind aufgrund von Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe b WaG für grosse Veranstaltungen im Wald Bewilligungen erforderlich (vgl. zum Ganzen: Bernasconi Andreas/Schroff Urs: „Freizeit und Erholung im Wald, Grundlagen, Instrumente, Beispiele“, Umwelt-Wissen Nr. 0819, Bundesamt für Umwelt, Bern, 2008, S. 35).

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Entspricht das freie Betretungsrecht nach Art. ZGB 699 noch der heutigen Entwicklung?

Die Bestimmung im ZGB, den Wald und die Weiden im ortsüblichen Umfang frei betreten zu dürfen, stammt aus dem Jahr 1907. Auch gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 WaG, welcher seit dem Jahre 1991 in Kraft ist, haben die Kantone dafür zu sorgen, dass der Wald für die Allgemeinheit zugänglich ist. Die Bestimmung im WaG ist wesentlich jünger als jene im ZGB und bestätigt die freie Zugänglichkeit des Waldes für die Allgemeinheit. Die Zugänglichkeit haben die Kantone lediglich für bestimmte Waldgebiete einzuschränken, wo es die Erhaltung des Waldes

oder andere öffentliche Interessen, wie namentlich der Schutz von Pflanzen und wildlebenden Tieren, erfordern. Der Begriff „ortsüblicher Umfang“ ist im ZGB nicht näher umschrieben. Es handelt sich dabei um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher den Behörden bei der Einzel-fallbeurteilung Flexibilität und Ermessen gewährt. Folglich widerspiegelt der Begriff „ortsüblicher Umfang“ auch den aktuellen Zeitgeist und die gesellschaftliche Entwicklung.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie lässt sich das freie Betretungsrecht nach Art. ZGB 699 mit den Eigentumsrechten der Waldbesitzer in Einklang bringen?

Die in Artikel 699 ZGB geregelten Zutrittsrechte wirken als unmittelbare gesetzliche Eigentumsbeschränkungen, welche die Waldeigentümer zu dulden haben (Rey/Strebel, a.a.O., N 1 zu Art. 699 ZGB). Dies gilt in gleichem Masse für die Gewährung der Zugänglichkeit nach Artikel 14 WaG.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie sollen die Waldeigentümer und die Forstbetriebe aus Sicht des RR mit der zunehmenden Waldnutzung durch die Bevölkerung umgehen? Inwiefern können und sollen Mehraufwendungen, welche aus dem freien Betretungsrecht nach Art. ZGB 699 entstehen, reduziert werden?

Basisinfrastruktur für die Freizeit- und Erholungsaktivitäten im Wald bilden die Wald-, Wander- und Fusswege. Allein das Netz der forstlichen Erschliessungswege misst im Kanton Solothurn über 2'000 Kilometer. Die meisten Konflikte zwischen Waldeigentümern respektive Forstbetrieben und Waldbesuchenden ergeben sich im Bereich dieser Wege. Treten Konflikte gehäuft in bestimmten Gebieten auf, sind Lenkungs-massnahmen für die Waldbesuchenden zu empfehlen. Wichtige Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung solcher Lenkungs-massnahmen sind das Schaffen von „Win-Win-Situationen“ für alle Beteiligten, frühzeitige Information aller Betroffenen, die Nachvollziehbarkeit von Massnahmen sowie die Kombination verschiedener Massnahmenarten. Positive Lenkungs-massnahmen stossen dabei auf höhere Akzeptanz als Verbote und Gebote. Die Planung von Lenkungs-massnahmen erfordern entsprechende Grundlagen und eine gesamt-räumliche, oft regionale Betrachtung (Bernasconi/Schroff, a.a.O., S. 41). Im Kanton Solothurn läuft derzeit für das Gebiet Weissenstein ein solcher Prozess. Das Amt für Wald, Jagd und Fischerei hat einen entsprechenden Grundlagenbericht erstellt. Basierend darauf bearbeitet das Amt für Raumplanung gemeinsam mit allen Beteiligten und Betroffenen bestimmte Konfliktbereiche, mit dem Ziel, Lösungen und Massnahmen zu evaluieren.

Wie im Interpellationstext festgehalten, ist das Erstellen von Infrastrukturen und der Unterhalt von Waldstrassen heutzutage zu einem grossen Teil auf die waldnutzende Bevölkerung abgestimmt. Gemäss Waldgesetzgebung besteht jedoch keine Pflicht zur Bewirtschaftung des Waldes. Ebenso besteht für die Waldeigentümer keine Pflicht, Infrastrukturen für Freizeit und Erholung zu erstellen oder zu unterhalten. Auch besteht keine Pflicht, bestehende Waldwege, welche der Holzproduktion dienen, für die erholungssuchende Bevölkerung speziell zu unterhalten. Solche Zusatzleistungen sind demnach freiwillig, weshalb die Leistungserbringer respektive die Waldeigentümer die entsprechenden Mehraufwendungen selber zu verantworten haben. Sind Waldeigentümer, welche bisher solche Zusatzleistungen erbracht haben, nicht mehr Willens oder nicht mehr in der Lage, entsprechende Mehraufwendungen zu tragen, werden sie entweder auf solche verzichten oder es finden sich Besteller, die bereit sind, solche Zusatzleistungen zu finanzieren.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie können die Mehraufwendungen der Waldeigentümer, die im Zusammenhang mit dem freien Betretungsrecht nach Art. ZGB 699 entstehen, abgegolten werden?

Gemäss Waldgesetzgebung des Bundes können Beiträge zu Gunsten der Schutz-, Nutz- und Naturschutzfunktion des Waldes, jedoch keine für Freizeit und Erholung, ausgerichtet werden (Art. 38 ff. WaG). Lediglich vier Kantone (Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Waadt und Wallis) kennen allgemeine Bestimmungen über die Finanzierung der Erholungsfunktion des Waldes durch den Kanton oder die Gemeinden (Keller Peter M./Bernasconi Andreas: „Juristische Aspekte von Freizeit und Erholung im Wald“, Umwelt-Materialien Nr. 196, Bundesamt für Umwelt, Bern, 2005, S. 33).

Leistungen, welche der Waldbewirtschafter der Allgemeinheit ohne Entgelt zur Verfügung stellt, können als gemeinwirtschaftliche Leistungen bezeichnet werden. Der Kanton richtet nach § 27 des Solothurner Waldgesetzes (WaGSO; BGS 931.11) den Waldeigentümern Beiträge an gemeinwirtschaftliche Leistungen aus. Die Entrichtung dieser Beiträge ist an Leistungen gebunden, die sich auf Massnahmen zur Waldpflege sowie zur Abgeltung der Leistungen gemäss § 30 Absatz 3 WaGSO (Aufgaben im öffentlichen Interesse) beschränken. Die Finanzierung dieser Beiträge erfolgt durch den Kanton (30 bis 50 Franken je Hektare Gesamtwaldfläche), die Einwohnergemeinden (5 Franken je Einwohner) und die Bürgergemeinden (lineare Abgabe von 0.3 bis 0.6 Prozent vom Nettoeigenkapital). Aufgrund der aktuellen kantonalen Waldgesetzgebung besteht darüber hinaus keine Möglichkeit, die im Zusammenhang mit dem freien Betretungsrecht entstehenden Mehraufwendungen abzugelten.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (2; GK 4350)
Amt für Wald, Jagd und Fischerei (3)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat