

Walderhaltung in der Schweiz im Vergleich mit ausgewählten europäischen Ländern

Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesamts für Umwelt BAFU

von

Rechtsanwältin lic. iur. Cordelia Bähr, LL.M. Public Law (LSE)

Impressum

Auftraggeber:

Bundesamt für Umwelt (BAFU), CH-3003 Bern

Das BAFU ist ein Amt des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Auftragnehmerin:

Cordelia Bähr, lic. iur., LL.M. Public Law (LSE), Rechtsanwältin

Begleitung BAFU:

Salome Sidler (BAFU, Sektionschefin Rechtsdienst 1, stellvertretende Abteilungsschefin)

Andy Rudin (BAFU, Rechtsdienst 1)

Michael Husistein (BAFU, Sektionschef Sektion Walderhaltung und Waldpolitik, stellvertretender Abteilungsschef)

Olivier Schneider (BAFU, stv. Sektionsschef, Regionalverantwortlicher Wald Region 2)

Hinweis:

Das Gutachten «Walderhaltung in der Schweiz im Vergleich mit ausgewählten europäischen Ländern» wurde im Auftrag des BAFU verfasst. Für den Inhalt ist allein die Auftragnehmerin verantwortlich.

Inhaltsverzeichnis

Abstracts.....	5
Zusammenfassung.....	6
Résumé.....	10
Riassunto.....	14
I. Ausgangslage.....	19
II. Auftrag.....	19
III. Fakten und Zahlen zum Wald in Europa.....	20
IV. Situation in der Schweiz.....	20
A. Fakten und Zahlen.....	20
B. Gesetzliche Grundlagen betreffend den Wald und die Walderhaltung.....	21
C. Waldbegriff.....	21
D. Gesetzlicher Auftrag zur Walderhaltung.....	22
E. Instrumente zur flächenmässigen Walderhaltung.....	22
F. Landnutzungsänderung von Waldflächen (Ausnahmen vom Rodungsverbot).....	24
G. Fazit zur Schweiz.....	25
V. Forstpolitik in der EU.....	26
VI. Deutschland im Allgemeinen und Baden-Württemberg im Speziellen.....	28
A. Fakten und Zahlen.....	28
B. Gesetzliche Grundlagen betreffend den Wald und die Walderhaltung.....	28
C. Waldbegriff.....	29
D. Gesetzlicher Auftrag zur Walderhaltung.....	30
E. Instrumente zur flächenmässigen Walderhaltung.....	31
F. Landnutzungsänderung von Waldflächen (Genehmigung einer Waldumwandlung).....	33
G. Fazit zu Deutschland.....	36
VII. Österreich.....	37
A. Fakten und Zahlen.....	37
B. Gesetzliche Grundlagen betreffend den Wald und die Walderhaltung.....	37
C. Waldbegriff.....	38
D. Gesetzlicher Auftrag zur Walderhaltung.....	39
E. Instrumente zur flächenmässigen Walderhaltung.....	39
F. Landnutzungsänderung von Waldflächen (Ausnahmen vom Rodungsverbot).....	41
G. Fazit zu Österreich.....	45
VIII. Frankreich.....	46
A. Fakten und Zahlen.....	46
B. Gesetzliche Grundlagen betreffend den Wald und die Walderhaltung.....	46
C. Waldbegriff.....	47
D. Gesetzlicher Auftrag zur Walderhaltung.....	47
E. Instrumente zur flächenmässigen Walderhaltung.....	49
F. Landnutzungsänderung von Waldflächen (Erteilung von Rodungsbewilligungen).....	50
G. Fazit zu Frankreich.....	52
IX. Italien.....	53
A. Fakten und Zahlen.....	53

B. Gesetzliche Grundlagen betreffend den Wald und die Walderhaltung.....	53
C. Waldbegriff.....	54
D. Gesetzlicher Auftrag zur Walderhaltung.....	55
E. Instrumente zur flächenmässigen Walderhaltung.....	55
F. Landnutzungsänderung von Waldflächen (Genehmigung einer Waldumwandlung).....	58
G. Fazit zu Italien.....	59
X. Schweden.....	60
A. Fakten und Zahlen.....	60
B. Gesetzliche Grundlagen betreffend den Wald und die Walderhaltung.....	61
C. Waldbegriff.....	61
D. Gesetzlicher Auftrag zur Walderhaltung.....	62
E. Instrumente zur flächenmässigen Walderhaltung.....	63
F. Landnutzungsänderung von Waldflächen (Genehmigung einer Zweckentfremdung von Waldflächen).....	64
G. Fazit zu Schweden.....	66

Abstracts

Die waldrechtlichen Grundlagen der Nachbarländer der Schweiz sowie von Schweden unterscheiden sich in Bezug auf den Erhalt der Waldfläche genauso wie die tatsächlichen Verhältnisse vor Ort. Eine Korrelation zwischen der Grösse der Waldfläche in einem Land und den dort herrschenden Voraussetzungen für Landnutzungsänderungen ist nicht ersichtlich. Neben der Schweiz möchten auch Deutschland, Österreich und Italien den Wald in seiner räumlichen Ausdehnung erhalten. Auch Frankreich und Schweden kennen aber eine Bewilligungspflicht für eine andere Nutzung einer Waldfläche als als Wald. Die Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen (Ausnahme-)Bewilligung variieren je nach Rechtsordnung. Gemeinsam ist den Rechtsordnungen der Nachbarländer und derjenigen der Schweiz, dass private, finanzielle Interessen an einer Landnutzungsänderung nicht ausschlaggebend sind. Auch das Instrument des Ersatzes für eine verlorene Waldfläche ist sämtlichen untersuchten Rechtsordnungen bekannt, wobei sich dort die Ersatzleistungen anders als in der Schweiz stets auf waldbezogene Massnahmen beziehen. Teils besteht auch die subsidiäre Möglichkeit, stattdessen eine Abgabe zu leisten, die wiederum solchen Massnahmen zugutekommt. Einen Verzicht auf den Ersatz für die verlorene Fläche kennen neben der Schweiz Österreich, Italien und Schweden, nicht aber Deutschland und Frankreich.

Noch 2021 wird die EU eine neue Forststrategie verabschieden, deren Hauptziel die effektive Aufforstung, der Erhalt und die Wiederherstellung der Wälder in Europa ist. Die Rechtsordnungen sämtlicher europäischer Staaten werden sich aufgrund der EU-Forstpolitik mittelfristig dem Erhalt und der Wiederherstellung der Wälder verschreiben müssen.

Les législations forestières des pays voisins de la Suisse ainsi que de la Suède se différencient les unes des autres tant en matière de conservation de la surface forestière que dans les réalités locales. Une corrélation entre la taille de la surface forestière d'un pays et les conditions en vigueur dans celui-ci concernant les changements d'affectation des sols ne peut être établie.

Tout comme la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie souhaitent conserver leurs forêts dans les dimensions spatiales actuelles. En France et en Suède, tout changement d'affectation d'une surface forestière requiert une autorisation préalable. Les conditions à remplir pour obtenir une telle autorisation (dérogatoire) dépendent de l'ordre juridique. Un dénominateur commun entre les différents pays voisins et la Suisse se trouve dans le fait que les intérêts financiers privés que peut présenter un changement d'affectation ne sont pas déterminants. De même, les ordres juridiques étudiés connaissent tous l'instrument de compensation pour remédier à la perte de surfaces forestières. Cependant, à la différence de la Suisse, les autres pays exigent que les prestations de remplacement soient toujours en lien avec la forêt. Selon l'ordre juridique, il existe également la possibilité subsidiaire de verser un émolument pour financer de telles mesures. Contrairement à l'Allemagne et à la France, la Suisse, l'Autriche, l'Italie et la Suède prévoient la possibilité de renoncer à la compensation d'une surface perdue.

En 2021 encore, l'Union européenne (UE) adoptera une nouvelle stratégie en faveur des forêts dont l'objectif premier visera une reforestation efficace ainsi que la conservation et la remise en état des forêts en Europe. Tous les États membres devront s'aligner sur la politique forestière de l'UE et, à moyen terme, axer leur ordre juridique sur la conservation et la remise en état de leurs forêts.

Le basi di diritto forestale dei Paesi limitrofi alla Svizzera e della Svezia in materia di conservazione della superficie boschiva sono altrettanto varie quanto le condizioni locali che li caratterizzano. Non si ravvisa alcuna correlazione tra le dimensioni della superficie boschiva in un Paese e i requisiti ivi prevalenti in materia di cambiamento di destinazione del territorio.

Oltre alla Svizzera, anche Germania, Austria e Italia intendono preservare il bosco nella sua estensione spaziale. Pure Francia e Svezia prevedono un obbligo di autorizzazione per poter attribuire a una superficie boschiva una destinazione diversa da quella forestale. I requisiti per la concessione di una simile autorizzazione (in deroga) variano a seconda dell'ordinamento giuridico. Gli ordinamenti dei Paesi limitrofi e della Svizzera hanno in comune il fatto di non mettere al primo posto gli interessi finanziari privati a un cambiamento di destinazione del territorio. Anche lo strumento della compensazione di una perdita di superficie boschiva risulta essere noto a tutti gli

ordinamenti giuridici esaminati, con la differenza, rispetto alla Svizzera, che le prestazioni compensative riguardano sempre provvedimenti riferiti al bosco. In parte esiste anche la possibilità sussidiaria di versare in via alternativa una tassa, che a sua volta è destinata a finanziare simili provvedimenti. La fattispecie della rinuncia a compensare una perdita di superficie è contemplata, oltre che in Svizzera, anche in Austria, Italia e Svezia, ma non in Germania e Francia. Nel 2021 l'Unione europea approverà una nuova strategia forestale il cui obiettivo principale consiste nell'effettivo rimboschimento, nella conservazione e nel ripristino dei boschi in Europa. Nel medio periodo, sulla base della politica forestale dell'UE, gli ordinamenti giuridici di tutti gli Stati europei dovranno orientarsi alla conservazione e al ripristino dei boschi.

Zusammenfassung

Das vorliegende Gutachten untersucht die forstrechtlichen Grundlagen der Nachbarländer der Schweiz sowie von Schweden in Bezug auf die flächenmässige Walderhaltung. Es gibt zudem einen Einblick in die aktuelle und für die EU-Staaten wegweisende Forstpolitik der Europäischen Union.

Ausgangspunkt der Untersuchung bildet der in den jeweiligen Ländern anzuwendende *Waldbegriff*. In sämtlichen untersuchten Ländern findet sich ein *qualitativer* Waldbegriff in der Waldgesetzgebung, wobei dieser jeweils unterschiedlich definiert wird. Im Grundsatz wird von einer bestockten Fläche ausgegangen, aber auch unbestockte Flächen fallen in allen Rechtsordnungen in gewissen Situationen unter den Waldbegriff, so, wenn sie der Waldbewirtschaftung dienen, oder es sich um Lichtungen oder aufzuforstende Flächen handelt. Zusätzliche *quantitative* Anforderungen an den Waldbegriff finden sich neben der Schweiz auch in Österreich und Italien. *Statische*, d.h. durch die Raumplanung definierte Anforderungen an den Waldbegriff kennt nur die Schweiz.

Die Schweiz ist das einzige Land, welches dem *Ziel der flächenmässigen Walderhaltung* mit dem Walderhaltungsgebot eine eigenständige Bestimmung gewidmet hat (Art. 3 WaG). Sie ist allerdings nicht das einzige Land, welches den Wald in seiner räumlichen Ausdehnung erhalten möchte. Auch in Deutschland, Österreich und Italien soll der Wald in seiner Fläche grundsätzlich erhalten werden, was sich explizit aus den jeweiligen Zweckbestimmungen des anwendbaren Waldrechts ergibt. Das französische Waldrecht ist hingegen nicht auf eine Erhaltung der gesamten Waldfläche ausgerichtet; zu erhalten sind in Frankreich Schutzwälder und Wälder, deren Erhaltung zur Sicherstellung von Waldfunktionen notwendig ist. Ebenfalls keinen gesetzlichen Auftrag, den Wald flächenmässig zu erhalten, kennt Schweden, was dort in entscheidendem Ausmass mit der sehr schwachen Besiedelung und dem entsprechend geringen Landnutzungsdruck zusammenhängt.

Als *Instrument zur flächenmässigen Walderhaltung* der gesamten Waldfläche oder bestimmter Teile davon dient in allen untersuchten Ländern eine *Bewilligungspflicht* für eine *andere Nutzung einer Waldfläche als als Wald*. Ein explizites Rodungsverbot kennen nur die Schweizerische und österreichische Gesetzgebung. Dies macht aber in der Sache freilich keinen entscheidenden Unterschied, da auch die Schweiz und Österreich Ausnahmen vom Grundsatz des Rodungsverbots vorsehen. Der Unterschied spiegelt sich zwar in der Terminologie wider («Ausnahmebewilligungen»). Für die flächenmässige Walderhaltung entscheidend ist aber nicht die Terminologie, sondern sind die jeweiligen Voraussetzungen für eine (Ausnahme-) Bewilligung zur Landnutzungsänderung wie auch allfällige Ersatzleistungen.

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung für eine Landnutzungsänderung variieren je nach Rechtsordnung. Die Schweizer Rechtsordnung unterscheidet sich hier insbesondere im Blickwinkel grundlegend von den anderen untersuchten Rechtsordnungen. Die Schweiz prüft eine Landnutzungsänderung aus der Sicht «vom Vorhaben her», während die anderen untersuchten Rechtsordnungen primär eine Optik «vom Wald her» einnehmen. Das heisst, die Schweiz prüft, ob das Werk, für das gerodet werden soll (z.B. eine Anlage für Windenergie), eine Abweichung vom Rodungsverbot rechtfertigt, während die anderen Rechtsordnungen primär die Bedeutung des zu rodenden Waldes im Blick haben. Gemeinsam ist allen untersuchten Rechtsordnungen ausser der Schwedischen, dass den privaten finanziellen Interessen der Gesuchsteller/der Waldbesitzer keine, oder eine sehr untergeordnete, Rolle zukommt. Im Einzelnen:

- In der *Schweiz* muss eine vorstrukturierte Interessenabwägung vorgenommen werden. Es müssen wichtige Gründe für eine Rodung bestehen, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen, ansonsten überwiegt das Interesse an der Walderhaltung. Finanzielle Interessen dürfen nicht beachtet werden, und das Interesse an erneuerbaren Energien ist von besonderem Gewicht. Das Werk, für das die Landnutzungsänderung erfolgt, muss standortgebunden sein.
- In *Deutschland* ist wie in der Schweiz eine vorstrukturierte Interessenabwägung anhand verschiedener Kriterien vorausgesetzt. Die Interessen der Waldbesitzer sind mit den Interessen der Allgemeinheit abzuwägen. Im Gegensatz zur Schweiz können in Deutschland zwar die finanziellen Interessen der Waldbesitzer in die Interessenabwägung einfließen, finanzielle Interessen können aber für sich alleine nicht als vorrangig angesehen werden. Dem Grundsatz der Walderhaltung als Interesse der Allgemeinheit kommt ein so grosses Gewicht zu, dass er für sich alleine geeignet ist, die wirtschaftlichen Interessen des Waldbesitzers aufzuwiegen. Eine Genehmigung muss mindestens dann versagt werden, wenn ein Wald für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die forstwirtschaftliche Erzeugung oder die Erholung der Bevölkerung von wesentlicher Bedeutung ist, ausser es handelt sich um öffentliche Einrichtungen, die von noch grösserer Bedeutung sind.
- *Österreich* sieht als einziges der untersuchten Länder abgestufte Voraussetzungen vor. Bei Flächen von 1'000 m² oder kleiner ist alleine das öffentliche Interesse an der Walderhaltung zu beurteilen; besteht kein öffentliches Interesse, kann gerodet werden. Im Zweifelsfall ist das Rodungsvorhaben aber zu untersagen und in das «ordentliche Verfahren» zu verweisen. Im «ordentlichen Verfahren» kommt es, ebenfalls anders als in der Schweiz, nicht sofort zu einer Interessenabwägung. Es ist in einem ersten Schritt alleine zu prüfen, ob ein besonderes öffentliches Interesse an der Erhaltung der Fläche als Wald besteht. Nur wenn dies bejaht wird, erfolgt in einem zweiten Schritt eine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an einer anderen Verwendung der Fläche und dem öffentlichen Interesse an der Walderhaltung. Im «ordentlichen Verfahren» ist sodann zwingend ein forstfachliches Gutachten beim forsttechnischen Amtssachverständigen einzuholen. Wie in der Schweiz sind die privaten Interessen der Waldbesitzer nicht in die Interessenabwägung miteinzubeziehen. Österreich verlangt ähnlich zur Standortgebundenheit in der Schweiz eine allgemeine Prüfung der Erforderlichkeit resp. der «unbedingten Notwendigkeit» der Nutzung von Waldböden für das Werk.
- In *Frankreich* ist zu prüfen, ob die Erhaltung der Waldfläche zur Erhaltung einer oder mehrerer Waldfunktionen notwendig ist. Es geht hier um Funktionen wie den Erhalt und Schutz des Bodens, des Wassers und der Wasserqualität, des biologischen Gleichgewichts, der öffentlichen Gesundheit und den Schutz vor Naturgefahren.

Finanzielle Interessen sind wie in der Schweiz nicht relevant. Anders als in der Schweiz findet keine Interessenabwägung statt. Ebenfalls anders als in der Schweiz unterliegen Waldnutzungsänderungen in kleinen Wäldern (je nach Departement 0,5 bis 4 Hektare), die nicht Teil eines grösseren Waldes sind, keiner Bewilligungspflicht.

- In *Italien* darf es sich beim betroffenen Wald grundsätzlich nicht um Schutzwald handeln. Es darf zu keinen Schäden oder Umweltschäden i.S. der EU-Richtlinie 2004/35/EG kommen. Die Landnutzungsänderung muss mit den Erfordernissen des hydrogeologischen Schutzes, der Bodenstabilität, des Wasserhaushalts, der Erhaltung der Artenvielfalt und dem Schutz der öffentlichen Sicherheit vereinbar sein. Es ist eine sog. Landschaftsgenehmigung für Eingriffe in den Wald vorzulegen, in deren Rahmen die Verträglichkeit des Vorhabens mit den Interessen des Waldes geprüft wurde, wobei folgende Vorhaben in Betracht kommen: Die Wiederherstellung traditioneller landwirtschaftlicher Tätigkeiten, die Durchführung von Arbeiten von grossem öffentlichen Interesse und der Bau von Forststrassen. Finanzielle Interessen sind ebenfalls nicht relevant. Eine Interessenabwägung, wie sie in der Schweiz vorgesehen ist, findet nicht statt.
- In *Schweden* variieren die Voraussetzungen für die Erteilung einer Genehmigung je nach Fläche. Bei «gewöhnlichen Waldflächen» kann stets dann eine Landnutzungsänderung erfolgen, wenn es sich nicht um eine Fläche mit hohen Biodiversitätswerten oder kulturellen Überresten handelt. Im Edellaubwald und in gebirgsnahen Wäldern wie auch in Schutzgebieten sind für Landnutzungsänderungen meist «besondere» oder «ausserordentliche» Gründe erforderlich. In diesem Rahmen erfolgt, ähnlich wie in der Schweiz, eine Interessenabwägung, eine Prüfung der Notwendigkeit der Ausnahme und der Möglichkeit von Alternativen.

Sämtlichen untersuchten Rechtsordnungen ist das Instrument des *Ersatzes für die verlorene Waldfläche* bekannt, wobei die Ausgestaltung variiert. Im Gegensatz zur Schweiz sehen die Nachbarstaaten einen Ersatz der verlorenen Waldfläche nur mit waldbezogenen Massnahmen (wie Aufforstung und Massnahmen zur Verbesserung des Waldzustandes) vor, und besteht teils die subsidiäre Möglichkeit, stattdessen eine Abgabe zu leisten, die wiederum solchen Massnahmen zugutekommt. Ein *Verzicht* auf den Ersatz für die verlorene Fläche ist neben der Schweiz in Österreich, Italien und in Schweden je unter anderen Umständen möglich, nicht aber in Deutschland und Frankreich. Im Einzelnen:

- In der *Schweiz* ist für eine Rodung grundsätzlich Realersatz zu leisten, d.h. es ist eine gleichgrosse Fläche Wald mit standortgerechten Arten in derselben Gegend zu begründen. Kein Realersatz ist nötig in Gebieten mit über längerer Zeit zunehmender Waldfläche. Ausnahmsweise muss auch in den übrigen Gebieten kein Realersatz geleistet werden, wenn es um die Schonung von landwirtschaftlichem Kulturland sowie ökologisch und landschaftlich wertvoller Gebiete geht. In diesen Gebieten genügt es, anstelle der Schaffung einer Waldfläche ökologisch gleichwertige Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes zu treffen. Gänzlich auf einen Rodungersatz verzichtet werden kann bei Rodungen für die Rückgewinnung von landwirtschaftlichem Kulturland bei Flächen, die in den letzten 30 Jahren eingewachsen sind, zur Gewährleistung des Hochwasserschutzes, zur Revitalisierung von Gewässern und für den Erhalt und die Aufwertung von Biotopen.
- In *Deutschland* äussert sich das Bundeswaldgesetz zwar nicht zum Ersatz für eine verlorene Waldfläche. Im speziell untersuchten Baden-Württemberg ist ein Ausgleich für eine Waldumwandlung zu leisten, dies «ganz oder teilweise.» Der Ausgleich für die

verlorene Waldfläche soll wie beim Realersatz in der Schweiz möglichst gleichartig und gleichwertig sein, die Waldbilanz soll ausgeglichen sein. Im Gegensatz zum Schweizer Recht ist ein Ausgleich mit anderen, nichtforstlichen Massnahmen oder ein gänzlicher Verzicht auf einen Ausgleich nicht vorgesehen. Es besteht aber die subsidiäre Möglichkeit, eine Walderhaltungsabgabe zu leisten, sollte ein Ausgleich nicht möglich sein.

- In *Österreich* ist für eine Rodung Ersatz zu leisten – allerdings im Gegensatz zum Schweizer Recht nur «erforderlichenfalls.» Ob eine Ersatzleistung erforderlich ist, wird auf der Grundlage des Gutachtens des forsttechnischen Amtssachverständigen analysiert, wobei es darauf ankommt, ob die zu rodende Fläche ersetzungsbedürftige Wirkung entfaltet. Eine gute oder überdurchschnittliche Waldausstattung steht dabei dem Bedarf an einer Ersatzleistung nicht von vorneherein entgegen. Die Ersatzleistung für die verlorene Waldfläche soll wie beim Realersatz in der Schweiz möglichst in der näheren Umgebung erfolgen und soll geeignet sein, den Verlust der Wirkungen des Waldes auszugleichen. Als Massnahmen kommen die Ersatzaufforstung und Massnahmen zur Verbesserung des Waldzustands in Betracht; im Gegensatz zum Schweizer Recht ist ein Ausgleich mit anderen, nichtforstlichen Massnahmen nicht vorgesehen. Es besteht aber die subsidiäre Möglichkeit, einen Geldbetrag zu leisten, der den Kosten der Neuaufforstung der Rodungsfläche entspricht und für Neubewaldungen und Wiederherstellungen in Katastrophenfällen verwendet wird.
- In *Frankreich* ist anders als in der Schweiz grundsätzlich für *jede* bewilligungspflichtige Rodung mit *forstlichen* Massnahmen Ersatz zu leisten. Die zuständige Behörde wählt aus einer Reihe von im Waldgesetz definierten Ersatzmassnahmen aus und kann diese auch kumulativ anordnen: Sie kann eine Aufforstung der gleichen oder bis zu fünffach grösseren Fläche anordnen, und auch verlangen, dass die Aufforstung in demselben Waldgebiet durchgeführt wird. Sie kann in gleichem Umfang forstwirtschaftliche Aufwertungsmassnahmen anordnen. Darüber hinaus kann sie bestimmen, dass Massnahmen zur Vermeidung der Beeinträchtigung der Waldfunktionen zu treffen sind, oder auf der zu rodenden Fläche ein Waldreservat zu erhalten ist. In Bezug auf die Aufforstung und forstwirtschaftlichen Aufwertungsmassnahmen besteht für den Gesuchsteller anders als in der Schweiz die Möglichkeit, einen zur Ersatzleistung gleichwertigen *Geldbetrag* zu leisten, der einem Waldfonds zugutekommt.
- In *Italien* kommen als Ausgleich neben der Verbesserung und Wiederherstellung bestehender Wälder und der Schaffung neuer Wälder auch weitere, allerdings anders als in der Schweiz nur waldbezogene, Massnahmen in Betracht. Die Ausgleichsmassnahmen haben, anders als in Schweiz, nicht in «derselben Gegend», sondern grundsätzlich «innerhalb desselben Wassereinzugsgebietes» zu erfolgen. Die Regionen sind befugt, Kriterien für die Wahl der Ausgleichsmassnahme zu bestimmen, und vorzusehen, dass anstelle von Ausgleichsmassnahmen ein gleichwertiger Betrag in einen regionalen Waldfonds zu zahlen ist. Mit dem Waldfonds wiederum sind Ausgleichsmassnahmen für umgewandelte Flächen zu finanzieren. Die Regionen können auch Ausnahmen von der Ausgleichspflicht festlegen, darunter, wie in der Schweiz, auch Ausnahmen in Bezug auf die Landwirtschaft.
- In *Schweden* erfolgt kein Ausgleich für Landnutzungsänderungen auf gewöhnlichen Waldflächen und in gebirgsnahen Wäldern. In Bezug auf den Edellaubwald kann die zuständige Behörde bestimmen, dass an einem anderen Ort innerhalb der

forstwirtschaftlichen Einheit ein neuer Edellaubwald angelegt wird. Eingriffe in Naturschutzgebiete, Kulturlandschaften, Naturdenkmäler und Schutzgebiete gemäss EU-Richtlinien müssen angemessen ausgeglichen werden.

Derzeit erarbeitet die Europäische Kommission eine neue Forststrategie, die noch im Jahr 2021 verabschiedet werden soll, und deren Hauptziel die *effektive Aufforstung, der Erhalt und die Wiederherstellung der Wälder in Europa* ist. Die Rechtsordnungen von Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien und Schweden sind vor diesem Hintergrund als Momentaufnahme zu verstehen. *Sämtliche dieser Rechtsordnungen werden sich aufgrund der EU-Forstpolitik mittelfristig dem Erhalt und der Wiederherstellung der Wälder verschreiben müssen.*

Résumé

Le présent avis de droit examine les bases de la législation forestière des pays voisins de la Suisse ainsi que de la Suède eu égard à la conservation de la forêt en termes de surface. Il présente en outre un aperçu de la politique forestière actuelle de l'UE, sur laquelle s'axeront les États membres.

L'étude prend comme point de départ le terme de *forêt* tel qu'il est utilisé dans les pays analysés. Chaque pays le définit en termes *qualitatifs* dans sa législation forestière, mais les définitions divergent. Sur le principe, le terme porte sur une surface boisée. Cependant, tous les ordres juridiques étudiés admettent aussi, sous certaines conditions, des surfaces non boisées en tant que forêt. Il en est ainsi, par exemple, des surfaces non boisées servant à la gestion forestière ou lorsqu'il s'agit de clairières ou de surfaces à reboiser. En Suisse, mais également en Autriche et en Italie, la définition de la forêt connaît également des conditions *quantitatives*. Une définition *statique*, motivée par l'aménagement du territoire, n'existe qu'en Suisse.

La Suisse est le seul pays ayant consacré une disposition à part entière à *l'objectif de conservation de la surface forestière* (art. 3 de la loi sur les forêts). Néanmoins, l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie entendent également conserver la surface forestière dans son étendue spatiale, ce qui ressort explicitement des dispositions programmatiques de leur législation forestière respective. La législation forestière française, quant à elle, limite l'objectif de conservation aux forêts protectrices et aux forêts indispensables à la préservation des fonctions forestières. La Suède connaît une réalité juridique similaire et ne dispose pas de mandat légal de conserver la surface forestière dans son étendue spatiale, ce qui est dû de façon déterminante à son faible taux d'urbanisation et, par conséquent, à la faible pression en matière d'utilisation des sols.

Pour *garantir la conservation de la surface forestière*, dans son ensemble ou en partie, tous les pays étudiés appliquent un *régime d'autorisation*, si bien que tout *changement d'affectation des sols forestiers* doit être autorisé au préalable. Seules les législations suisse et autrichienne interdisent explicitement le défrichement. Toutefois, cette interdiction ne fait pas de différence dans le fond, car les deux pays prévoient des dérogations à ce principe. Il s'agit ainsi simplement d'une différence terminologique (« dérogations ») qui n'est pas déterminante pour la conservation de la surface forestière, contrairement aux divergences quant aux conditions à remplir en vue d'une autorisation (dérogatoire) de changer l'affectation des sols ainsi qu'aux éventuelles prestations de remplacement.

Les conditions à remplir en vue d'une autorisation de changer l'affectation des sols varient d'un ordre juridique à l'autre. L'ordre juridique suisse se distingue tout particulièrement de par la perspective adoptée, puisqu'il s'agit d'examiner une demande de changement d'affectation des sols sous l'angle du projet, tandis que les autres pays centrent essentiellement leur analyse sur la forêt. En d'autres termes, la Suisse vérifie si l'ouvrage qui exige le défrichement (p. ex. une installation éolienne) justifie une dérogation, alors que les autres ordres juridiques mettent l'accent en premier lieu sur l'importance de la forêt à défricher. Tous les ordres juridiques, à l'exception du suédois, ont en commun le fait que les intérêts financiers privés des requérants ou des propriétaires forestiers ne sont pas déterminants ou ne jouent qu'un rôle secondaire.

- *Suisse* – Une pesée des intérêts pré-structurée doit être effectuée. Un défrichement suppose des motifs prévalant sur l'intérêt que revêt la conservation de la forêt. Des intérêts financiers ne peuvent être pris en considération. En revanche, une pondération particulière est accordée aux énergies renouvelables. L'ouvrage exigeant le changement d'affectation des sols doit s'imposer de par sa destination à l'endroit prévu.
- *Allemagne* – Tout comme en Suisse, une pesée des intérêts pré-structurée est menée à l'aune de divers critères. Les intérêts des propriétaires forestiers doivent être mis en balance avec les intérêts collectifs. Contrairement à la Suisse, l'Allemagne permet la prise en compte des intérêts financiers des propriétaires forestiers. Toutefois, les seuls intérêts financiers ne peuvent pas être considérés comme prioritaires. Par conséquent, le principe de la conservation de la forêt revêt, en tant qu'intérêt collectif, une importance suffisante pour contrebalancer à lui seul les intérêts économiques des propriétaires forestiers. Une autorisation doit être refusée dès lors qu'une forêt revêt une importance notable eu égard à l'équilibre naturel, à la production sylvicole ou à la fonction de détente pour la population, sauf si le projet implique des ouvrages publics d'importance supérieure.
- *Autriche* – Parmi les pays étudiés, seule l'Autriche applique un système à plusieurs niveaux d'exigences. S'agissant de surfaces inférieures ou égales à 1000 m², seul l'intérêt public à la conservation de la forêt est pris en considération. En l'absence d'un tel intérêt, le défrichement est autorisé. En cas de doute cependant, le projet de défrichement est refusé et soumis à la « procédure ordinaire ». Celle-ci ne comporte pas d'office une pesée des intérêts, contrairement à la pratique suisse. Il s'agit dans un premier temps de vérifier s'il existe un intérêt public particulier à conserver la surface forestière. C'est seulement dans l'affirmative qu'une pesée entre les intérêts publics à un changement d'affectation et les intérêts publics à la conservation de la forêt est effectuée. Dans le cadre de cette procédure ordinaire, une expertise forestière doit être établie par le spécialiste de l'office compétent en la matière. Comme en Suisse, les intérêts privés des propriétaires forestiers ne sont pas pris en considération lors de la pesée des intérêts. L'Autriche exige un examen général qui consiste à vérifier si la surface forestière est absolument indispensable à la réalisation de l'ouvrage. Il s'agit là d'une approche semblable à celle appliquée en Suisse (emplacement imposé par la destination de l'ouvrage).
- *France* – Il s'agit d'examiner si la conservation de la surface forestière est nécessaire pour garantir une voire plusieurs fonctions de la forêt, telles que la protection des sols, de l'eau et de sa qualité, de l'équilibre biologique, de la santé publique ou contre les dangers naturels. Comme en Suisse, les intérêts financiers n'ont aucune pertinence. Cependant, à la différence de la Suisse, la France ne procède pas à une pesée des intérêts et ne soumet à aucune obligation d'autorisation les changements

d'affectation des sols dans le périmètre de petites forêts (de 0,5 à 4 ha selon le département) qui ne font pas partie d'une forêt plus grande.

- *Italie* – La forêt concernée par la question ne doit pas être une forêt protectrice. Il ne doit en résulter de dommages ou de dommages environnementaux au sens de la directive européenne 2004/35/CE. Le changement d'affectation des sols doit être compatible avec les exigences liées à la protection hydrogéologique, à la stabilité des sols, au régime hydrologique, à la conservation de la diversité des espèces et à la sécurité publique. Il faut présenter une autorisation permettant des interventions en forêt dans le cadre de laquelle la compatibilité du projet avec les intérêts relatifs à la forêt a été examinée. Peuvent être considérés à cet égard les projets ayant trait à la reprise d'activités agricoles traditionnelles, des travaux présentant un grand intérêt public et la construction de routes forestières. Les intérêts financiers n'ont là encore aucune pertinence. Contrairement à ce qui est prévu en Suisse, aucune pesée des intérêts n'est effectuée.
- *Suède* – Les conditions à remplir pour l'octroi d'une autorisation varient en fonction de la surface concernée. Des surfaces forestières « usuelles » peuvent en tout temps faire l'objet d'un changement d'affectation, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une surface présentant une grande valeur en matière de biodiversité ou comportant des vestiges culturels. Si un changement d'affectation des sols est prévu dans une forêt de feuillus nobles, une forêt présentant des caractéristiques typiques d'une forêt de montagne ou encore une zone protégée, il doit généralement être motivé par des raisons « particulières » ou « extraordinaires ». Dans ce cas de figure, la Suède procède, tout comme la Suisse, à une pesée des intérêts et examine la nécessité de la dérogation et les alternatives possibles.

Tous les ordres juridiques étudiés prévoient l'instrument de *compensation pour remédier à la perte de surfaces forestières*, mais les modalités varient selon le pays. À la différence de la Suisse, les États voisins n'admettent que des mesures en lien avec la forêt (comme la reforestation et d'autres mesures visant à améliorer l'état des forêts) au titre de prestations de remplacement des surfaces forestières perdues. Selon l'ordre juridique, il existe la possibilité subsidiaire de verser un émolument pour financer de telles mesures. Contrairement à l'Allemagne et à la France, la Suisse, l'Autriche, l'Italie et la Suède prévoient la possibilité, selon leurs propres modalités, de *renoncer* à la compensation.

- *Suisse* – Tout défrichement doit en principe être compensé en nature, c'est-à-dire par une surface forestière de même taille dans la même région et avec des essences adaptées à la station. Il est possible de renoncer à la compensation en nature dans les régions où la surface forestière augmente depuis un certain temps déjà. Il est également possible d'y renoncer dans les autres régions, à titre exceptionnel, si cela permet d'épargner des terres agricoles ou des zones d'une grande valeur écologique ou paysagère. Dans ces régions, il suffit de prendre des mesures écologiques équivalentes en faveur de la protection de la nature et du paysage. Il est en outre possible de renoncer entièrement à la compensation du défrichement pour récupérer des terres agricoles sur des surfaces conquises par la forêt au cours des 30 dernières années, pour assurer la protection contre les crues et la revitalisation des eaux de même que pour préserver et valoriser des biotopes.
- *Allemagne* – La loi allemande sur les forêts ne précise pas la compensation à fournir au titre d'une surface forestière perdue. Le Land de Bade-Wurtemberg, qui a été étudié plus en détail, requiert une compensation, « entière ou partielle », pour tout changement d'affectation des sols forestiers. La compensation de la surface perdue

- doit, autant que faire se peut, être de même type et de même valeur, à l'instar de la compensation en nature pratiquée en Suisse. Le bilan forestier doit être équilibré. Contrairement à la législation suisse, la législation allemande ne prévoit la possibilité ni de compenser par des mesures qui ne sont pas en lien avec la forêt ni de renoncer totalement à la compensation. Il existe cependant la possibilité subsidiaire de verser un émolument pour contribuer à la conservation de la forêt si une compensation devait se révéler impossible.
- *Autriche* – Tout défrichement doit être compensé « si nécessaire », ce qui constitue une différence notable par rapport au droit suisse. La question de savoir si une compensation est nécessaire est analysée sur la base de l'expertise forestière établie par le spécialiste de l'office compétent en la matière, qui doit déterminer si la surface à défricher déploie un effet qui mérite d'être remplacé. Une surface forestière adéquate, voire supérieure à la moyenne, n'empêche alors pas automatiquement la nécessité de compenser. Comme la compensation en nature appliquée en Suisse, la prestation de remplacement doit dans l'idéal être fournie à proximité de la surface défrichée et doit permettre de compenser la perte subie en ce qui concerne les bienfaits de la forêt. Peuvent être considérées à cet égard la reforestation et d'autres mesures visant à améliorer l'état des forêts. Contrairement au droit suisse, le droit autrichien n'admet pas de compensation par des mesures qui ne sont pas en lien avec la forêt. Il existe cependant la possibilité subsidiaire de verser un émolument qui correspond aux coûts de la reforestation de la surface défrichée et qui sera utilisé pour lancer la plantation d'une nouvelle forêt ou pour remettre en état des forêts ayant subi des dommages lors de catastrophes.
 - *France* – À la différence du droit suisse, le droit français prévoit la compensation par des mesures en lien avec la forêt pour tout défrichement soumis à autorisation. L'autorité compétente sélectionne parmi les prestations de remplacement définies dans la loi française sur les forêts celles qu'il convient de prendre et peut les imposer cumulativement. Elle peut ordonner la reforestation d'une surface au minimum équivalente et au maximum cinq fois plus grande et exiger qu'elle ait lieu dans la même zone forestière. Elle peut définir des mesures de revalorisation forestière de même ampleur. De plus, elle peut imposer des mesures visant à éviter les atteintes aux fonctions de la forêt et décider si une réserve forestière doit être maintenue sur la surface à défricher. Au lieu de procéder aux mesures de reforestation et de revalorisation forestière, le requérant français peut, contrairement à son homologue suisse, verser un montant équivalent aux prestations de remplacement au profit d'un fonds forestier.
 - *Italie* – Outre l'amélioration et la remise en état des forêts existantes et la plantation de nouvelles forêts, le droit italien prévoit d'autres mesures de compensation. À la différence de la pratique suisse, ces dernières doivent être en lien avec la forêt et être prises, si non dans la même région, du moins dans le même bassin versant. Les régions sont par ailleurs habilitées à définir des critères pour le choix de la mesure de compensation et peuvent permettre le versement à un fonds forestier régional d'un montant équivalent en lieu et place des mesures de compensation. Ce fonds financera à son tour des mesures de compensation pour les surfaces pour lesquelles un changement d'affectation a été entrepris. Les régions peuvent en outre définir des dérogations à l'obligation de compenser, notamment dans le domaine de l'agriculture, comme le fait la Suisse.
 - *Suède* – Aucune compensation n'est effectuée pour les changements d'affectation opérés pour des surfaces forestières « usuelles » ou dans des forêts présentant des

caractéristiques typiques d'une forêt de montagne. S'agissant d'une forêt de feuillus nobles, l'autorité compétente peut imposer qu'une nouvelle forêt de feuillus nobles soit plantée à un autre emplacement au sein de la même unité forestière. Les interventions dans des réserves naturelles, des paysages culturels, des monuments naturels et des zones protégées en vertu de directives européennes doivent être compensées de manière adéquate.

La Commission européenne élabore actuellement une nouvelle stratégie en faveur des forêts, qui devra être adoptée dans le courant de 2021 et dont l'objectif premier visera *une reforestation efficace ainsi que la conservation et la remise en état des forêts en Europe*. Dans ce contexte, la présente description des ordres juridiques allemand, autrichien, français, italien et suédois doit être comprise comme un instantané reflétant leur état actuel. *En effet, les États membres devront s'aligner sur la politique forestière de l'UE et, à moyen terme, axer leur ordre juridique sur la conservation et la remise en état de leurs forêts.*

Riassunto

Il presente parere giuridico esamina le basi di diritto forestale dei Paesi limitrofi alla Svizzera e della Svezia in relazione alla conservazione delle superfici boschive e offre un quadro d'insieme dell'attuale politica forestale dell'UE, che funge da orientamento per gli Stati membri.

Punto di partenza dell'analisi è il *concetto di bosco* applicato nei rispettivi Paesi. Nella legislazione forestale di tutti i Paesi esaminati si trova un concetto di bosco *qualitativo*, la cui definizione varia però di volta in volta. In linea di principio, tutti gli ordinamenti giuridici prendono le mosse dall'idea di superficie alberata, ma in determinate situazioni il concetto di bosco viene esteso a includere anche le superfici prive di vegetazione arborea, quando queste sono funzionali alla silvicoltura o quando si tratta di radure o superfici da rimboschire. Requisiti *quantitativi* supplementari in relazione al concetto di bosco sono previsti in Svizzera, Austria e Italia. Solo la Svizzera applica requisiti *statici*, ossia definiti dalla pianificazione del territorio.

La Svizzera è l'unico Paese ad aver dedicato un'apposita disposizione (art. 3 LFo) all'*obiettivo della conservazione della superficie boschiva* sotto forma di obbligo di conservazione della foresta. Non è tuttavia l'unico Paese a voler preservare il bosco in tutta la sua estensione spaziale. Anche Germania, Austria e Italia si pongono un obiettivo simile, come emerge esplicitamente dalle rispettive norme di scopo del diritto forestale applicabile. Diverso è il discorso per la Francia, il cui diritto forestale non è orientato alla conservazione dell'intera superficie boschiva, ma soltanto a quella dei boschi di protezione e dei boschi la cui conservazione è necessaria per garantire le funzioni del bosco. Neppure in Svezia esiste un mandato legale per conservare la superficie boschiva, fatto perlopiù imputabile alla bassa densità di insediamento e alla conseguente esigua pressione per un cambiamento di destinazione del territorio.

Quale strumento per la conservazione della superficie boschiva nella sua interezza o di parti di essa, tutti i Paesi esaminati prevedono un obbligo di autorizzazione per attribuire a una superficie boschiva una destinazione diversa da quella forestale. Un divieto esplicito di dissodamento è imposto solo dalla legislazione svizzera e da quella austriaca, ma di fatto non fa una grande differenza dato che anche la Svizzera e l'Austria ammettono eccezioni al

principio del divieto di dissodamento. La differenza è più che altro a livello terminologico («deroghe»), ma determinante per la conservazione della superficie boschiva non sono tanto i termini utilizzati quanto i rispettivi requisiti per un'autorizzazione (in deroga) al cambiamento di destinazione del territorio, così come le eventuali prestazioni compensative.

I requisiti per la concessione di un'autorizzazione per un cambiamento di destinazione del territorio variano a seconda dell'ordinamento giuridico. In questo, l'ordinamento giuridico svizzero si differenzia dagli altri ordinamenti esaminati soprattutto per la prospettiva adottata. La Svizzera valuta infatti un possibile cambiamento di destinazione del territorio dal punto di vista del progetto, mentre gli altri ordinamenti esaminati assumono principalmente la prospettiva del bosco. In altre parole, la Svizzera valuta se l'opera per la quale si richiede il dissodamento (p. es. un impianto per l'energia eolica) giustifica una deroga dal divieto di dissodamento, mentre gli altri ordinamenti si focalizzano principalmente sull'importanza del bosco da dissodare. Tutti gli ordinamenti esaminati, tranne quello svedese, hanno in comune il fatto di riconoscere un ruolo limitato, o comunque fortemente subordinato, agli interessi finanziari privati dei richiedenti o dei proprietari del bosco. Più specificamente:

- in *Svizzera* è necessario effettuare una ponderazione degli interessi prestrutturata. Devono esistere gravi motivi preponderanti rispetto all'interesse alla conservazione della foresta, altrimenti prevale quest'ultimo. Gli interessi finanziari non devono essere tenuti in considerazione e l'interesse alle energie rinnovabili riveste particolare importanza. L'opera per la quale avviene il cambiamento di destinazione del territorio deve essere vincolata all'ubicazione;
- in *Germania* è richiesta, come in Svizzera, una ponderazione degli interessi prestrutturata, effettuata sulla base di diversi criteri. Gli interessi dei proprietari del bosco devono essere ponderati con gli interessi della collettività. Diversamente dalla Svizzera, in Germania gli interessi finanziari dei proprietari del bosco possono confluire nella ponderazione degli interessi, ma non possono di per sé essere considerati prioritari. Al principio della conservazione del bosco come interesse della collettività è attribuita un'importanza tale per cui questo principio da solo è sufficiente a controbilanciare gli interessi economici del proprietario del bosco. L'autorizzazione deve essere negata almeno nei casi in cui un bosco rivesta grande importanza per l'efficienza dell'equilibrio naturale, per la produzione silvicola o per il ristoro della popolazione, salvo nel caso di infrastrutture pubbliche che rivestono un'importanza ancora maggiore;
- l'*Austria* è l'unico dei Paesi esaminati a prevedere requisiti gradualità. Per le superfici pari o inferiori a 1000 m² deve essere valutato solo l'interesse pubblico alla conservazione del bosco; in assenza di un tale interesse, è possibile dissodare. In caso di dubbio, il progetto di dissodamento deve tuttavia essere vietato e rimandato alla «procedura ordinaria». Un'ulteriore differenza rispetto alla Svizzera consiste nel fatto che nella «procedura ordinaria» non si giunge subito a una ponderazione degli interessi. In una fase iniziale occorre solo verificare se sussiste un interesse pubblico particolare alla conservazione della superficie boschiva. Soltanto in caso affermativo, si procede in una fase successiva a una ponderazione tra l'interesse pubblico a una diversa destinazione della superficie e l'interesse pubblico alla conservazione del bosco. Nella «procedura ordinaria» è quindi indispensabile ottenere una perizia redatta da un esperto ufficiale in materia di tecnica forestale. Come in Svizzera, gli interessi privati dei proprietari del bosco non sono presi in considerazione nella

ponderazione degli interessi. Analogamente al vincolo dell'ubicazione previsto dalla Svizzera, l'Austria richiede una verifica generale dell'impellenza o della «necessità assoluta» di destinare il suolo forestale all'opera in questione;

- in Francia occorre valutare se la conservazione della superficie boschiva è necessaria per preservare una o più funzioni del bosco, quali la conservazione e la protezione del suolo, dell'acqua e della qualità dell'acqua, dell'equilibrio biologico, della salute pubblica e la protezione contro i pericoli naturali. Come in Svizzera, gli interessi finanziari non sono rilevanti. Diversamente dalla Svizzera, tuttavia, non ha luogo alcuna ponderazione degli interessi e i cambiamenti di destinazione dei boschi di piccole dimensioni (a seconda del dipartimento, da 0,5 a 4 ettari) che non fanno parte di un bosco più grande non sono soggetti ad alcun obbligo di autorizzazione;
- in Italia il bosco interessato non deve sostanzialmente essere un bosco di protezione, né devono verificarsi danni o danni ambientali ai sensi della direttiva 2004/35/CE. Il cambiamento di destinazione del territorio deve essere conciliabile con le esigenze della protezione idrogeologica, della stabilità del suolo, del regime idrico, della conservazione della varietà delle specie e con la tutela della sicurezza pubblica. Per effettuare interventi nel bosco è necessario presentare una cosiddetta autorizzazione paesaggistica attestante l'avvenuta verifica della compatibilità del progetto con gli interessi del bosco. Tra i progetti presi in considerazione si annoverano il ripristino di attività agricole tradizionali, lo svolgimento di lavori di grande interesse pubblico e la costruzione di strade forestali. Gli interessi finanziari non sono rilevanti, ma, diversamente dalla Svizzera, non viene effettuata alcuna ponderazione degli interessi;
- in Svezia i requisiti per la concessione di un'autorizzazione variano a seconda della superficie. Nel caso di «superfici boschive ordinarie» è sempre possibile cambiare la destinazione del territorio, purché non si tratti di una superficie che presenta elevati valori per la biodiversità o resti rurali. Nella foresta di latifoglie nobili, nei boschi in prossimità di montagne come anche nelle zone protette sono richiesti perlopiù motivi «particolari» o «straordinari» per i cambiamenti di destinazione del territorio. In tale contesto, analogamente alla Svizzera, hanno luogo una ponderazione degli interessi e una verifica della necessità della deroga o della possibilità di alternative.

Tutti gli ordinamenti giuridici esaminati risultano conoscere lo strumento della *compensazione della superficie boschiva persa*, che viene però declinato in vari modi. Diversamente dalla Svizzera, gli Stati limitrofi prevedono una compensazione della superficie boschiva persa soltanto per mezzo di provvedimenti riferiti al bosco (quali il rimboschimento e i provvedimenti per migliorare le condizioni del bosco); in parte esiste la possibilità sussidiaria di versare in via alternativa una tassa, a sua volta destinata a finanziare simili provvedimenti. Oltre che in Svizzera, la fattispecie della *rinuncia a compensare una perdita di superficie* è contemplata, in circostanze di volta in volta diverse, anche in Austria, Italia e Svezia, ma non in Germania e Francia. Più specificamente:

- in *Svizzera* il dissodamento va generalmente compensato in natura, il che significa che nella medesima regione deve essere costituita una superficie boschiva di uguali dimensioni con essenze stanziali. Nelle zone con superficie forestale in crescita su un lungo periodo non occorre alcuna compensazione in natura. In casi eccezionali, anche nelle altre zone non si deve effettuare alcun compenso in natura per riguardo a terre coltivate e a zone di pregio ecologico o paesaggistico particolare. In tali zone, invece di costituire una superficie boschiva, è sufficiente adottare provvedimenti equivalenti sotto il profilo ecologico a favore della protezione della natura e del

- paesaggio. È possibile rinunciare completamente a un rimboschimento compensativo in caso di dissodamento finalizzato al recupero di terreni agricoli sui quali negli ultimi 30 anni sono cresciute spontaneamente estensioni boschive, volto a garantire la protezione contro le piene e la rivitalizzazione delle acque e per conservare e valorizzare biotopi;
- in *Germania*, la legge federale sul bosco non contiene disposizioni in merito alla compensazione della perdita di una superficie boschiva. Nel caso particolare del Land Baden-Württemberg, occorre effettuare una compensazione «totale o parziale» per la conversione di un bosco. Analogamente al compenso in natura previsto in Svizzera, tale compensazione deve essere il più possibile simile ed equivalente e garantire un bilancio forestale in equilibrio. Contrariamente al diritto svizzero, non è prevista alcuna compensazione con altri provvedimenti di tipo non forestale né una rinuncia integrale alla compensazione. Esiste però la possibilità sussidiaria di versare una tassa per la conservazione del bosco qualora non sia possibile effettuare una compensazione;
 - in *Austria* è previsto l'obbligo di compensare il dissodamento ma, diversamente dal diritto svizzero, solo «se necessario». La necessità di una prestazione compensativa è analizzata sulla base della perizia dell'esperto ufficiale in materia di tecnica forestale, al fine di accertare se la funzione assolta dalla superficie da dissodare deve essere o meno compensata. In tale contesto, l'esistenza di una dotazione boschiva adeguata o superiore alla media non è a priori in contrasto con la necessità di una prestazione compensativa. Come per il compenso in natura in Svizzera, la prestazione compensativa per la perdita di una superficie boschiva deve avvenire il più possibile nelle vicinanze ed essere idonea a compensare la perdita delle funzioni del bosco. Possibili provvedimenti sono il rimboschimento compensativo e i provvedimenti volti a migliorare le condizioni del bosco; contrariamente al diritto svizzero, non è prevista alcuna compensazione mediante altri provvedimenti di tipo non forestale. Esiste tuttavia la possibilità sussidiaria di versare un importo in denaro corrispondente ai costi per il rimboschimento della superficie dissodata, da utilizzare per l'impianto di nuovi boschi e per il ripristino in caso di catastrofe;
 - in *Francia*, diversamente dalla Svizzera, *ogni* dissodamento soggetto ad autorizzazione deve essere compensato con provvedimenti di tipo *forestale*. L'autorità competente può scegliere tra una serie di provvedimenti compensativi definiti nella legge forestale e applicarli anche in via cumulativa: può disporre il rimboschimento di una superficie uguale o fino a cinque volte più grande e anche richiedere che il rimboschimento avvenga nella medesima zona forestale. Inoltre, può disporre misure di valorizzazione silvicola di portata equivalente come pure stabilire che siano adottati provvedimenti per evitare di compromettere le funzioni del bosco oppure ancora che sia creata una riserva forestale sulla superficie destinata al dissodamento. Per quanto riguarda il rimboschimento e le misure di valorizzazione silvicola, il richiedente, diversamente da quanto accade in Svizzera, ha la possibilità di versare un *importo in denaro* equivalente alla prestazione compensativa, che andrà ad alimentare il fondo forestale;
 - in *Italia* i provvedimenti possibili contemplano non solo il miglioramento e il ripristino dei boschi esistenti e la costituzione di nuovi boschi, ma anche altre misure che, diversamente dalla Svizzera, sono riferite esclusivamente al bosco. Un'altra differenza rispetto alla Svizzera è che i provvedimenti compensativi non devono essere attuati nella «stessa zona», bensì fondamentalmente «all'interno dello stesso bacino imbrifero». Le regioni sono autorizzate a fissare criteri per la scelta del

- provvedimento compensativo e a stabilire che in luogo dei provvedimenti compensativi sia versato un importo equivalente a favore di un fondo forestale regionale, il quale a sua volta deve finanziare provvedimenti compensativi per le superfici convertite. Le regioni possono anche concedere deroghe all'obbligo di compensazione, tra cui, come in Svizzera, per riguardo all'agricoltura;
- in *Svezia* non si effettua alcuna compensazione per i cambiamenti di destinazione del territorio relativamente alle superfici boschive ordinarie e ai boschi in prossimità di montagne. Per quanto riguarda la foresta di latifoglie nobili, l'autorità competente può stabilire che sia costituita una nuova foresta di latifoglie nobili in un altro luogo all'interno dell'unità forestale. Gli interventi in zone di protezione della natura, paesaggi rurali, siti naturali e zone protette conformemente alle direttive dell'UE devono essere adeguatamente compensati.

La Commissione europea sta elaborando una nuova strategia forestale, che dovrà essere approvata nel 2021, il cui obiettivo principale consiste *nell'effettivo rimboschimento, nella conservazione e nel ripristino dei boschi in Europa*. In tale contesto, gli ordinamenti giuridici di Germania, Austria, Francia, Italia e Svezia sono dunque da intendersi come un'istantanea della situazione attuale. *Nel medio periodo, sulla base della politica forestale dell'UE, tutti questi ordinamenti giuridici dovranno orientarsi alla conservazione e al ripristino dei boschi.*

I. Ausgangslage

- 1 Die Waldfläche ist in der Schweiz durch das Rodungsverbot geschützt. In den letzten Jahren wurde dieser Schutz seitens der Politik jedoch immer wieder in Frage gestellt. Insbesondere die Pflicht zum Rodungersatz steht auch nach der Flexibilisierung der Waldflächenpolitik im Jahr 2013 immer wieder zur Diskussion. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) geht davon aus, dass aufgrund des steigenden Flächenbedarfs für Siedlungen und Infrastrukturen der Druck auf günstige Böden wie Landwirtschaftsland oder Wald wächst, und die starke Landnutzungskonkurrenz in Bezug auf solche Böden auch in anderen europäischen Ländern vorhanden ist.
- 2 Vor diesem Hintergrund möchte das BAFU klären lassen, wie andere europäische Länder und die Europäische Union (EU) mit dem Thema Walderhaltung umgehen, und welche Instrumente dabei zur Anwendung kommen (inkl. Zuständigkeiten und Bewilligungsprozesse, und unter Berücksichtigung der Definition des Waldbegriffs in den jeweiligen Ländern).

II. Auftrag

- 3 Für Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien und Schweden sind im Vergleich mit der Rechtslage in der Schweiz folgende Fragestellungen abzuhandeln und zu klären:
 - Mit welchem gesetzlichen Schutz und mit welchen Instrumenten kann eine quantitative Walderhaltung trotz hoher Landnutzungskonkurrenz sichergestellt werden? Was sind ähnliche oder alternative Instrumente, um dieses Ziel langfristig sicherzustellen?
 - Wie wird der Begriff des Waldes definiert (anhand welcher quantitativen und/oder qualitativen Merkmale, vgl. Art. 2, 10 und 13 des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 [Waldgesetz, WaG]¹)?
 - Welcher gesetzliche Auftrag wird zur Walderhaltung festgehalten (quantitative Erhaltung des Waldes, vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. a und Art. 3 WaG)?
 - Mit welchen Instrumenten soll der Erhalt der Waldfläche sichergestellt werden (vgl. Art. 5 und 7 WaG)?
 - Welche Voraussetzungen müssen gegeben sein, damit Wald dauernd oder vorübergehend zweckentfremdet werden kann (vgl. Art. 4 und Art. 5 Abs. 2–5 WaG)?
 - Muss für eine bewilligte Rodung ein Ersatz erbracht werden und falls ja, in welcher Form (vgl. Art. 7 und 9 WaG)?
 - Wie ist die Zuständigkeit für die Bewilligung von Rodungen festgelegt und wie ist der konkrete Bewilligungsprozess ausgestaltet (vgl. Art. 6 WaG)?
- 4 Die nationalen Forstpolitiken werden durch europäische Strategien und Aktionspläne beeinflusst. Entsprechend soll in diesem Gutachten zusätzlich zu den obigen Fragestellungen die EU-Forstpolitik in Bezug auf das Thema Walderhaltung analysiert werden.
- 5 Letzter Stand der eingearbeiteten Materialien ist der 28. Februar 2021.

¹ SR 921.0.

III. Fakten und Zahlen zum Wald in Europa

- 6 Wälder bedecken in Europa 227 Millionen ha, das sind 34,8 % der europäischen Landfläche.² In Frankreich, Italien, Deutschland und der Schweiz ist je rund ein Drittel der Landesfläche von Wald bedeckt, in Österreich sind es über 45 %, in Schweden über 60 %.³
- 7 Die Waldfläche in Europa ist in den letzten 30 Jahren um 19,3 Mio. ha gewachsen. Im Durchschnitt nahm die Waldfläche in Europa von 1990 bis 2020 netto⁴ um 643 Tausend ha (0,3 %) pro Jahr zu, und haben alle europäischen Regionen kontinuierlich an Waldfläche hinzugewonnen. Für alle europäischen Regionen war die durchschnittliche *jährliche* Zunahme der Waldfläche im Zeitraum von 1990-2020 höher (643 Tausend ha in Europas Wäldern) als im Zeitraum von 2010-2020 (443,9 Tausend ha). Die Intensität des Waldzuwachses hat damit in den letzten Jahren in allen Regionen abgenommen, so dass *insgesamt ein Rückgang der Expansionsrate auf europäischer Ebene zu verzeichnen ist*.
- 8 Der Waldzuwachs in Italien und Frankreich war zwischen 1990–2020 höher als derjenige in der Schweiz; derjenige in Deutschland und Österreich war etwas niedriger, und in Schweden findet kein Wachstum statt.⁵

IV. Situation in der Schweiz

A. Fakten und Zahlen

- 9 Die Schweiz hat eine Fläche von 41'285 km². Die Einwohnerzahl im Jahr 2019 betrug 8,6 Millionen Einwohner.⁶ Die Einwohnerdichte beträgt 215,2 Einwohner je Quadratkilometer.⁷
- 10 Die Schweiz ist zu *32,1 %* der gesamten Landfläche von Wald bedeckt. Die Waldfläche hat sich stetig vergrößert. Gemäss *Forest Europe 2020* gelten 25 % des Waldes als geschützt für die Erhaltung der Biodiversität, und 43 % des Waldes und anderer bewaldeter Flächen sind Schutzwälder. 43 Tausend ha Wald gelten als vom Menschen ungestört.⁸

² Forest Europe 2020: State of Europe's Forests 2020, S. 31, abrufbar unter <https://foresteurope.org/state-europes-forests-2020/> [Forest Europe 2020].

³ Forest Europe 2020 (Fn. 2), S. 33, Figure 1.1-2.

⁴ Zahlen setzen sich aus Aufforstung, natürlicher Waldvergrößerung und Entwaldung zusammen.

⁵ Forest Europe 2020 (Fn. 2), S. 35, Figure 1.1-4.

⁶ Bundesamt für Statistik, Bevölkerung, abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung/bevoelkerung.html>.

⁷ Statista, Bevölkerungsdichte in der Schweiz von 2009 bis 2019, abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/216767/umfrage/bevoelkerungsdichte-in-der-schweiz/>.

⁸ Forest Europe 2020 (Fn. 2), S. 238.

B. Gesetzliche Grundlagen betreffend den Wald und die Walderhaltung

- 11 Regelungen zum Wald und der Walderhaltung finden sich in der Bundesverfassung (Art. 77 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV]⁹) und im Waldgesetz.

C. Waldbegriff

- 12 Art. 77 BV, welcher den Wald auf Verfassungsebene regelt, umfasst den Wald als *Gesamtheit*. Es wird nicht zwischen öffentlichem und privatem Wald unterschieden.¹⁰
- 13 Eine Legaldefinition des Waldbegriffes findet sich in Art. 2 WaG. Der Gesetzgeber stellt in erster Linie auf *qualitative Merkmale* ab:

Als Wald gilt jede Fläche, die mit Waldbäumen oder Waldsträuchern bestockt ist und Waldfunktionen erfüllen kann (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 WaG). Als Waldfunktionen definiert das Gesetz namentlich Schutz-, Wohlfahrts- und Nutzfunktion (Art. 1 Abs. 1 WaG). Auch Weidewälder, bestockte Weiden und Selven, unbestockte oder ertragslose Flächen eines Waldgrundstücks und Grundstücke, für die eine Aufforstungspflicht besteht, gelten als Wald (Art. 2 Abs. 2 WaG). Die Entstehung des Waldes, die Nutzungsart des Waldes und die Bezeichnung im Grundbuch sind dabei nicht massgebend für die Einordnung als «Wald» (Art. 2 Abs. 1 WaG).

Nicht als Wald gelten demgegenüber isolierte Baum- und Strauchgruppen, Hecken, Alleen, Garten-, Grün- und Parkanlagen, Baumkulturen, die auf offenem Land zur kurzfristigen Nutzung angelegt worden sind, sowie Bäume und Sträucher auf Einrichtungen zur Stauhaltung und in deren unmittelbarem Vorgelände (Art. 2 Abs. 3 WaG).

- 14 Die Kantone haben in einem begrenzten Rahmen für einwachsende Flächen und andere Bestockungen zusätzlich *quantitative Merkmale* vorzusehen (vgl. Art. 2 Abs. 4 WaG i.V.m. Art. 1 WaV).
- 15 Wo Bauzonen an den Wald angrenzen, oder in Gebieten ausserhalb von Bauzonen, in denen die Kantone eine Zunahme des Waldes verhindern möchten, gelten neue Bestockungen ausserhalb der von den Kantonen in den Nutzungsplänen einzutragenden Waldgrenzen ebenfalls *nicht als Wald* (Art. 10 Abs. 2 WaG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 und 2 WaG). Insofern liegt dem WaG je nach Ausgestaltung in den Kantonen ein nunmehr *statischer Waldbegriff*¹¹ zugrunde, der den dynamischen Waldbegriff, der auf die qualitativen Merkmale abstellte, ersetzt.¹²

⁹ SR 101.

¹⁰ HOFFMANN/GRIFFEL, in WALDMANN/BELSER/EPINEY (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 77 N 16.

¹¹ Vgl. auch Art. 12a WaV, welcher von der «Festlegung statischer Waldgrenzen» spricht.

¹² Vgl. HOFFMANN/GRIFFEL (Fn. 10), Art. 77 N 15, welche darauf hinweisen, dass der qualitative Waldbegriff damit, obwohl im WaG als Normalfall vorgesehen, faktisch abgeschafft worden sei.

D. Gesetzlicher Auftrag zur Walderhaltung

- 16 Das *Walderhaltungsgebot* ist ein elementarer Grundsatz des Waldrechts und wird auch auf Verfassungsebene explizit angesprochen (Art. 77 Abs. 3 BV). Das Walderhaltungsgebot ist implizit auch im Schutzauftrag des Bundes enthalten, welcher dafür zu sorgen hat, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann (Art. 77 Abs. 1 BV).¹³
- 17 Das Walderhaltungsgebot zielt zum einen auf den *quantitativen Waldschutz*, d.h. der Wald soll in seiner Fläche und in seiner räumlichen Verteilung erhalten bleiben (Art. 1 Abs. 1 Bst. a, Art. 3–5 und Art. 7 WaG).¹⁴
- 18 Zum anderen enthält das Walderhaltungsgebot auch einen *qualitativen Waldschutz*, welcher die Bekämpfung von Waldschäden bzw. den Schutz der Waldgesundheit zum Gegenstand hat (Art. 16–18 und Art. 20 ff. und Art. 26 ff. WaG).¹⁵
- 19 Der quantitative und der qualitative Waldschutz sind verknüpft; beide stehen in engem Zusammenhang mit den dem Wald zugewiesenen Funktionen (Art. 1 Abs. 1 Bst. c WaG).

E. Instrumente zur flächenmässigen Walderhaltung

1. Rodungsverbot

- 20 Der Wald wird quantitativ in erster Linie durch das *Rodungsverbot* erhalten (Art. 5 Abs. 1 WaG). Als Rodung gilt die «dauernde oder vorübergehende Zweckentfremdung von Waldboden» (Art. 4 WaG). Eine solche Zweckentfremdung von Waldboden liegt vor, wenn eine Waldfläche der forstlichen Nutzung entzogen und einer waldfremden Nutzung zugeführt wird.¹⁶ Nicht massgebend für die Beantwortung der Frage, ob eine Rodung vorliegt, ist, ob die Beanspruchung des Waldbodens zu waldfremden Zwecken mit der Entfernung der Bestockung verbunden ist.¹⁷ Ebenfalls als Rodung gilt in der Regel die Zuweisung von Wald zu einer raumplanungsrechtlichen Nutzungszone gemäss Art. 12 WaG.¹⁸
- 21 Abzugrenzen ist die Rodung vom Kahlschlag, welcher ebenfalls verboten ist (Art. 22 WaG). Ebenfalls nicht als Rodung gilt die Beanspruchung von Waldboden für forstliche Bauten und Anlagen sowie für nichtforstliche Kleinbauten und -anlagen, sowie die Zuweisung von Wald in eine Schutzzone gemäss Art. 17 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [RPG]¹⁹, sofern das Schutzziel mit der Walderhaltung in Einklang steht (Art. 4 der Verordnung über den Wald vom 30. November 1992 [WaV]²⁰).

¹³ HOFFMANN/GRIFFEL (Fn. 10), Art. 77 N 18.

¹⁴ HOFFMANN/GRIFFEL (Fn. 10), Art. 77 N 18.

¹⁵ HOFFMANN/GRIFFEL (Fn. 10), Art. 77 N 18.

¹⁶ JAISSE, Der dynamische Waldbegriff und die Raumplanung: Eine Darstellung der Waldgesetzgebung unter raumplanungsrechtlichen Aspekten, Zürich 1994, S. 115.

¹⁷ BGE 106 Ib 141, E. 3; BGer vom 3. August 1982, E. 3b, in: ZBI 83 [1982], 554.

¹⁸ KELLER, Rechtliche Aspekte der neuen Waldgesetzgebung, in: AJP 1993, 144 ff., 147.

¹⁹ SR 700.

²⁰ SR 921.01.

2. Ersatz für eine bewilligte Rodung

- 22 Für jede Rodung ist grundsätzlich in derselben Gegend mit standortgerechten Arten *Realersatz* zu leisten (Art. 7 Abs. 1 WaG). D.h., dass an einem vergleichbaren Standort, in derselben Höhenlage und in derselben Region eine gleich grosse Fläche Wald mit standortgerechten Arten zu begründen ist.²¹ Bei einer Distanz von knapp 10 km zwischen der Rodungsfläche und der Fläche für den Realersatz kann dabei «ohne Weiteres» von «derselben Gegend» gesprochen werden.²² Von «derselben Gegend» ging das Bundesgericht auch bei einer Höhendifferenz von über 250 m aus, wenn beide betroffenen Flächen unterhalb von 1'000 m.ü.M. liegen. Sinn und Zweck von Art. 7 Abs. 1 WaG sei es insbesondere zu verhindern, dass der Wald in den Höhenlagen ab 1'000 m.ü.M. weiter zunehme, und im Mittelland weiter abnehme.²³ Diese Pflicht zum Realersatz ist allerdings in zweierlei Hinsicht relativiert:
- 23 Anstelle von Realersatz können auch *«gleichwertige Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes»* getroffen werden (Art. 7 Abs. 2 WaG):
- In nach naturräumlichen Kriterien bestimmten²⁴ Gebieten mit über längerer Zeit²⁵ zunehmender Waldfläche (Art. 7 Abs. 2 Bst. a WaG)
 - *Ausnahmsweise* in übrigen Gebieten zur Schonung von landwirtschaftlichem Kulturland sowie ökologisch oder landschaftlich wertvoller Gebiete (Art. 7 Abs. 2 Bst. b WaG)
- «Gleichwertig» sind Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes mit der gerodeten Fläche, wenn sie finanziell und – insbesondere – ökologisch gleichwertig sind.²⁶ «Ökologisch gleichwertig» sind Massnahmen, die eine dauerhaft vergleichbare Wirkung für die biologische Vielfalt des Waldes bzw. für Natur und Landschaft haben.²⁷ Die Massnahmen müssen in derselben Gegend (vgl. hierzu oben Rz. 22) ergriffen werden, da nur so das Ziel des Rodungersatzes wirklich erreicht werden kann, also die Kompensation effektiv wirksam wird.²⁸ In Gebieten, in denen die Waldfläche zunimmt, wird heute bei definitiven Rodungen kaum noch nach Gegenden für einen Realersatz gesucht, sondern erfolgen stattdessen Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes.²⁹
- 24 Unter bestimmten Voraussetzungen kann *gänzlich auf einen Rodungersatz verzichtet werden* (Art. 7 Abs. 3 WaG):
- Für die Rückgewinnung von landwirtschaftlichem Kulturland bei Flächen, die in den letzten 30 Jahren eingewachsen sind;

²¹ Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.) 2014: Vollzugshilfe Rodungen und Rodungersatz. Voraussetzungen zur Zweckentfremdung von Waldareal und Regelung des Ersatzes. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Vollzug Nr. 1407: S. 38, S. 14 [BAFU Vollzugshilfe Rodungen].

²² BGer 1C_465 vom 8. Dezember 2020, E. 7.3.

²³ BGer 1C_465 vom 8. Dezember 2020, E. 7.3.

²⁴ BAFU Vollzugshilfe Rodungen (Fn. 21), S. 38, S. 14.

²⁵ BAFU Vollzugshilfe Rodungen (Fn. 21), S. 38, S. 14.

²⁶ BAFU Vollzugshilfe Rodungen (Fn. 21), S. 38, S. 16.

²⁷ BGer 1C_391/2014 vom 3. März 2016, E. 5.5; BGer 1C_393 vom 3. März 2016, E. 10.6.

²⁸ BAFU Vollzugshilfe Rodungen (Fn. 21), S. 38, S. 17.

²⁹ Auskunft BAFU.

- bei Projekten zur Gewährleistung des Hochwasserschutzes und zur Revitalisierung von Gewässern insbesondere bei Flächen, die nicht mehr mit Wald bestockt werden können;³⁰ und
- wenn für den Erhalt und die Aufwertung von Biotopen nach den Art. 18a und 18b Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG]³¹ eine Rodung notwendig ist.

F. Landnutzungsänderung von Waldflächen (Ausnahmen vom Rodungsverbot)

1. Voraussetzungen

- 25 Ausnahmebewilligungen vom Grundsatz des Rodungsverbots dürfen nur unter restriktiven Voraussetzungen erteilt werden. Sie dürfen erteilt werden, wenn *kumulativ*
- wichtige Gründe für die Rodung bestehen, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen (Art. 5 Abs. 2 Einleitungssatz WaG), wobei finanzielle Interessen nicht in die Interessenabwägung einfließen dürfen (Art. 5 Abs. 3 WaG),³² und die Interessen für Anlagen zur Erzeugung und Übertragung erneuerbarer Energien besonderes Gewicht erhalten (Art. 5 Abs. 3^{bis} WaG);
 - das Werk, für das gerodet werden soll, auf den vorgesehenen Standort angewiesen ist (Standortgebundenheit, Art. 5 Abs. 2 Bst. a WaG), was eine umfassende Abklärung von Alternativstandorten voraussetzt;³³
 - das Werk die Voraussetzungen der Raumplanung sachlich erfüllt (Art. 5 Abs. 2 Bst. b WaG);
 - die Rodung zu keiner erheblichen Gefährdung der Umwelt (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. c und Abs. 3 WaG), wobei es hier um die Vermeidung von Naturgefahren und um die Einhaltung der Umwelt- und Gewässerschutzgesetzgebung geht;
 - die Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes beachtet werden (Art. 5 Abs. 4 WaG).
- 26 Entstehen durch die Rodungsbewilligungen erhebliche Vorteile, ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu leisten (Art. 9 WaG, Art. 5 RPG).

2. Zuständigkeit

- 27 Die Zuständigkeit für die Erteilung von Ausnahmebewilligungen für Rodungen folgt der Zuständigkeit für die Erteilung der Baubewilligung für die Errichtung oder Änderung des Werkes, für das gerodet werden soll. Es wird dabei zwischen Bundesverfahren und kantonalen Verfahren unterschieden.
- 28 Sind für die Erteilung der Baubewilligung Bundesbehörden zuständig, erteilt auch diese die Rodungsbewilligung (Art. 6 Abs. 1 Bst. a WaG). Sind die kantonalen Behörden zuständig, liegt die Zuständigkeit zur Erteilung der Rodungsbewilligung bei diesen Behörden (Art. 6 Abs. 1 Bst. b WaG).

³⁰ BAFU Vollzugshilfe Rodungen (Fn. 21), S. 38, S. 15 f.

³¹ SR 451.

³² Vgl. auch BGE 119 Ib 397, E. 6d.

³³ BGE 120 Ib 400, E. 4c, 119 Ib 397, E. 6a S. 405 mit weiteren Hinweisen.

- 29 Falls ein Vorhaben eine Bewilligung einer Bundesbehörde und zugleich die Bewilligung einer kantonalen Behörde erfordert (zum Beispiel für Seilbahnen und Nebenanlagen wie Skipisten), ist die Rodungsbewilligung materiell und zeitlich zu koordinieren.³⁴

3. Bewilligungsverfahren

- 30 Es ist bei der zuständigen Behörde (oben Rz. 27 f.) ein *Rodungsgesuch* einzureichen.³⁵ Die Behörde macht das Gesuch öffentlich bekannt und legt die Akten zur Einsicht auf (Art. 5 WaV).
- 31 Ist eine Bundesbehörde zuständig, hat sie vor dem Bewilligungsentscheid *das BAFU als Fachbehörde anzuhören* (Art. 49 Abs. 2 WaG i.V.m. Art. 62b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG]³⁶). Eine kantonale Behörde hat das BAFU dann anzuhören, wenn es sich um eine grössere zu rodende Fläche oder um einen überkantonalen Fall handelt (Art. 6 Abs. 2 WaG). Bei wesentlichen Anpassungen des Projekts ist dieses erneut öffentlich zu publizieren.³⁷
- 32 Die zuständige Behörde trifft schliesslich den *Rodungsentscheid*. Der Rodungsentscheid enthält neben der Fläche der bewilligten oder verweigerten Rodung (Art. 7 Abs. 1 Bst. a WaV) auch die Art und den Umfang der Ersatzmassnahmen (Art. 7 Abs. 1 Bst. b WaV), d.h. insbesondere des Rodungersatzes (oben Rz. 22 f.). Die Ausnahmbewilligung ist zu befristen (Art. 5 Abs. 5 WaG).
- 33 Kantonale Rodungsverfügungen und Rodungsentscheide sind bei deren Eröffnung neben den Parteien auch dem BAFU mitzuteilen (Art. 66 Abs. 2 WaV). Das BAFU kann gegen Rodungsverfügungen Behördenbeschwerde ergreifen (Art. 46 Abs. 2 WaG).

G. Fazit zur Schweiz

- 34 Wald ist in der Schweiz primär *qualitativ* definiert als Fläche, die Waldfunktionen erfüllen kann. Die Kantone haben für den Waldbegriff in bestimmten Situationen zusätzlich auf quantitative und statische, d.h. raumplanerische Merkmale abzustellen.
- 35 Der Wald soll mit dem *Walderhaltungsgebot* in seiner Fläche und seiner räumlichen Verteilung erhalten bleiben. Hierzu dient in erster Linie ein *Rodungsverbot*. Eine *Rodung* ist dabei eine Zweckentfremdung von Waldboden, und zwar unabhängig davon, ob die Bestockung entfernt wird.
- 36 Unter im Einzelnen bestimmten Voraussetzungen dürfen die zuständigen Behörden eine *Ausnahmbewilligung vom Rodungsverbot* gewähren. Insbesondere muss eine

³⁴ BAFU Vollzugshilfe Rodungen (Fn. 21), S. 38, Ziff. 2.2.4.

³⁵ Das BAFU hat über den Inhalt des Rodungsgesuchs Richtlinien erlassen (Art. 5 Abs. 3 WaV und BAFU Vollzugshilfe Rodungen) und stellt ein Rodungsformular zur Verfügung, vgl. BAFU, Rodungen und Rodungsgesuch, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wald/fachinformationen/strategien-und-massnahmen-des-bundes/rodungen-und-rodungsgesuch.html>.

³⁶ SR 172.010.

³⁷ BAFU Vollzugshilfe Rodungen (Fn. 21), Ziff. 2.2.2 und 2.2.3.

vorstrukturierte Interessenabwägung vorgenommen werden. Es ist vorgegeben, dass wichtige Gründe für eine Rodung bestehen und nachgewiesen werden müssen, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen, und dass ansonsten das Interesse an der Walderhaltung überwiegt. Es ist vorgegeben, dass finanzielle Interessen nicht beachtet werden dürfen, und dass das Interesse an erneuerbaren Energien von besonderem Gewicht sind. Weiter muss eine Standortgebundenheit des Werks vorliegen, für welches gerodet wird. Anforderungen anderer Sachbereiche wie der Raumplanung und des Natur- und Heimatschutzes sind einzuhalten, wobei dieses wohl primär der Klarheit dienende Kriterium wohl kein bedeutsames Abgrenzungsmerkmal zu Gesetzgebungen anderer Staaten ist.

- 37 Für eine Rodung ist grundsätzlich *Realersatz* zu leisten, d.h. es ist eine gleichgrosse Fläche Wald mit standortgerechten Arten in derselben Gegend zu begründen. Es gibt allerdings *wichtige Ausnahmen* von der Pflicht zur Leistung von Realersatz, nämlich in Gebieten mit über längerer Zeit zunehmender Waldfläche und in weiteren Gebieten insbesondere zur Schonung von landwirtschaftlichem Kulturland. In diesen Gebieten genügt es, anstelle der Schaffung einer Waldfläche ökologisch gleichwertige Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes zu treffen. Insbesondere für die Rückgewinnung von landwirtschaftlichem Kulturland bei Flächen, die in den letzten 30 Jahren eingewachsen sind, kann sodann *gänzlich auf einen Rodungersatz verzichtet werden*.

V. Forstpolitik in der EU

- 38 Auch wenn der EU keine eigentliche Zuständigkeit für den Wald zukommt und der Vertrag über die Arbeitsweise der EU [AEUV] nicht explizit Bezug auf eine EU-Forstpolitik³⁸ nimmt, teilt sich die EU mehrere forstbezogene Zuständigkeiten mit den Mitgliedsstaaten, darunter Umwelt, Klima und Landwirtschaft (Art. 4 Abs. 2 Bst. d und e AEUV). Der Schutz der Wälder ist ein *grundlegender Bestandteil der EU-Umweltpolitik* und damit der Zuständigkeit der EU, die sich auf die Art. 43 und 191-192 des AEUV stützt.³⁹
- 39 Die letzte Forststrategie der EU datiert von 2013 und fokussierte sich auf eine nachhaltige Waldbewirtschaftung.⁴⁰ Mit der Verabschiedung des «europäischen grünen Deals»⁴¹ im Dezember 2019 und der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030⁴² im Mai 2020 sind die *Ambitionen der EU-Umweltpolitik für Wälder deutlich gestiegen*.⁴³ Vor diesem Hintergrund erarbeitet die Europäische Kommission derzeit eine *neue*

³⁸ Europäische Kommission, Eine neue EU-Forststrategie: für Wälder und den forstbasierten Sektor, COM(2013) 659 final vom 20. September 2013, S. 3.

³⁹ Europäische Kommission, EU Forest Policy, abrufbar unter https://ec.europa.eu/environment/forests/policy_en.htm.

⁴⁰ Europäische Kommission, Eine neue EU-Forststrategie: für Wälder und den forstbasierten Sektor, COM(2013) 659 final vom 20. September 2013, Ziff. 3.2.

⁴¹ Europäische Kommission, Ein europäischer Grüner Deal, Erster klimaneutraler Kontinent werden, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de.

⁴² Europäische Kommission, EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, COM(2020) 380 final, vom 20. Mai 2020 [EU- Biodiversitätsstrategie für 2030].

⁴³ Europäische Kommission, EU Forest Policy, abrufbar unter https://ec.europa.eu/environment/forests/policy_en.htm [EU Forest Policy].

Forststrategie, die noch im Jahr 2021 verabschiedet werden soll. Die Vernehmlassung zur Stossrichtung der künftigen Forststrategie lief bis zum 19. April 2021.⁴⁴ Die neue Forststrategie soll den politischen Rahmen für die Wälder der EU setzen. Das *Hauptziel* der neuen Forststrategie ist die *effektive Aufforstung, der Erhalt und die Wiederherstellung der Wälder in Europa*.⁴⁵

- 40 Die EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 anerkennt, dass Wälder für die biologische Vielfalt, die Klima- und Wasserregulierung, die Bereitstellung von Nahrungsmitteln, Medikamenten und Materialien, die Kohlenstoffbindung und -speicherung, die Bodenstabilisierung und die Reinigung von Luft und Wasser von enormer Bedeutung sind. Bereits diese Strategie enthält mehrere Massnahmen, die sich auf Wälder beziehen:⁴⁶
- *Strenger Schutz aller verbleibenden Primär- und Urwälder* in der EU, denn diese sind grosse Kohlenstoffsinken und beherbergen viele Tier- und Pflanzenarten;
 - *Verbesserung von Quantität, Qualität und Widerstandsfähigkeit der Wälder*, insbesondere im Hinblick auf Brände, Dürren, Schädlinge, Krankheiten und andere Bedrohungen, die durch den Klimawandel voraussichtlich zunehmen werden;
 - Leitlinien für eine *naturbasierte Waldbewirtschaftung*, die zu einer nachhaltigeren Nutzung der Waldressourcen und zu gesünderen, widerstandsfähigeren und vielfältigeren Wäldern führen;
 - Entwicklung von Leitlinien für *biodiversitätsfreundliche Aufforstungen, Wiederaufforstungen und Baumpflanzungen*, die sicherstellen, dass der richtige Baum zur richtigen Zeit am richtigen Ort gepflanzt wird, um Mischwälder zu schaffen, die an aktuelle und zukünftige Herausforderungen angepasst sind;
 - *Pflanzung von 3 Milliarden zusätzlicher Bäume* bis 2030 - um die *Waldfläche der EU deutlich zu vergrössern*, CO₂ zu speichern und mehr Lebensraum für Tier- und Pflanzenarten zu schaffen.
- 41 Die EU-Strategien sind zwar keine Rechtsvorschriften, deren Umsetzung wird aber – soweit nötig – mit EU-Rechtsvorschriften (Richtlinien, Verordnungen) untermauert werden. So will die EU-Kommission die EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 bis 2024 überprüfen, um Fortschritte zu bewerten und festzustellen, ob zur Verwirklichung der Ziele weitere Massnahmen erforderlich sind.⁴⁷
- 42 Die nachfolgend dargestellten Rechtsordnungen von Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien und Schweden sind vor diesem Hintergrund als Momentaufnahme zu verstehen. *Sämtliche Rechtsordnungen werden sich aufgrund der EU-Forstpolitik mittelfristig dem Erhalt und der Wiederherstellung der Wälder verschreiben müssen.*

⁴⁴ Europäische Kommission, Commission consults on new EU Forest Strategy, 29. Januar 2021, abrufbar unter https://ec.europa.eu/environment/news/commission-consults-new-eu-forest-strategy-2021-01-29_de.

⁴⁵ EU Forest Policy (Fn. 43); Europäische Kommission, EU Forest Strategy, Roadmap, S. 2, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12674-EU-Forest-Strategy->.

⁴⁶ Vgl. EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 (Fn. 42), Ziff. 2.2.4 sowie Europäische Kommission, EU Forest Policy (Fn. 43).

⁴⁷ EU-Biodiversitätsstrategie (Fn. 42), Ziff. 5.

VI. Deutschland im Allgemeinen und Baden-Württemberg im Speziellen

A. Fakten und Zahlen

- 43 Deutschland hat eine Fläche von 357'022 Quadratkilometern.⁴⁸ Die Einwohnerzahl im Jahr 2020 betrug 83,14 Millionen Einwohner.⁴⁹ Die Einwohnerdichte belief sich im Jahr 2019 auf 233 Einwohner pro Quadratkilometer.⁵⁰ Die Einwohnerdichte in Baden-Württemberg beträgt 311 Einwohner je Quadratkilometer und ist damit eine der höchsten in Deutschland.⁵¹
- 44 Die Waldfläche in Deutschland hat sich langsam ausgedehnt und beträgt jetzt 32,7 % der Gesamtfläche. Baden-Württemberg verfügt mit einem Waldanteil an der Landesfläche von 37,8 % über einen überdurchschnittlich hohen Waldanteil.⁵² Mehr als 80 % der deutschen Wälder sind als Schutzgebiete zur Erhaltung der Biodiversität ausgewiesen. Im Jahr 2010 wurden über 40 % der Wälder als Schutzwälder gemeldet.⁵³

B. Gesetzliche Grundlagen betreffend den Wald und die Walderhaltung

- 45 Der Wald ist in Deutschland im Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft vom 2. Mai 1975 (Bundeswaldgesetz, BWaldG) geregelt.
- 46 Ursprünglich war das Gesetz als Rahmengesetz konzipiert, aufgrund welchem in den Ländern Landeswaldgesetze erlassen oder angepasst wurden. Baden-Württemberg hat das Waldgesetz für Baden-Württemberg vom 31. August 1995 [LWaldG] erlassen.
- 47 Mit der *Föderalismusreform im Jahr 2006* wurde die Rahmengesetzgebung abgeschafft. Bisher der Rahmengesetzgebung unterliegende Teile des Bundeswaldgesetzes wurden in die «konkurrierende Gesetzgebungskompetenz» überführt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 [GG]).⁵⁴ Die Länder haben danach die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner

⁴⁸ Statista, Europäische Union: Flächen der Mitgliedsstaaten im Jahr 2021, abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/326957/umfrage/flaechen-der-eu-laender/>.

⁴⁹ Statista, Europäische Union: Einwohnerzahl in den EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2020 und Prognosen bis zum Jahr 2100, 2021, abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/164004/umfrage/prognostizierte-bevoelkerungsentwicklung-in-den-laendern-der-eu/>.

⁵⁰ Statista, Bevölkerungsdichte (Einwohner je km²) in Deutschland von 1991 bis 2019, abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/440766/umfrage/bevoelkerungsdichte-in-deutschland/#:~:text=Im%20Jahr%202019%20betrug%20die,geringste%20Bev%C3%B6lkerungsdichte%20hatte%20Mecklenburg%2DVorpommern.>

⁵¹ Statista, Bevölkerungsdichte (Einwohner je km²) in Deutschland nach Bundesländern zum 31. Dezember 2019, abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1242/umfrage/bevoelkerungsdichte-in-deutschland-nach-bundeslaendern/>.

⁵² Baden-Württemberg, Statistisches Landesamt, Durchatmen im Oktober: Waldfläche fast viermal so gross wie Mallorca, 6. Oktober 2020, abrufbar unter <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2020259.>

⁵³ Forest Europe 2020 (Fn. 2), S. 227.

⁵⁴ Vgl. VG München, Urteil vom 23. September 2015 – M 25 K 14.3911, Rn. 24.

Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). Haben sowohl der Bund als auch ein Land eine entsprechende Rechtsnorm erlassen, gilt gemäss Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG die jeweils spätere der beiden Regelungen. Vom Bund im Bundeswaldgesetz getroffene Neuregelungen gelten damit in den einzelnen Bundesländern unmittelbar und verdrängen entsprechendes Landesrecht.

C. Waldbegriff

- 48 Der Waldbegriff ist ein zentraler Begriff des Waldrechts.⁵⁵ Dessen Legaldefinition findet sich in § 2 BWaldG und § 2 LWaldG. Der Gesetzgeber stellt auf *qualitative Merkmale* ab. Entscheidend sind mithin die in der Natur anzutreffenden Verhältnisse, unabhängig davon, ob sie durch Anpflanzung oder natürliche Sukzession entstanden sind.⁵⁶ Auch ein Eintrag in Plänen,⁵⁷ im Grundbuch oder im Waldverzeichnis ist unerheblich,⁵⁸ genauso wie die Frage, ob es sich um öffentlichen oder privaten Wald handelt (§ 3 BWaldG). Eine gesetzliche Mindestgrösse für die Waldeigenschaft ist ebenfalls nicht festgelegt, doch darf es sich nicht um alleinstehende Bäume oder eine blosse Baumgruppe, sondern muss es sich um eine flächenhafte Bestockung handeln.⁵⁹ Hierzu muss eine Ansammlung von Waldbäumen und Waldsträuchern vorliegen, die eine bestimmte Grösse aufweisen und einen flächenhaften Eindruck vermitteln.⁶⁰
- 49 Als Wald gilt gemäss Legaldefinition jede mit Forstpflanzen bestockte Grundfläche, und zudem kahlgeschlagene oder verlichtete Grundflächen, Waldwege, Waldeinteilungs- und Sicherungstreifen, Waldblößen und Lichtungen, Waldwiesen, Wildäsungsplätze, Holzlagerplätze sowie weitere mit dem Wald verbundene und ihm dienende Flächen (§ 2 Abs. 1 BWaldG). Das Bundesland Baden-Württemberg konkretisiert die «weiteren mit dem Wald verbundenen und ihm dienenden Flächen». Als Wald gelten danach in Baden-Württemberg auch im Wald liegende oder mit ihm verbundene Pflanzengärten und Leitungsschneisen, Waldparkplätze und Flächen mit Erholungseinrichtungen, Teiche, Weiher, Gräber und andere Gewässer von untergeordneter Bedeutung, Moore, Heiden und Ödflächen, soweit sie zur Sicherung der Funktionen des angrenzenden Waldes erforderlich sind, sowie weitere dem Wald dienende Flächen (§ 2 LWaldG). Als Anhaltspunkt für die Flächengrösse werden für Waldparzellen in der freien Landschaft etwa 0.2 ha Grösse oder ein Flächendurchmesser, der grösser als die durchschnittliche Baumhöhe ist, angenommen. Jedenfalls muss eine flächenhafte Ansammlung von Waldbäumen- und Sträuchern, die ein typisches Bestandesinnenklima ausprägen, gegeben sein.⁶¹

⁵⁵ JENDRO, Waldumwandlung, Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst, 2017, S. 10, abrufbar unter <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/51366>.

⁵⁶ LUICK/SCHULER, Waldweide und forstrechtliche Aspekte, Berichte des Institutes für Landschafts- und Pflanzenökologie der Univ. Hohenheim (17), 149–164, Stuttgart-Hohenheim, S. 2, abrufbar unter https://cms.waldwissen.net/waldwirtschaft/nebenutzung/agroforst_weide/fva_waldweide/fva_waldweide_forstrechtliche_aspekte_juris.

⁵⁷ JENDRO (Fn. 55), S. 7.

⁵⁸ LUICK/SCHULER (Fn. 56), S. 1.

⁵⁹ LUICK/SCHULER (Fn. 56), S. 2; JENDRO (Fn. 55), S. 8.

⁶⁰ VGH Baden-Württemberg, Urteil 3 S 2356/91 vom 20. Dezember 1993, E. 30.

⁶¹ LUICK/SCHULER (Fn. 56), S. 2.

- 50 Es sind auf Ebene Bundeswaldgesetz vier abschliessende *Ausnahmen vom Waldbegriff* definiert: Nicht unter den Waldbegriff fallen erstens Kurzumtriebsplantagen, zweitens die agrarforstliche Nutzung, drittens mit Forstpflanzen bestockte Flächen, die am 6. August 2010 im Flächenidentifizierungssystem als landwirtschaftliche Fläche erfasst waren und heute als solche genutzt werden, und viertens in der Flur oder im bebauten Gebiet gelegene kleinere Flächen, die mit einzelnen Baumgruppen, Baumreihen oder mit Hecken bestockt sind oder als Baumschulen verwendet werden (§ 2 Abs. 2 BWaldG).
- 51 Weitere Ausnahmen können die Länder vorsehen. Sie können andere Grundflächen dem Wald zurechnen und Weihnachtsbaum- und Schmuckreisigkulturen sowie zum Wohnbereich gehörende Parkanlagen vom Waldbegriff ausnehmen (§ 2 Abs. 3 BWaldG). Baden-Württemberg hat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und Weihnachtsbaum- und Schmuckreisigkulturen sowie zum Wohnbereich gehörende Parkanlagen ausgenommen (§ 2 Abs. 4 LWaldG).
- 52 Eine Änderung der tatsächlichen Verhältnisse führt nicht zu einem Ende der Waldeigenschaft. So endet die Eigenschaft einer Fläche als «Wald» nicht durch eine (rechtswidrige) Rodung des Baumbestandes oder mit einer begonnenen anderen Nutzung ohne vorherige Einholung der erforderlichen Genehmigung. Auch eine genehmigte Rodung führt erst zur Beendigung der Waldeigenschaft, wenn von der Genehmigung tatsächlich Gebrauch gemacht wurde.⁶²

D. Gesetzlicher Auftrag zur Walderhaltung

- 53 Der gesetzliche Auftrag zur Walderhaltung findet sich in der Zweckbestimmung des BWaldG. Danach ist es insbesondere auch Zweck des BWaldG, den Wald «zu erhalten, erforderlichenfalls zu mehren und seine ordnungsgemässe Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern.» Dies, um die Nutzfunktion des Waldes (wirtschaftlicher Nutzen) und seine Schutz- und Erholungsfunktion (Bedeutung für die Umwelt, Erholung der Bevölkerung) zu sichern (§ 1 Nr. 1 BWaldG).
- 54 Konkret ist der gesetzliche Auftrag zur Walderhaltung im zweiten Kapitel «Erhaltung des Waldes» des BWaldG geregelt. Es handelt sich bei diesen Vorschriften zur Walderhaltung um *Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung*. Die Länder waren aufgefordert, den Bestimmungen des BWaldG entsprechende Vorschriften einschliesslich geeigneter Entschädigungsregelungen zu erlassen, oder bestehende Vorschriften anzupassen (§ 5 BWaldG).
- 55 Der Grundsatz der Walderhaltung enthält drei Komponenten:⁶³
- *Quantitativer Waldschutz*: Erhaltung des Waldes in seiner räumlichen Ausdehnung, welches die wichtigste Komponente darstellt (vgl. zur Waldumwandlung § 9 BWaldG, § 9 LWaldG).

⁶² JENDRO (Fn. 55), S. 9.

⁶³ Vgl. auch Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Leitfaden zur Waldumwandlung und zum Waldausgleich im Land Berlin, Band 1: Voraussetzungen für eine Waldumwandlung, Stand April 2020, S. 22, abrufbar unter <https://www.berlin.de/forsten/waldschutz/walderhaltung/>.

- *Funktionaler Waldschutz*: Hier geht es um die Sicherung der insbesondere durch den Standort und Beschaffenheit des Waldes geprägten Funktionen und Zweckbestimmungen des Waldes (Rz. 53). Auch die Vorschriften zur Waldumwandlung haben den funktionsbezogenen Bestandesschutz von Waldflächen zum Ziel.⁶⁴
- *Qualitativer Waldschutz*: Sicherstellen, dass der Wald die seiner Funktion entsprechenden Wirkungen auch tatsächlich erbringen kann. Der qualitative Waldschutz erfolgt über die Vorschriften zur Bewirtschaftung des Waldes (§ 11 BWaldG, § 5 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege vom 29. Juli 2009 [BNatSchG], § 12 ff. LWaldG).

E. Instrumente zur flächenmässigen Walderhaltung

1. Genehmigungspflicht für Waldumwandlung

56 Nach dem Bundeswaldgesetz darf Wald «nur mit Genehmigung (...) gerodet und in eine andere Nutzungsart umgewandelt werden» (§ 9 Abs. 1 Satz 1 BWaldG). Der Gesetzeswortlaut definiert die Waldumwandlung als

- Rodung (Beseitigung der Wurzelstöcke) und
- gleichzeitige Nutzungsänderung.

Da aber eine uneingeschränkte Anwendung dieses «zweiteiligen Umwandlungsbegriffs» zu nicht sachgerechten Ergebnissen führen kann,⁶⁵ sind in Anlehnung an den forstwirtschaftlichen Begriff der Waldumwandlung nach den Vorschriften des Bundeswaldgesetzes trotz dessen Wortlaut auch Waldumwandlungen ohne Rodung genehmigungsbedürftig.⁶⁶

In Baden-Württemberg, wie auch in anderen Bundesländern⁶⁷, ist eine Rodung von vorneherein nicht ein zwingendes Merkmal einer Waldumwandlung: Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 LWaldG darf «Wald nur mit Genehmigung (...) in eine andere Nutzungsart umgewandelt werden.»

57 Für eine Nutzungsänderung ist ausschlaggebend, dass der Wald in eine andere, nichtforstliche Nutzungsart überführt wird.⁶⁸ Andere Nutzungsarten sind beispielsweise landwirtschaftliche Nutzflächen, Verkehrsflächen, Bauflächen oder Gewerbeflächen.⁶⁹

58 Eine Umwandlung ist insgesamt anzunehmen bei allen Massnahmen, durch die ein Wald ganz oder teilweise beseitigt wird oder eine weitgehende Aufhebung einer der vom Wald üblicherweise ausgehenden Wirkungen (Funktionen) erfolgt, ohne dass

⁶⁴ KLOSE/ORF, Forstrecht, 2. Aufl. 1998, § 9 Rn. 3.

⁶⁵ JENDRO (Fn. 55), S. 20.

⁶⁶ KLOSE/ORF (Fn. 64), § 9 Rn. 35-37.

⁶⁷ Vgl. beispielsweise das Brandenburger Landesrecht, § 8 Abs. 1 LWaldG.

⁶⁸ KLOSE/ORF (Fn. 64), § 9 Rn. 15.

⁶⁹ LUICK/SCHULER (Fn. 56), S. 2.

dies durch die Vorschriften über die ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Waldes gestattet ist.⁷⁰

- 59 Bei dem in § 9 BWaldG und LWaldG vorgesehenen grundsätzlichen Verbot der Waldumwandlung handelt es sich um ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (vgl. hierzu im Einzelnen unten Ziff. VI.F).⁷¹
- 60 Die Länder können bestimmen, dass die Umwandlung keiner Genehmigung bedarf, wenn für die Waldfläche auf Grundlage anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften rechtsverbindlich eine andere Nutzungsart festgestellt worden ist (§ 9 Abs. 3 Nr. 1 BWaldG). Sie können zudem an die Umwandlung weitere Einschränkungen knüpfen oder, insbesondere bei Schutz- und Erholungswäldern, die Umwandlung ganz untersagen (§ 9 Abs. 3 Nr. 2 BWaldG). Baden-Württemberg kennt keine solche Regelung.
- 61 Von der Waldumwandlung abzugrenzen sind Kahlschläge. Hier muss der Wald innert angemessener Frist resp. innert drei Jahren wieder aufgeforstet werden (§ 11 BWaldG, § 17 LWaldG).

2. Ausgleichspflichten der nachteiligen Wirkungen einer Umwandlung

- 62 Ein Ausgleich nachteiliger Wirkungen einer Umwandlung ist in der Gesetzgebung des Bundes *nicht* vorgesehen. Da die Bundesländer die Waldumwandlung aber weiteren Einschränkungen unterwerfen können (§ 9 Abs. 3 Nr. 2 BWaldG), können sie auch einen Ausgleich nachteiliger Auswirkungen einer Umwandlung vorsehen.
- 63 Baden-Württemberg hat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht. Im Landesrecht von Baden-Württemberg ist ein forstrechtlicher Ausgleich vorgesehen. Die Genehmigungsbehörde kann einen vollen oder teilweisen *Ausgleich der durch eine Umwandlung entstehenden nachteiligen Wirkungen für die Schutz- oder Erholungsfunktionen des Waldes* (Rz. 53) bestimmen (§ 9 Abs. 3 LWaldG). Der Behörde kommt ein weites Ermessen zu, über die Art der Ausgleichsmassnahmen zu bestimmen. In Betracht kommen insbesondere
- die Neuaufforstung in der Nähe innert bestimmter Frist,
 - der Erhalt eines schützenden Bestandes sowie
 - sonstige Schutz- und Gestaltungsmaßnahmen (§ 9 Abs. 3 Nr. 1 bis 3 LWaldG).

Verordnungen oder Gerichtsentscheide, die § 9 Abs. 3 LWaldG konkretisieren, liegen, soweit ersichtlich, nicht vor. Der Literatur auch zu anderen Bundesländern ist zu entnehmen, dass mit den Ausgleichsmassnahmen gewährleistet werden soll, dass die Folgen der Umwandlung kompensiert werden.⁷² Die Ausgleichsmassnahmen sollen den durch Umwandlung verlorenen Wald in einem «engen zeitlichen, funktionellen (sachlichen) und räumlichen Zusammenhang möglichst gleichartig und gleichwertig ersetzen.»⁷³ Idealerweise soll der Ersatz noch in dem betroffenen Naturraum selbst erfolgen, es können aber auch Massnahmen zur Verbesserung des

⁷⁰ KLOSE/ORF (Fn. 64), § 9 Rn. 11.

⁷¹ JENDRO (Fn. 55), S. 29.

⁷² KLOSE/ORF (Fn. 64), § 9 Rn. 152e.

⁷³ KOCH, Waldgesetz des Landes Brandenburg, 9. Ergänzungslieferung, Nov. 2016, § 8 Nr. 3.2.1.

Waldzustandes, die die Funktionalität und Qualität des von der Umwandlung nicht betroffenen (Rest-)Waldes verbessern, auferlegt werden. «Die Waldbilanz darf nach alledem jedenfalls nicht negativ ausfallen.»⁷⁴

- 64 Ein flächenmässiger oder gestalterischer Ausgleich hat Vorrang vor einem finanziellen Ausgleich. Nur wenn kein Ausgleich möglich ist, d.h. wenn die nachteiligen Wirkungen der Waldumwandlung nicht anderweitig ausgeglichen werden können, ist subsidiär ein finanzieller Ausgleich mittels einer *Walderhaltungsabgabe* möglich (§ 9 Abs. 4 LWaldG). Die Höhe der Abgabe bemisst sich nach der Schwere der Beeinträchtigung der Schutz und Erholungsfunktionen, dem Wert oder dem Vorteil für den Verursacher sowie der wirtschaftlichen Zumutbarkeit (§ 2 Abs. 1 Walderhaltungsabgabe-Verordnung vom 17. Juli 1977).

F. Landnutzungsänderung von Waldflächen (Genehmigung einer Waldumwandlung)

1. Voraussetzungen

- 65 Für die Waldumwandlung (d.h. Änderung der Nutzungsart) bedarf es einer Genehmigung (oben, Ziff. VI.E.1). Vorausgesetzt für die Erteilung der Genehmigung zur Waldumwandlung ist eine Interessenabwägung. Es sind die Rechte, Pflichten und wirtschaftliche *Interessen des Waldbesitzers* und die *Belange der Allgemeinheit gegeneinander und untereinander abzuwägen* (§ 9 Abs. 1 Satz 2 BWaldG). Die Interessenabwägung erfolgt anhand der folgenden Kriterien:
- Wirtschaftliche Interessen resp. das Interesse an einer vollständigen wirtschaftlichen Verwertung des Eigentums sind für sich alleine gegenüber den schützenswerten Belangen der Natur *nicht* vorrangig.⁷⁵
 - Dem Wald kommt für die Allgemeinheit eine *hohe Bedeutung* zu. Der Grundsatz der Walderhaltung ist ein so gewichtiger Belang bei der Interessenabwägung, dass er *bereits für sich genommen geeignet ist, entgegenstehende private Belange des Waldbesitzers aufzuwiegen*.⁷⁶
 - Die Genehmigung einer Waldumwandlung soll nach § 9 Abs. 1 Satz 3 BWaldG jedenfalls *immer dann versagt werden*, wenn die Erhaltung des Waldes überwiegend im öffentlichen Interesse liegt (§ 9 Abs. 1 Satz 3 BWaldG). Dies ist regelmässig dann der Fall, wenn der Wald für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die forstwirtschaftliche Erzeugung oder die Erholung der Bevölkerung *von wesentlicher Bedeutung* ist (§ 9 Abs. 1 Satz 3 BWaldG).⁷⁷ Dabei ist nicht nur die Situation des Einzelfalles von Bedeutung; bei der geforderten Abwägung ist vielmehr auch zu berücksichtigen, ob die Umwandlungsgenehmigung mögliche Folgeanträge in gleich oder ähnlich gelagerten Fällen präjudizieren könnte, die in ihrer Gesamtwirkung dazu führen, dass das öffentliche Interesse an der Walderhaltung beeinträchtigt wird.⁷⁸

⁷⁴ KOCH (Fn. 73), § 8 Nr. 3.2.1.

⁷⁵ JENDRO (Fn. 55), S. 22; KLOSE/ORF (Fn. 64), § 9 Rn. 123 ff.

⁷⁶ KLOSE/ORF (Fn. 64), § 9 Rn. 123; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 5. Senat Aktenzeichen 5 S 1649/82 vom 21. April 1983.

⁷⁷ Vgl. auch ForstBW, Gesetzlicher Schutz der Waldflächen, abrufbar unter <https://www.forstbw.de/schuetzen-bewahren/waldflaechenerhalt/waldgesetz/>.

⁷⁸ LUICK/SCHULER (Fn. 56), S. 3.

- Auch wenn der Wald von wesentlicher Bedeutung ist und die Walderhaltung damit grundsätzlich Vorrang hat, kann im Ausnahmefall eine Umwandelungsgenehmigung erteilt werden, z.B. im Falle sonstiger öffentlicher Einrichtungen, die für die Allgemeinheit von grösserer Bedeutung sind als die beanspruchte Waldfläche.⁷⁹ Die zu genehmigende Nutzung inkl. deren positive und negative Umweltauswirkungen muss berücksichtigt werden.⁸⁰
- In Baden-Württemberg wird die Umwandlung zudem versagt, wenn sie mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung nicht vereinbar ist (§ 9 Abs. 2 LWaldG).

- 66 Nach der Rechtsprechung kommt der zuständigen Behörde bei der Gewichtung der einander widerstrebenden Interessen weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum zu. Die Abwägung unterliegt vielmehr einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle.⁸¹
- 67 Die Anforderungen an eine Waldumwandlung sind damit hoch. Dies auch vor dem Hintergrund, dass Neuaufforstungen an anderer Stelle zwar eine Möglichkeit der flächenmäßigen Kompensation des Waldverlusts bieten, der zeitliche Verzug bis zum Erreichen gleicher Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen jedoch immens ist.⁸²
- 68 In der Praxis wird die Genehmigung zur Umwandlung in vielen Fällen versagt oder an die Auflage gekoppelt, ersatzweise an anderer Stelle – meist zulasten landwirtschaftlicher Flächen – mindestens die gleiche Fläche (bisweilen sogar ein Mehrfaches) aufzuforsten.⁸³

2. Zuständigkeit

- 69 Die Zuständigkeit für die Erteilung einer Umwandelungsgenehmigung richtet sich nach dem Recht der Bundesländer (§ 9 Abs. 1 BWaldG).
- 70 In Baden-Württemberg ist für die Erteilung der Umwandelungsgenehmigung die *höhere Forstbehörde* zuständig (§ 9 Abs. 1 LWaldG). Höhere Forstbehörden sind das Regierungspräsidium Freiburg sowie die Körperschaftsforstdirektion (§ 62 Nr. 2 LWaldG).
- Das Regierungspräsidium Freiburg ist einer von vier Regierungsbezirken im Land Baden-Württemberg. Er steht in der Hierarchie zwischen den Landkreisen (Gemeindeverbände) und der Landesregierung (Exekutive des Bundeslandes).⁸⁴ Das Regierungspräsidium Freiburg ist auch zuständig für die drei weiteren

⁷⁹ LUICK/SCHULER (Fn. 56), S. 3.

⁸⁰ Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 10. Senat Aktenzeichen 10 S 566/19 vom 17. Dezember 2019, E. 12.

⁸¹ Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 5. Senat Aktenzeichen 5 S 328/99 vom 18. März 1999, E. 19.

⁸² ForstBW, Gesetzlicher Schutz der Waldflächen (Fn. 77).

⁸³ Umweltbundesamt, Hintergrund, Umweltschutz, Wald und nachhaltige Holznutzung in Deutschland, April 2016, S. 14, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/umweltschutz_wald_und_nachhaltige_holznutzung_in_deutschland_web.pdf.

⁸⁴ Regierungsbezirk Freiburg, abrufbar unter https://de.wikipedia.org/wiki/Regierungsbezirk_Freiburg.

Regierungsbezirke in Baden-Württemberg, d.h. Karlsruhe, Stuttgart und Tübingen (§ 62 Nr. 2 LWaldG).

- Die Körperschaftsforstdirektion entscheidet, wenn Körperschaftswald umgewandelt werden soll. Sie ist eine Kollegialbehörde unter Mitwirkung von Vertretern der kommunalen Seite und ebenfalls beim Regierungspräsidium eingerichtet.⁸⁵

71 In Baden-Württemberg gibt es sodann eine Institution, welche die Belange des Waldes im Sinne des LWaldG gegen andere Interessen vertritt. Es handelt sich dabei um die *Anstalt öffentlichen Rechts Forst Baden-Württemberg* (ForstBW).⁸⁶

72 Die *unteren Forstbehörden* sind dezentral bei den Gemeinden der Stadt- und Landkreise angesiedelt. Sie sind für die Forstverwaltung auf der Fläche tätig.⁸⁷

3. Bewilligungsverfahren

73 Wer Wald umwandeln möchte, hat einen *Umwandlungsantrag* an die zuständige Forstbehörde zu richten.⁸⁸ Die Umwattungsgenehmigung erteilt die *höhere Forstbehörde* (oben Rz. 70) in Absprache mit weiteren beteiligten Behörden (§ 9 Abs. 1 LWaldG).

74 Gleichzeitig mit der Umwattungsgenehmigung sind Ausgleichsmassnahmen (§ 9 Abs. 3 LWaldG) oder eine allfällige Walderhaltungsabgabe festzusetzen (§ 9 Abs. 4 LWaldG i.V.m. § 3 Abs. 2 WaldEAVO⁸⁹). Zudem ist die Umwattungsgenehmigung mit einer angemessenen Frist für die Durchführung der Umwattung zu versehen; die Genehmigung erlischt, wenn mit der Umwattung nicht vor Ablauf der Frist begonnen wird (§ 9 Abs. 5 LWaldG). Die Entscheidung über die Waldumwattung ergeht als selbständiger Verwaltungsakt, welcher der Antragstellerin/dem Antragsteller schriftlich mit Rechtsbehelfsbelehrung zugestellt werden muss. Gegen diesen Entscheid stehen die Klagemöglichkeiten nach § 42 der Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 (VwGO) zur Verfügung.⁹⁰

75 Rodungen über mehr als 10 ha unterstehen zudem einer Umweltverträglichkeitsprüfung (Anlage 1 Ziff. 17.2.1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. Februar 1990 [UVPG]). Auch hier ergeht die Umwattungsgenehmigung in Absprache mit den beteiligten Behörden (§ 9 Abs. 1 LWaldG i.V.m. § 17 UVPG). Es erfolgt zudem eine Beteiligung und Unterrichtung der Öffentlichkeit (§ 18, 19, 21 UVPG). Der Inhalt der Umwattungsgenehmigung richtet

⁸⁵ LUICK/SCHULER (Fn. 56), S. 2.

⁸⁶ ForstBW, Die Bilanz muss stimmen, abrufbar unter <https://www.forstbw.de/schuetzen-bewahren/waldflaechenerhalt/>.

⁸⁷ Landesforstverwaltung, Die unteren Forstbehörden, abrufbar unter <https://www.landesforstverwaltung-bw.de/landesforstverwaltung/organisation-der-lfv/untere-forstbehoerden/>.

⁸⁸ Siehe Beispiel eines ausgefüllten Formulars unter <https://www.albstadt.de/uploads/157917269295.98.pdf>.

⁸⁹ Verordnung des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz über die Walderhaltungsabgabe nach dem Landeswaldgesetz vom 17. Juli 1977 (Walderhaltungsabgabe-Verordnung, WaldEAVO).

⁹⁰ Vgl. auch Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (Fn. 63), S. 83.

sich in diesen Fällen zusätzlich nach § 26 UVPG, und der Entscheid wird öffentlich bekannt gemacht (§ 27 UVPG).

G. Fazit zu Deutschland

- 76 Wald ist in Deutschland *qualitativ* definiert als flächenhafte Bestockung mit Forstpflanzen oder solchen Flächen dienende Flächen. Anders als die Schweiz stellt Deutschland also bei der Legaldefinition nicht auf die Waldfunktion der Fläche ab. Im Gegensatz zu den Kantonen in der Schweiz haben die Bundesländer in Deutschland sodann nicht die Kompetenz, für den Waldbegriff zusätzlich quantitative oder statische Merkmale einzuführen.
- 77 Zwar enthält das deutsche Bundeswaldgesetz, im Gegensatz zum Schweizer Waldgesetz, kein explizites Walderhaltungsgebot. Dass der Wald in seiner Fläche erhalten werden soll, ergibt sich aber aus der Zweckbestimmung des Bundeswaldgesetzes wie auch aus der *Genehmigungspflicht für eine Waldumwandlung*. Eine Waldumwandlung ist eine Nutzungsänderung der Waldfläche, die trotz anderslautendem Wortlaut des Bundeswaldgesetzes nicht zwingend verbunden ist mit einer Beseitigung der Wurzelstöcke. Nach dem Landeswaldgesetz von Baden-Württemberg ist allerdings eine Beseitigung der Wurzelstöcke kein zwingendes Merkmal für eine Waldumwandlung.
- 78 Die zuständigen Behörden dürfen eine *Genehmigung zur Waldumwandlung* erteilen. Vorausgesetzt ist hierzu wie in der Schweiz eine vorstrukturierte Interessenabwägung anhand verschiedener Kriterien. Die Interessen der Waldbesitzer sind mit den Interessen der Allgemeinheit abzuwägen. Im Gegensatz zur Schweiz können in Deutschland zwar die wirtschaftlichen Interessen der Waldbesitzer in die Interessenabwägung einfließen, dies ist jedoch stark relativiert. Wirtschaftliche Interessen können für sich alleine nicht als vorrangig angesehen werden. Und dem Grundsatz der Walderhaltung als Interesse der Allgemeinheit kommt ein so grosses Gewicht zu, dass er für sich alleine geeignet ist, die wirtschaftlichen Interessen des Waldbesitzers aufzuwiegen. Eine Genehmigung muss mindestens dann versagt werden, wenn ein Wald für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die forstwirtschaftliche Erzeugung oder die Erholung der Bevölkerung von wesentlicher Bedeutung ist, ausser es handelt sich um öffentliche Einrichtungen, die von noch grösserer Bedeutung sind.
- 79 Das Bundeswaldgesetz äussert sich zwar nicht zur Ausgleichspflicht von Waldumwandlungen. Wie in der Schweiz ist aber auch in Baden-Württemberg ein *Ausgleich* für eine Waldumwandlung zu leisten, dies «ganz oder teilweise.» Der Ausgleich für die verlorene Waldfläche soll wie beim Realersatz in der Schweiz möglichst gleichartig und gleichwertig sein, die Waldbilanz soll ausgeglichen sein. Im Gegensatz zum Schweizer Recht ist ein Ausgleich mit anderen, nichtforstlichen Massnahmen oder ein gänzlicher Verzicht auf einen Ausgleich nicht vorgesehen. Es besteht aber die subsidiäre Möglichkeit, eine *Walderhaltungsabgabe* zu leisten, sollte ein Ausgleich nicht möglich sein.

VII. Österreich

A. Fakten und Zahlen

- 80 Österreich hat eine Fläche von 83'871 Quadratkilometern.⁹¹ Die Einwohnerzahl im Jahr 2020 betrug 8,9 Millionen Einwohner.⁹² Die Bevölkerungsdichte beträgt 2021 106,5 Personen pro Quadratkilometer.⁹³
- 81 Österreich ist zu 47,3 % bewaldet. Die Waldfläche hat sich langsam, aber stetig vergrößert. Viele Wälder befinden sich in Berggebieten, wodurch die Schutzfunktion eine grosse Priorität hat. Fast 40 % des Waldes und anderer bewaldeter Flächen gelten als Schutzwald, für Boden, Wasser und andere Waldökosystemfunktionen und zum Schutz von Infrastruktur und bewirtschafteten natürlichen Ressourcen. Etwa 22 % der österreichischen Wald- und sonstigen bewaldeten Flächen werden für die biologische Vielfalt erhalten. Fast 120 Tausend ha Wald und andere bewaldete Flächen gelten als «vom Menschen ungestört.»⁹⁴

B. Gesetzliche Grundlagen betreffend den Wald und die Walderhaltung

- 82 Die Gesetzgebung im Bereich des Forstwesens ist in Österreich Bundessache (Art. 10 Abs. 1 Ziff. 10 des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 19. Dezember 1945 idF. BGBl. I Nr. 24/2020 [B-VG]). Die Landesgesetzgebung kann aber ermächtigt werden, zu genau zu bezeichnenden einzelnen Bestimmungen Ausführungsbestimmungen zu erlassen (Art. 10 Abs. 2 B-VG).
- 83 Die wesentlichen forstrechtlichen Regelungen finden sich im Bundesgesetz vom 3. Juli 1975, mit dem das Forstwesen geregelt wird (Bundesgesetz vom 3. Juli 1975, mit dem das Forstwesen geregelt wird idF. BGBl. I Nr. 56/2016 [ForstG]). Ergänzt wird das ForstG durch diverse Verordnungen insbesondere zu den Themen Neubewaldung, Waldentwicklung, Gefahrenzonen, Schutzwald, Kennzeichnung, Forstschutz, forstschädliche Luftverunreinigungen und Wildbach- und Lawinenverbauung. Die Bestimmungen des Forstgesetzes zur Erhaltung des Waldes werden nicht in einer Verordnung präzisiert, sondern in einem «Rodungserlass» erläutert.⁹⁵
- 84 Zu beachten sind weiter die Forstausführungsgesetze der Länder, die Ausführungsbestimmungen zu einzelnen forstgesetzlichen Bestimmungen beinhalten.⁹⁶

⁹¹ Statista (Fn. 48).

⁹² Statista (Fn. 49).

⁹³ Statista, Bevölkerungsdichte in Österreich von 2011 bis 2021, abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/217711/umfrage/bevoelkerungsdichte-in-oesterreich/>.

⁹⁴ Forest Europe 2020 (Fn. 2).

⁹⁵ Rodungserlass vom 17. Juli 2002, Zl. 13.205/02-I/3/2002, idF. vom 4. März 2020, Zl.2020-0.113.711, abrufbar unter <https://info.bmlrt.gv.at/dam/jcr:1cfb7eb6-6e3d-43e3-b71d-3101069b07fd/Rodungserlass%2004-03-2020%20.pdf>.

⁹⁶ Bundesministerium Landwirtschaft, Regionen und Tourismus, Forstgesetz 1975, abrufbar unter <https://info.bmlrt.gv.at/themen/wald/wald-in-oesterreich/Forstrecht/Forstgesetz.html>.

C. Waldbegriff

- 85 Die Legaldefinition des Waldbegriffes findet sich in § 1a ForstG. Der Gesetzgeber stellt in § 1a ForstG sowohl auf *qualitative* als auch auf *quantitative Merkmale* ab.
- 86 Als Wald gelten mit *forstlichem Bewuchs* bestockte Grundflächen, soweit die Bestockung mindestens eine Fläche von 1'000 m² und eine durchschnittliche Breite von 10 m erreicht (§ 1a Abs. 1 ForstG). Der «forstliche Bewuchs» umfasst im Anhang des ForstG im Einzelnen aufgeführte Arten.⁹⁷ Weiter fallen unter den Begriff «Wald» auch Flächen, die *vorübergehend* keinen oder nur einen verminderten forstlichen Bewuchs aufweisen (§ 1a Abs. 2 ForstG). Flächen, die *dauernd* unbestockt sind, fallen dann unter den Waldbegriff, wenn sie in einem unmittelbaren räumlichen und forstbetrieblichen Zusammenhang mit Wald stehen und unmittelbar dessen Bewirtschaftung dienen, z.B. Holzlagerplätze, Waldschneisen, nicht aber eine Jagd- und Wildfutterhütte⁹⁸ (§ 1a Abs. 3 ForstG).
- 87 Vom Waldbegriff im Sinne von § 1a Abs. 1 ForstG ausgenommen und damit *nicht als Wald* gelten:
- Nicht forstlich genutzte Flächen, deren Überschirmung mit über 60-jährigen Arten kleiner ist als drei Zehntel (§ 1a Abs. 4 Bst. a ForstG);
 - Parkflächen (§ 1a Abs. 4 Bst. b ForstG);
 - forstlich nicht genutzte Strauchflächen, wiederum mit verschiedenen Ausnahmen (§ 1a Abs. 4 Bst. c ForstG);
 - Baumreihen, ausser Windschutzanlagen (§ 1a Abs. 4 Bst. d i.V.m. § 2 Abs. 3 ForstG);
 - Grenzflächen (§ 1a Abs. 4 Bst. e ForstG);
 - Flächen, die mit einer Umtriebszeit bis zu 30 Jahren genutzt werden (§ 1a Abs. 5 ForstG);
 - Forstgärten, Forstsamenplantagen, Christbaumkulturen und Plantagen zur Gewinnung von Früchten wie Walnüssen oder Edelkastanien, soweit sie nicht auf Waldboden angelegt wurden und ihre Inhaber der Behörde die beabsichtigte Betriebsform gemeldet haben (§ 1a Abs. 5 ForstG).
- 88 Ob «Wald» vorliegt, richtet sich nicht nach dem Grundbucheintrag.⁹⁹ Ist eine Grundfläche im Grundbuch aber als Wald eingetragen, besteht eine *Rechtsvermutung zugunsten der Waldeigenschaft*, solange keine anderweitige Feststellung erfolgt oder eine dauernde Rodungsbewilligung erteilt oder eine anmeldepflichtige Rodung i.S.v. § 17a ForstG durchgeführt wurde (§ 3 Abs. 1 ForstG).

⁹⁷ *Nadelgehölze* (Tanne, Gemeiner Wacholder, Lärche, Fichte, Zirbe, Bergkiefer, Schwarzkiefer, Weiss-(Rot-)kiefer, Eibe) und *Laubgehölze* (Feldahorn, Spitzahorn, Bergahorn, Rosskastanie, Schwarzerle, Weiss-(Grau-)erle, Grünerle, Birke, Moorbirke, Hainbuche, Edelkastanie, Hasel, Rotbuche, Quirllesche, Esche, usw.), für die inländische forstliche Nutzung geeignete, fremdländische, bestandesbildende Arten und (bei Laubgehölzen) Hybride der Gattungen sowie für die Waldrand- und Biotopgestaltung geeignete Wildobstgehölze und Straucharten, soweit sie nicht bestandesbildend vorkommen.

⁹⁸ VwGH 84/07/0227 vom 7. April 1987.

⁹⁹ Rodungserlass (Fn. 95), S. 9.

D. Gesetzlicher Auftrag zur Walderhaltung

- 89 Die Erhaltung des Waldes und des Waldbodens im Sinne einer *quantitativen Walderhaltung* ist eines von drei Zielen des Forstgesetzes (§ 1 Abs. 2 Ziff. 1 ForstG).
- 90 Neben dem quantitativen Erhalt geht es auch um dessen *qualitativen Erhalt*, namentlich um die Erhaltung der «Nachhaltigkeit seiner Wirkungen» auf den Lebensraum für Menschen, Tiere und Pflanzen (III. Abschnitt und § 1 Abs. 1 ForstG). Der Wald soll *nachhaltig bewirtschaftet* werden, d.h. in einer Art gepflegt und in einem Umfang genutzt werden, dass dessen biologische Vielfalt, Produktivität, Regenerationsvermögen, Vitalität sowie Potenzial *dauerhaft erhalten* wird. Er soll derzeit und in Zukunft ökologische, ökonomische und gesellschaftliche Funktionen erfüllen, und auch nachfolgende Generationen sollen den Wald noch nutzen können (§ 1 Abs. 3 ForstG).
- 91 Die «Erhaltung des Waldes und der Nachhaltigkeit seiner Wirkungen» sind im III. Abschnitt des Forstgesetzes geregelt. Im III. Abschnitt Kapitel A. (§§ 13 ff. ForstG) finden sich die Regelungen zur Erhaltung des Waldes.

E. Instrumente zur flächenmässigen Walderhaltung

1. Rodungsverbot

- 92 Die Rodung ist grundsätzlich verboten (§ 17 Abs. 1 ForstG). Dieses Rodungsverbot ist eine zentrale Bestimmung des ForstG.¹⁰⁰
- 93 Die «Rodung» umfasst gemäss der Legaldefinition «die Verwendung von Waldboden zu anderen Zwecken als für solche der Waldkultur» (§ 17 Abs. 1 ForstG). Unter «Rodung» wird daher die Umwandlung der Benutzung eines Waldgrundes für waldfremde Zwecke verstanden, unabhängig davon, ob der forstliche Bewuchs beseitigt wird oder nicht. Entsprechend wird auch die Entfernung des forstlichen Bewuchses für sich alleine noch nicht als Rodung beurteilt.¹⁰¹ Es bedarf hierzu vielmehr der Feststellung, dass der Waldboden zu anderen Zwecken als für solche der Waldkultur verwendet wird.¹⁰² Die Erstellung einer Jagd- und Wildfutterhütte ist beispielsweise als Rodung zu verstehen.¹⁰³
- 94 Aus dem Rodungsverbot ergibt sich, dass grundsätzlich *die Erhaltung jeder Waldfläche im öffentlichen Interesse gelegen* ist. Das öffentliche Interesse an der Walderhaltung ist damit von Gesetzes wegen vorgegeben.¹⁰⁴ Zu den Ausnahmen vom Rodungsverbot siehe unten Ziff. VII.F.
- 95 Abzugrenzen ist die Rodung von Kahlschlägen. Kahlschläge sind insbesondere in hiebsunreifen Hochwaldbeständen grundsätzlich verboten, ebenso Grosskahlhiebe im Hochwald (§ 80 Abs. 1 und § 82 Abs. 1 Bst. b ForstG). Ebenfalls verboten sind

¹⁰⁰ Rodungserlass (Fn. 95), S. 7.

¹⁰¹ Rodungserlass (Fn. 95), S. 8.

¹⁰² VwGH 91/10/0190 vom 24. Juni 1996.

¹⁰³ VwGH 84/07/0227 vom 7. April 1987.

¹⁰⁴ Rodungserlass (Fn. 95), S. 31.

Kahlschläge, die sich negativ auf das Ökosystem Wald und die Waldfunktionen auswirken (§ 82 Abs. 1 Bst. a ForstG).

2. Ersatz für eine bewilligte Rodung

- 96 Um sicherzustellen, dass die Walderhaltung nicht über das bewilligte Ausmass hinaus beeinträchtigt wird, sind in Bezug auf unbefristete Rodungen «erforderlichenfalls» u.a. Massnahmen vorzuschreiben, die zum Ausgleich des Verlustes der Wirkungen des Waldes (Ersatzleistung) geeignet sind (§ 18 Abs. 1 Ziff. 3 ForstG). Der Bedarf an einer Ersatzleistung wird im Einzelfall auf der Grundlage eines forstfachlichen Gutachtens analysiert.¹⁰⁵ Es kommt darauf an, ob die zu rodende Fläche ausgleichs- bzw. ersetzungsbedürftige Wirkungen entfaltet.¹⁰⁶ Eine gute oder gar überdurchschnittliche Waldausstattung rechtfertigt es dabei für sich alleine nicht, eine Ersatzleistung von vorneherein als nicht erforderlich einzuordnen.¹⁰⁷
- 97 Als Ersatzleistung für die durch die Rodung entfallenden Wirkungen des Waldes kommen entweder die Aufforstung einer Nichtwaldfläche (*Ersatzaufforstung*) oder *Massnahmen zur Verbesserung des Waldzustandes* in Betracht (§ 18 Abs. 2 ForstG). Die Ersatzleistung ist *in der näheren Umgebung* vorzunehmen.¹⁰⁸ Als nähere Umgebung der Rodungsfläche ist jenes Gebiet anzusehen, das vom Standpunkt der von ihm zu erwartenden Wirkungen des Waldes i.S.v. § 1 Abs. 1 ForstG als Einheit angesehen werden kann.¹⁰⁹ Zudem muss die Ersatzleistung *geeignet* sein, den Verlust der Wirkungen des Waldes *auszugleichen*.¹¹⁰
- Bei einer *Ersatzaufforstung* liegt eine solche Eignung dann vor, wenn die Ersatzfläche aufforstbar ist und durch die Ersatzaufforstung langfristig die Wirkungen des gerodeten Waldes ersetzt werden können.¹¹¹ Bei der Ersatzaufforstung ist die Verpflichtung zur «Sicherung der Kultur» miteingeschlossen.¹¹²
 - Mit der Vorschreibung von *Massnahmen zur Verbesserung des Waldzustandes* ist eine die erforderlichen Wirkungen des Waldes gewährleistende Waldausstattung in der näheren Umgebung der Rodungsfläche zu gewährleisten. Eine solche Massnahme ist nur dann geeignet, wenn die Unzulänglichkeit der verbleibenden Waldausstattung in der näheren Umgebung der Rodungsfläche einen solchen Ersatz - nach Art und Umfang - notwendig macht, um dort den Fortbestand der Wirkungen des Waldes zu garantieren.¹¹³
- 98 Ist eine Ersatzleistung erforderlich, aber eine Verpflichtung zur Ersatzaufforstung oder zu Massnahmen zur Verbesserung des Waldzustands nicht möglich oder nicht zumutbar, so ist ein *Geldbetrag* zu entrichten, der den Kosten der Neuaufforstung der Rodungsfläche entspricht. Der Geldbetrag wird von den Behörden für

¹⁰⁵ Rodungserlass (Fn. 95), S. 40.

¹⁰⁶ Rodungserlass (Fn. 95), S. 41.

¹⁰⁷ Rodungserlass (Fn. 95), S. 41.

¹⁰⁸ Vgl. Rodungserlass (Fn. 95), S. 40 ff.

¹⁰⁹ VwGH 2009/10/0038 vom 13. Dezember 2010, E. 3.1.

¹¹⁰ Rodungserlass (Fn. 95), S. 40; VwGH 2009/10/0038 vom 13. Dezember 2010, E. 3.1.

¹¹¹ Rodungserlass (Fn. 95), S. 40.

¹¹² Rodungserlass (Fn. 95), S. 42.

¹¹³ VwGH 2009/10/0038 vom 13. Dezember 2010, E. 3.1.

Neubewaldungen oder die Waldwiederherstellung nach Katastrophenfällen verwendet (§ 18 Abs. 3 ForstG).

F. Landnutzungsänderung von Waldflächen (Ausnahmen vom Rodungsverbot)

- 99 Ausnahmen vom Rodungsverbot können durch Bewilligungen nach § 17 Abs. 2 oder nach § 17 Abs. 3–5 ForstG oder durch «Nichtuntersagung» einer anmeldepflichtigen Rodung nach § 17a ForstG erteilt werden.
- 100 Aufgrund des grundsätzlichen Rodungsverbots ist seitens der Forstbehörde sowohl bei der Rodungsanmeldung als auch im Rodungsbewilligungsverfahren zu prüfen, ob die Inanspruchnahme von Waldboden überhaupt erforderlich ist bzw. dieser nur im unbedingt notwendigen Ausmass in Anspruch genommen wird.¹¹⁴

1. Anmeldepflichtige Rodung (§ 17a ForstG)

- 101 Die Rechtskategorie der «anmeldepflichtigen Rodung» wurde 2002 mit BGBl. I Nr. 59/2002 zur Verwaltungsvereinfachung und Kosteneinsparung neu eingeführt. Sie ist dem «ordentlichen» Rodungsverfahren vorgelagert und ist – bei Vorlage der Voraussetzungen – zwingend durchzuführen.¹¹⁵
- 102 Die «anmeldepflichtige Rodung» sieht vor, dass Rodungen *keiner* Bewilligung bedürfen, wenn kumulativ folgende, in § 17a Abs. 1 ForstG definierte Voraussetzungen vorliegen:
- Die Rodungsfläche ist *1000 m²* oder *kleiner* (§ 17a Abs. 1 Ziff. 1 ForstG); zur Verhinderung einer Umgehung dieser Grenze werden unmittelbar an die Fläche angrenzende, zum gleichen Zweck in den letzten zehn Jahren durchgeführte anmeldepflichtige Rodungen miteingerechnet (§ 17 Abs. 2 ForstG); für die Identität des Rodungszwecks wird nicht auf die konkrete Verwendung, sondern auf den abstrakten Rodungstatbestand i.S.v. § 17 Abs. 4 ForstG abgestellt;¹¹⁶
 - das Rodungsvorhaben wurde bei der Behörde *angemeldet* inkl. der in § 19 Abs. 2 ForstG genannten Unterlagen (§ 17a Abs. 1 Ziff. 3 ForstG);
 - die Behörde hat die angemeldete Rodung *nicht innert sechs Wochen untersagt* resp. mitgeteilt, dass die Rodung aufgrund des öffentlichen Interesses an der Walderhaltung ohne Erteilung einer Rodungsbewilligung nach § 17 nicht durchgeführt werden darf (§ 17a Abs. 1 Ziff. 3 ForstG).
- 103 Die dem Anmeldeverfahren unterliegenden Rodungen sind damit *weder von vornherein bewilligungsfrei, noch gelten sie automatisch als bewilligt*.¹¹⁷ Die Behörde ist aufgrund der Anmeldung verpflichtet, innert sechs Wochen eine Beurteilung der angemeldeten Rodung im Hinblick auf das *öffentliche Interesse an der Walderhaltung* durchzuführen. Bei dieser Beurteilung hat sie auch das öffentliche

¹¹⁴ VwGH 97/10/0052 vom 14. Dezember 1998; VwGH 93/10/0081 vom 20. September 1993 und VwGH 2000/10/0157 vom 4. November 2002.

¹¹⁵ Rodungserlass (Fn. 95), S. 11 und 14.

¹¹⁶ Es kommt also nicht darauf an, ob es sich in einem Fall um eine Rodung für eine «Getreideanbaufläche» und im anderen Fall um eine Rodung für eine «Maisanbaufläche» handelt, sondern, ob mehrere angemeldete Rodungen z.B. der «Agrarstrukturverbesserung» i.S.v. § 17 Abs. 4 ForstG zuzurechnen sind, vgl. Rodungserlass (Fn. 95), S. 12 und 24.

¹¹⁷ Rodungserlass (Fn. 95), S. 12.

Interesse an der Erhaltung eines allenfalls vorhandenen nachbarlichen Waldes zu berücksichtigen.¹¹⁸ Im Zweifelsfall ist das angemeldete Rodungsvorhaben zur Wahrung des öffentlichen Interesses an der Walderhaltung zu untersagen.¹¹⁹

- 104 Eine solche «Untersagung» hat auch dann zu erfolgen, wenn das öffentliche Interesse an der Walderhaltung es erfordert, dass eine grundsätzlich bewilligungsfähige Rodung an Auflagen und Bedingungen (§ 18 ForstG) geknüpft wird. Solche können als Nebenbestimmungen rechtsverbindlich nur in einen «ordentlichen» Bewilligungsbescheid aufgenommen werden.¹²⁰ Bei *vorübergehenden Rodungen* kommt das Anmeldeverfahren nach § 17a ForstG ebenfalls in Betracht; es gilt, eine Widerbewaldung innert fünf Jahren sicherzustellen (§ 18 Abs. 4 i.V.m § 17a Abs. 4 ForstG).
- 105 Die Erledigung i.S.v. § 17a ForstG gilt als «Mitteilung ohne normativen Charakter» und nicht als Bescheid (mit normativem Charakter).¹²¹

2. Bewilligungspflichtige Rodung (§ 17 Abs. 2 und Abs. 3–5 ForstG)

- 106 Wenn es im Sinne von § 17a ForstG zu einer Untersagung kommt oder eine Fläche von mehr als 1'000 m² gerodet werden soll, ist als Ausnahme zum Rodungsverbot die Erteilung einer Rodungsbewilligung nach § 17 Abs. 2 oder nach § 17 Abs. 3–5 ForstG erforderlich. Die zuständige Behörde *kann* auf Antrag eine solche Bewilligung gewähren (§ 17 Abs. 2 und 3 ForstG). Die Behörde hat damit einen *Ermessensspielraum*, der im Rodungserlass näher bestimmt wird.
- 107 Nach § 17 Abs. 2 ForstG kann eine Rodungsbewilligung erteilt werden, wenn *kein* «besonderes öffentliches Interesse an der Erhaltung der Fläche als Wald» besteht. § 17 Abs. 2 ForstG bietet damit *keinen Raum für eine Interessenabwägung*.¹²²
- Bei der Beurteilung des öffentlichen Interesses an der Walderhaltung hat die Behörde insbesondere auf eine die erforderlichen Wirkungen des Waldes gewährleistende Waldausstattung Bedacht zu nehmen sowie die Zielsetzungen der Raumordnung zu berücksichtigen (§ 17 Abs. 5 ForstG). Ein «besonderes öffentliches Interesse an der Walderhaltung» liegt entsprechend bei Waldflächen vor, denen gemäss dem Waldentwicklungsplan (§ 9 ForstG) mittlere oder hohe Schutzwirkung, mittlere oder hohe Wohlfahrtswirkung oder hohe Erholungswirkung zukommt. Ein solches Interesse kann sich aber auch aus einer konkreten forstfachlichen Beurteilung ergeben.¹²³ Werden im forstfachlichen Gutachten, welches die Behörde einzuholen hat, Einwände erhoben oder auf die Notwendigkeit von Ersatzleistungen für ersetzungsbedürftige Wirkungen hingewiesen, wird keine Bewilligung i.S.v. § 17 Abs. 2 ForstG erteilt.¹²⁴ Denn liegen ersetzungsbedürftige Wirkungen vor,

¹¹⁸ Rodungserlass (Fn. 95), S. 13.

¹¹⁹ Rodungserlass (Fn. 95), S. 13.

¹²⁰ Rodungserlass (Fn. 95), S. 13.

¹²¹ Rodungserlass (Fn. 95), S. 14.

¹²² Rodungserlass (Fn. 95), S. 17.

¹²³ Rodungserlass (Fn. 95), S. 17 f.

¹²⁴ Rodungserlass (Fn. 95), S. 18.

- besteht gemäss dem Rodungserlass auch ein «besonderes Interesse an der Walderhaltung».¹²⁵
- Wenn kein «besonderes öffentliches Interesse an der Erhaltung der Fläche als Wald» vorliegt, kann die Rodungsbewilligung erteilt werden. Da in diesem Fall keine Interessenabwägung durchgeführt werden muss, können auch rein im privaten Interesse stehende Rodungsvorhaben bewilligt werden.¹²⁶
- 108 Besteht demgegenüber ein «besonderes öffentliches Interesse an der Erhaltung der Fläche als Wald» und ist eine Bewilligung i.S.v. § 17 Abs. 2 ForstG deshalb nicht möglich, kommt ein *Rodungsverfahren nach § 17 Abs. 3–5 ForstG* in Betracht. Dieses regelt die Erteilung einer Rodungsbewilligung *aufgrund einer Interessenabwägung*. Nach § 17 Abs. 3 ForstG kann eine Rodungsbewilligung erteilt werden, wenn
- ein *öffentliches Interesse* an einer *anderen Verwendung* der zur Rodung beantragten Fläche (im Einzelnen unten Rz. 109)
 - das öffentliche Interesse an der Walderhaltung (im Einzelnen unten Rz. 110) *überwiegt* (im Einzelnen unten Rz. 111).
- 109 Öffentliche Interessen an einer *anderen* Verwendung als als Wald sind zum Beispiel: Die Landesverteidigung, der Eisenbahn-, Luft- oder öffentliche Strassenverkehr, das Post- oder öffentliche Fernmeldewesen, der Bergbau, der Wasserbau, die Energiewirtschaft, die Agrarstrukturverbesserung, das Siedlungswesen oder der Naturschutz (§ 17 Abs. 4 ForstG).¹²⁷ Es ist dabei erforderlich, dass das *konkrete* Projekt, d.h. die Inanspruchnahme einer konkreten Waldfläche, im öffentlichen Interesse gelegen ist. Dies ist zu verneinen, wenn das Projekt auch auf verfügbaren Nichtwaldflächen verwirklicht werden könnte. Die Inanspruchnahme von Waldgrund darf nur erfolgen, wenn alle sonstigen Möglichkeiten einer Verwirklichung des Rodungszwecks ausgeschöpft sind.¹²⁸ Zur Beurteilung der Frage, ob das Interesse an einer Verwendung von Waldboden zu anderen Zwecken im öffentlichen Interesse liegt, hat die Behörde i.d.R. Gutachten von Sachverständigen beizuziehen.¹²⁹
- 110 Bei der Beurteilung des *öffentlichen Interesses an der Walderhaltung* hat die Behörde wie bereits in Bezug auf § 17 Abs. 2 ForstG insbesondere auf eine die erforderlichen Wirkungen des Waldes gewährleistende Waldausstattung Bedacht zu nehmen, sowie die Zielsetzungen der Raumordnung zu berücksichtigen (§ 17 Abs. 5 ForstG). Es bedarf einer forstfachlichen Wertung des Gewichtes und Ausmasses des öffentlichen Interesses an der Walderhaltung an der konkret betroffenen Waldfläche.¹³⁰ Die Behörde hat hierzu ein Gutachten eines forsttechnischen Amtssachverständigen einzuholen.¹³¹ Im Gutachten sind die Wirkungen der zur Rodung beantragten Waldfläche qualitativ (Nutz-, Schutz-, Wohlfahrts-, Erholungswirkung) und quantitativ festzustellen; zu beurteilen sind auch die Waldausstattung, die Waldflächendynamik, die Wirkung des Waldes in Bezug auf die

¹²⁵ Rodungserlass (Fn. 95), S. 18.

¹²⁶ Rodungserlass (Fn. 95), S. 18.

¹²⁷ Vgl. zu den einzelnen Rodungszwecken Rodungserlass (Fn. 95), S. 21 ff.

¹²⁸ Rodungserlass (Fn. 95), S. 19.

¹²⁹ Rodungserlass (Fn. 95), S. 19.

¹³⁰ Rodungserlass (Fn. 95), S. 31.

¹³¹ Rodungserlass (Fn. 95), S. 31.

konkrete Fläche und den umgebenden Wald sowie die Auswirkungen des Waldverlustes auf die benachbarten Waldflächen (Deckungsschutz).¹³²

- 111 Die zuständige Behörde hat gestützt auf die Gutachten eine Abwägung des geltend gemachten öffentlichen Interesses an der beantragten Rodung sowie des öffentlichen Interesses an der Walderhaltung vorzunehmen.¹³³ Das Angebot einer Ersatzaufforstungsfläche ist dabei nicht in die Interessenabwägung einzubeziehen.¹³⁴

3. Zuständigkeit

- 112 Das Forstgesetz wird im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung, somit durch den Landeshauptmann und durch die Bezirksverwaltungsbehörden, vollzogen.¹³⁵ Auch die forsttechnischen Amtssachverständigen sind dort angesiedelt.¹³⁶
- 113 Wenn das Forstgesetz von «Behörde» spricht, ist damit die *Bezirksverwaltungsbehörde* gemeint (§ 170 Abs. 1 ForstG). An diese sind auch Anträge auf eine Rodungsbewilligung zu richten (vgl. § 19 Abs. 1 i.V.m. § 170 Abs. 1 ForstG). Beispielsweise im Vorarlberg ist der Antrag auf eine Rodungsbewilligung je nach örtlicher Zuständigkeit an eine der vier *Bezirkshauptmannschaften* zu richten.¹³⁷
- 114 In umweltverträglichkeitspflichtigen Verfahren (Rz. 118) liegt die Zuständigkeit bei der Landesregierung; diese kann die Zuständigkeit aber an die Bezirksverwaltungsbehörde übertragen (§ 39 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Prüfung der Umweltverträglichkeit idF. BGBl. I Nr. 80/2018 [UVP-G]).

4. Bewilligungsverfahren

- 115 Der Waldeigentümer oder eine sonstige berechtigte Person hat einen *Antrag auf Rodungsbewilligung* an die zuständige Behörde zu richten (§ 19 Abs. 1 ForstG). Der erforderliche Inhalt des Antrags und die beizulegenden Unterlagen sind in § 19 Abs. 2 und 3 ForstG umschrieben. Im Verfahren *anzuhören* sind die Gemeinde, in welcher die zur Rodung beantragte Fläche liegt, und die Behörden, die im Rodungsverfahren zur Wahrnehmung sonstiger öffentlicher Interessen berufen sind (§ 19 Abs. 5 ForstG). Partei im Verfahren ist u.a. auch der Eigentümer und der dinglich Berechtigte an Waldflächen, die weniger als 40 Meter an die zu rodende Waldfläche angrenzen (§ 19 Abs. 4 Ziff. 4 i.V.m. § 14 Abs. 3 ForstG).

¹³² Rodungserlass (Fn. 95), S. 32 f.

¹³³ Rodungserlass (Fn. 95), S. 35.

¹³⁴ VwGH 31. März 1987, 84/07/0123.

¹³⁵ Soweit nicht eigene Bundesbehörden für den Vollzug von Bundesrecht bestehen (unmittelbare Bundesverwaltung), vollziehen der Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden das Recht (mittelbare Bundesverwaltung), Art. 102 B-VG. Vgl. auch Bundesministerium Landwirtschaft, Regionen, Tourismus, Forstgesetz 1975, abrufbar unter <https://info.bmlrt.gv.at/themen/wald/wald-in-oesterreich/Forstrecht/Forstgesetz.html>.

¹³⁶ Vgl. z.B. das Land Steiermark, Forstliche Amtssachverständigentätigkeit, abrufbar unter <https://www.agrar.steiermark.at/cms/beitrag/11957965/100807254/>.

¹³⁷ Vorarlberg, Wald – Forst – Rodung von Wald, Forstgesetz §§ 17 und 17a, abrufbar unter https://vorarlberg.at/web/land-vorarlberg/contentdetailseite/-/asset_publisher/qA6AJ38txu0k/content/wald-forst-rodung-von-wald-forstgesetz-17-und-17a?article_id=262244.

- 116 Entschieden wird der Antrag auf Rodungsbewilligung mittels einem sog. *Bewilligungsbescheid* (vgl. § 18 Abs. 4 ForstG).
- 117 Die Rodungsbewilligung ist nötigenfalls an Bedingungen, Fristen oder Auflagen zu binden, die gewährleisten, dass die Walderhaltung nicht über das bewilligte Ausmass hinaus beeinträchtigt wird. Neben der Vorschreibung einer Ersatzleistung (Ziff. VII.E.2) ist ein Zeitpunkt festzusetzen, an dem die Rodungsbewilligung erlischt, wenn der Rodungszweck nicht erfüllt wurde, und ist die Gültigkeit der Bewilligung an die ausschliessliche Verwendung der Fläche zum beantragten Zweck zu binden (§ 18 Abs. 1 ForstG). Befristete Rodungen sind mit einer Frist zur Wiederbewaldung zu versehen (§ 18 Abs. 4 ForstG).
- 118 U.a. Rodungen über 20 ha unterliegen einer *Umweltverträglichkeitsprüfung im vereinfachten Verfahren* (§ 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 Ziff. 46 UVP-G). In diesem Verfahren erfolgt eine öffentliche Auflage (§ 9 UVP-G) und kommt u.a. auch den Nachbarn, dem Umweltanwalt, angrenzenden österreichischen Gemeinden und Umweltorganisationen Parteistellung zu (§ 19 Abs. 1, 3 und 6 UVP-G).

G. Fazit zu Österreich

- 119 Der Waldbegriff in Österreich ist bestimmt durch *qualitative* und *quantitative* Kriterien. *Qualitativ* ist er definiert als Fläche, die mit forstlichem Bewuchs bestockt ist, oder, unbestockt, der Waldbewirtschaftung dient. Anders als die Schweiz stellt Österreich also bei der Legaldefinition nicht auf die Waldfunktion der Fläche ab. Zudem sind in Österreich – ähnlich, wie es für die Kantone in der Schweiz möglich ist – *quantitative* Kriterien an den Waldbegriff festgelegt, nämlich eine Mindestfläche von 1'000 m² und eine durchschnittliche Breite von 10 m. Ein Abstellen auf statische Merkmale – so wie es in der Schweiz die Kantone können – ist in Österreich nicht vorgesehen.
- 120 Zwar enthält das österreichische Forstgesetz, wie das deutsche Bundeswaldgesetz und im Gegensatz zum Schweizer Waldgesetz, kein explizites Walderhaltungsgebot. Dass der Wald in seiner Fläche erhalten werden soll, ergibt sich aber aus der Zweckbestimmung des Forstgesetzes wie auch aus dem *Rodungsverbot*. Wie im Schweizer Recht ist auch im österreichischen Recht eine Rodung eine Zweckentfremdung von Waldboden unabhängig davon, ob die Bestockung entfernt wird.
- 121 Unter im Einzelnen bestimmten Voraussetzungen dürfen die zuständigen Behörden eine *Ausnahme vom Rodungsverbot* gewähren. Im Gegensatz zum Schweizer Recht kennt das österreichische Recht ein «beschleunigtes Verfahren» für Rodungen mit einer Fläche von 1'000 m² oder kleiner (sog. anmeldepflichtige Rodung). In diesem Verfahren müssen die Behörden innert sechs Wochen das öffentliche Interesse an der Walderhaltung beurteilen. Im Zweifelsfall ist das Rodungsvorhaben zur Wahrung des öffentlichen Interesses an der Walderhaltung zu untersagen und in das «ordentliche Verfahren» zu verweisen; nicht untersagte Vorhaben gelten dagegen als bewilligt. Im «ordentlichen Verfahren» (sog. bewilligungspflichtige Rodung) kommt es, ebenfalls anders als in der Schweiz, nicht sofort zu einer Interessenabwägung. Es ist in einem ersten Schritt alleine zu prüfen, ob ein *besonderes öffentliches Interesse an der Erhaltung der Fläche als Wald* besteht. Nur wenn dies bejaht wird, erfolgt in einem zweiten Schritt eine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen

Interesse an einer anderen Verwendung der Fläche und dem öffentlichen Interesse an der Walderhaltung. Wichtig ist im «ordentlichen Verfahren» das forstfachliche Gutachten, welches zwingend beim forsttechnischen Amtssachverständigen einzuholen ist. Wie in der Schweiz sind die privaten Interessen der Waldbesitzer nicht in die Interessenabwägung miteinzubeziehen. Ähnlich wie die Schweiz mit der Standortgebundenheit verlangt Österreich stets eine allgemeine Prüfung der Erforderlichkeit resp. der «unbedingten Notwendigkeit» der Nutzung von Waldböden.

- 122 Auch in Österreich ist für eine Rodung Ersatz zu leisten – allerdings im Gegensatz zum Schweizer Recht nur «erforderlichenfalls.» Ob eine Ersatzleistung erforderlich ist, wird auf der Grundlage des Gutachtens des forsttechnischen Amtssachverständigen analysiert, wobei es darauf ankommt, ob die zu rodende Fläche *ersatzungsbedürftige Wirkung* entfaltet. Eine gute oder überdurchschnittliche Waldausstattung steht dabei dem Bedarf an einer Ersatzleistung nicht von vorneherein entgegen. Die Ersatzleistung für die verlorene Waldfläche soll wie beim Realersatz in der Schweiz möglichst in der näheren Umgebung erfolgen und soll geeignet sein, den Verlust der Wirkungen des Waldes auszugleichen. Als Massnahmen kommen die Ersatzaufforstung und Massnahmen zur Verbesserung des Waldzustands in Betracht; im Gegensatz zum Schweizer Recht ist ein Ausgleich mit anderen, nichtforstlichen Massnahmen nicht vorgesehen. Es besteht aber die subsidiäre Möglichkeit, einen *Geldbetrag* zu leisten, der den Kosten der Neuaufforstung der Rodungsfläche entspricht und für Neubewaldungen und Wiederherstellungen in Katastrophenfällen verwendet wird.

VIII. Frankreich

A. Fakten und Zahlen

- 123 Frankreich hat eine Fläche von 643'801 Quadratkilometern.¹³⁸ Die Einwohnerzahl im Jahr 2020 belief sich auf 67,2 Millionen Einwohner.¹³⁹ Die Bevölkerungsdichte betrug 2018 122,34 Einwohner pro Quadratkilometer.¹⁴⁰
- 124 Frankreich ist zu 31,5 % bewaldet. Im letzten Vierteljahrhundert hat die Waldfläche stetig zugenommen. 37 % der französischen Wälder werden als geschützt für die Erhaltung der Biodiversität angegeben, fast 7 % sind als Schutzwälder ausgewiesen.¹⁴¹

B. Gesetzliche Grundlagen betreffend den Wald und die Walderhaltung

- 125 Die französische Verfassung von 1958 enthält keine ausdrückliche Bestimmung zur Forstwirtschaft im Allgemeinen und zur Walderhaltung im Speziellen. Der Wald ist in Frankreich im *Code forestier (nouveau)* vom 26. Januar (*partie législative [Art. L.]*) resp. 29 Juni (*partie réglementaire [Art. R.]*) 2012 geregelt. Der Zentralstaat verfügt auf dem Gebiet des Forstwesens über umfassende Regelungs- und

¹³⁸ Statista (Fn. 48).

¹³⁹ Statista (Fn. 49).

¹⁴⁰ Statista, Frankreich: Bevölkerungsdichte von 2008 bis 2018, abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/167199/umfrage/bevoelkerungsdichte-in-frankreich/>.

¹⁴¹ Forest Europe 2020 (Fn. 2), S. 226.

Entscheidungskompetenzen: Die Waldpolitik ist Sache des Staates (Art. L. 121 Abs. 1 *Code forestier*).

- 126 Der legislative Teil des *Code forestier* ist in drei Bücher gegliedert:
- Buch I: Bestimmungen, die für *alle Wälder und Hölzer* gelten (Art. L. 111-1 *Code forestier*)
 - Buch II: Bestimmungen, die für *staatlichen Wald und Hölzer* gelten; diese fallen unter das Forstregime (Art. L. 211-1 *Code forestier*) und müssen den öffentlichen Interessen am Wald speziell entsprechen (Art. L. 121-3 i.V.m L. 112-1 *Code forestier*)
 - Buch III: Bestimmungen, die für *privaten Wald und Hölzer* gelten; diese fallen *nicht* unter das Forstregime (Art. L. 311-1 *Code forestier*)
- 127 Der regulative Teil des *Code forestier* konkretisiert den legislativen Teil ähnlich einer Verordnung im Schweizer Recht und ist analog dem legislativen Teil gegliedert.

C. Waldbegriff

- 128 Der Waldbegriff ist von den Eigentumsverhältnissen unabhängig. Sowohl öffentlicher als auch privater Wald fallen unter den Waldbegriff (vgl. Art. L. 111-1 und L. 111-2 *Code forestier*).
- 129 Die Legaldefinition des Waldbegriffes in Frankreich ist kurz und findet sich in Art. L. 111-2 des *Code forestier*. Der Gesetzgeber stellt auf *qualitative Merkmale* ab. Als Wald gelten Anpflanzungen von Waldbäumen, aufgeforstete Flächen und gesetzlich oder vertraglich aufzuforstende Flächen. Zudem gelten in Bezug auf bestimmte Bestimmungen des *Code forestier* als Wald:
- Moore, Macchia und Buschland in Bezug auf die Bestimmungen über Waldbrände (Titel III des Buch I) und strafrechtliche Bestimmungen.
 - Dünen in Bezug auf den Waldschutz (Titel IV des Buch I) und strafrechtliche Bestimmungen.

D. Gesetzlicher Auftrag zur Walderhaltung

- 130 Die Ziele der französischen Waldpolitik sind in Art. L. 121-1 *Code forestier* definiert. Ziel der französischen Waldpolitik ist es, die *nachhaltige Bewirtschaftung von Holz und Wald* sicherzustellen. Dabei werden die *ökonomischen, ökologischen und sozialen Funktionen von Wald und Holz berücksichtigt*. Im Einzelnen werden folgende Ziele der nachhaltigen Bewirtschaftung genannt (Art. L. 121-1 1° bis 7° *Code forestier*):
- Anpassung des Waldes an die Umwelt
 - Optimierung der Kohlenstoffspeicherung
 - Erhaltung des Gleichgewichts und der biologischen Vielfalt
 - Anpassung an den Klimawandel
 - Verjüngung von Waldbeständen
 - Befriedigung von Bedürfnissen der Holzindustrie
 - Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Holznutzungssektors

- Nachhaltigkeit der Holznutzung
- 131 Ein *nationales Wald- und Holzprogramm* legt die konkrete Ausrichtung der französischen Waldpolitik für einen Zeitraum von zehn Jahren fest (Art. L. 121-2-2 *Code forestier*). Es bestimmt ökonomische, ökologische und soziale Ziele auf der Basis von Indikatoren für nachhaltiges Management. Das aktuelle Wald- und Holzprogramm 2016–2026 (*Programme national de la forêt et du bois* PNFB) verfolgt folgende vier Zielsetzungen:¹⁴²
- Herstellung von Wertschöpfung in Frankreich, indem die derzeit zu wenig genutzten und sich im letzten Jahrhundert ständig vergrößerten Wälder unter Sicherstellung deren Erneuerung verstärkt genutzt werden;
 - Einbezug der Erwartungen der Bürger an den Wald und deren Einbindung in territoriale Projekte;
 - Kombination von Kohlestoffspeicherung in Wäldern und Anpassung der Wälder an den Klimawandel;
 - Schaffung von Absatzmärkten für französische Holzprodukte.
- 132 Die französische Waldpolitik zielt vor diesem Hintergrund primär auf die *Nutzung* des Waldes und dessen *qualitativen* Erhalt.
- 133 Ein Auftrag zur Walderhaltung im Sinne eines *quantitativen Erhalts* der *gesamten* Waldfläche alleine um der Fläche willen existiert im französischen Waldrecht damit nicht. Eine Pflicht zur Erhaltung *spezifischer Waldflächen* ergibt sich aber im Zusammenhang mit den im öffentlichen Interesse¹⁴³ liegenden Waldfunktionen (Art. L. 112-1 *Code forestier*), und zwar indirekt aus der Bewilligungspflicht für Rodungen. Eine Rodungsbewilligung kann in Bezug auf private Waldflächen und auf Flächen von Gebietskörperschaften und staatsnahen juristischen Personen, die Wald besitzen, verweigert werden, wenn die *Erhaltung der Waldfläche zur Erhaltung einer oder mehrerer Waldfunktionen notwendig* ist (Art. L. 341-5, Art. L. 214-13 i.V.m. L. 211-1² und L. 341-5 *Code forestier*, vgl. unten Rz. 143).
- 134 Ebenfalls zu erhalten sind *Schutzwälder* (Art. L. 141-1 und L. 142-2 *Code forestier*). Als Schutzwälder können eingestuft werden (Art. L. 141-1 *Code forestier*):
- Wälder, deren Erhaltung als notwendig anerkannt wird, um das Land auf Bergen und Hängen zu erhalten, gegen Lawinen, Erosion und das Eindringen von Wasser und Sand zu schützen;

¹⁴² Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, programme national de la forêt et du bois 2016–2026, S. 12 ff. und englische Zusammenfassung in the National Forest and Wood Programme, S. 2, beides abrufbar unter <https://agriculture.gouv.fr/le-programme-national-de-la-foret-et-du-bois-2016-2026>.

¹⁴³ Öffentliche Interessen: Schutz und die Entwicklung von Wäldern und Hölzern sowie die Wiederaufforstung im Rahmen einer nachhaltigen Bewirtschaftung; Erhaltung der forstlichen Genressourcen und der biologischen Vielfalt; Schutz der Wasserressourcen und der Luftqualität durch Wälder im Rahmen einer nachhaltigen Bewirtschaftung; Schutz und Fixierung von Böden durch Wälder, insbesondere in Berggebieten; Speicherung von Kohlendioxid durch Hölzer und Wälder und die Speicherung von Kohlenstoff in Hölzern und Wäldern, Holz und aus Holz hergestellten Produkten, womit ein Beitrag zum Kampf gegen den Klimawandel geleistet wird.

- Wälder, die sich am Rande von grossen städtischen Gebieten befinden;
- Wälder, die sich in Gebieten befinden, in denen ihre Erhaltung entweder aus ökologischen Gründen oder für das Wohl der Bevölkerung notwendig ist.

E. Instrumente zur flächenmässigen Walderhaltung

1. Staatlicher Wald: Erhalt gemäss Bewirtschaftungsdokument und Bewilligungspflicht für Rodungen

- 135 Für staatliche Waldflächen dürfen *keine Nutzungsrechte* erteilt werden (Art. L. 241-1 2 *Code forestier*).
- 136 Für sämtliche staatliche Waldflächen muss ein Bewirtschaftungsdokument (*document d'aménagement*) erstellt werden (Art. L. 212-1 *Code forestier*). Rodungen sind in staatlichen Wäldern nicht vorgesehen; Holzschläge müssen im Bewirtschaftungsdokument vorgesehen sein, oder von der zuständigen staatlichen Behörde bewilligt werden (Art. L. 213-5 *Code forestier*). Das Bewirtschaftungsdokument kann zum Erhalt oder zur Wiederherstellung des natürlichen Erbes Gebiete aussondern, die biologische Reserven sein können (Art. L. 212-2-1 *Code forestier*).
- 137 Gebietskörperschaften und staatsnahe juristische Personen, die Wald besitzen (Art. L. 211-1 ² *Code forestier*), dürfen ohne Bewilligung der zuständigen staatlichen Behörde (*autorité administrative compétente de l'Etat*) keine Rodungen vornehmen. Für sie gelten die Bestimmungen des *Code forestier* betreffend Rodungen von privatem Wald (vgl. Art. L. 214-13, L. 214-13.1 und L. 214-14 *Code forestier*).

2. Privater Wald: Bewilligungspflicht für Rodungen

- 138 Rodungen sind bewilligungspflichtig (Art. L. 341-3 *Code forestier*). Eine Rodung ist jeder freiwillige Eingriff, der zur Folge hat, dass der bewaldete Zustand eines Grundstücks zerstört und die forstliche Nutzung beendet wird (Art. L. 341-1 *Code forestier*). *Keine* Rodung sind demgegenüber
- Massnahmen zur Wiederherstellung von ehemaligem Acker-, Weide- oder Bergweideland, in das spontane Vegetation eingedrungen ist, oder von Buschland, Heide und Gestrüpp;
 - Arbeiten in Walnuss-, Oliven-, Trüffeleichen- und Kastanienhainen;
 - Arbeiten in Niederwäldern mit Kurzumtrieb, die in der Regel weniger als dreissig Jahre lang auf ehemaligen landwirtschaftlichen Flächen gepflegt und genutzt werden; und
 - Abholzungen mit dem Ziel, in den Wäldern die für ihre Entwicklung und ihren Schutz notwendigen Einrichtungen zu schaffen oder die natürliche Umgebung zu erhalten oder wiederherzustellen, vorausgesetzt, dass die Abholzung die forstwirtschaftliche Nutzung nicht grundlegend verändert (Art. L. 341-2 *Code forestier*).

3. Rodungsverbot im Schutzwald

- 139 In Schutzwäldern gilt ein Rodungsverbot. U.a. Arbeiten zur Entwicklung und zum Schutz des Waldes und zur Wiederherstellung natürlicher Lebensräume sind ausgenommen (Art. R. 141-14 *Code forestier*).

4. Abgrenzung zum Kahlschlag

- 140 Abzugrenzen ist die Bewilligungspflicht für Rodungen vom Kahlschlag, welcher grundsätzlich erlaubt ist. Wenn nach einem Kahlschlag auf einer Fläche einer bestimmten Grösse keine ausreichende natürliche Regeneration stattfindet, müssen entsprechende Massnahmen zur Erneuerung der Waldpopulation vorgenommen werden (Art. L. 124-6 *Code forestier*).

5. Ersatz für eine bewilligte Rodung im privaten Wald

- 141 Für gerodete Fläche ist stets ein Ersatz zu leisten. Die zuständige Behörde hat die Rodungsbewilligung mit mindestens einer oder mehrerer u.a. der folgenden Bedingungen zu versehen (Art. L. 341-6 *Code forestier*).
- *Aufforstung oder Wiederaufforstung* von einer Fläche, die im Umfang der gerodeten Fläche entspricht, gegebenenfalls multipliziert mit einem Multiplikationskoeffizienten von 1 bis 5, der auf Grundlage der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Funktionen der gerodeten Fläche festgelegt wird. Die zuständige Behörde kann verlangen, dass die Ausgleichsaufforstung in demselben Waldgebiet oder in einem ökologisch oder sozial vergleichbaren Bereich durchgeführt wird (Art. L. 341-6 1° *Code forestier*). Der Antragsteller kann diese Verpflichtung auch mittels *gleichwertiger finanzieller Entschädigung* erfüllen, die einem Waldfonds zugutekommt.
 - *Forstwirtschaftliche Aufwertungsmassnahmen* im gleichen Umfang wie Aufforstung oder Wiederaufforstung (Art. L. 341-6 1° *Code forestier*). Der Antragsteller kann diese Verpflichtung auch mittels *gleichwertiger finanzieller Entschädigung* erfüllen, die einem Waldfonds zugutekommt.
 - Massnahmen, um die Beeinträchtigung der in Art. L. 341-5 *Code forestier* genannten Funktionen (vgl. unten Rz. 143) der zu rodenden Flächen zu verringern (Art. L. 341-6 3° *Code forestier*).
 - Erhalt eines *Waldreservates* auf der zu rodenden Fläche, um die in Art. L. 341-5 *Code forestier* genannten Funktionen sicherzustellen.

F. Landnutzungsänderung von Waldflächen (Erteilung von Rodungsbewilligungen)

1. Rodungen ohne Bewilligungspflicht

- 142 Von der Bewilligungspflicht für Rodungen (Art. L. 341-3 *Code forestier*) befreit sind insbesondere Rodungen an folgenden Waldflächen (Art. L. 342-1 *Code forestier*):
- Wälder, die kleiner sind als eine pro Departement definierte Grenze zwischen 0,5 und höchstens 4 Hektaren, ausser wenn diese Wälder Teil sind eines anderen Waldes, und zusammen diese Grenze erreicht oder überschritten wird (Art. L. 342-1 1° *Code forestier*);
 - abgeschlossenen Parks oder Gärten, die an einen Hauptwohnsitz angrenzen, wenn die Fläche weniger als 10 Hektare beträgt (Art. L. 342-1 2° *Code forestier*);

- Wälder, die jünger sind als 30 Jahre, ausser es handelt sich um Waldreservate oder Ersatzflächen für Rodungen (vgl. oben Rz. 141; Art. L. 342-1 4° *Code forestier*).

2. Bewilligungspflichtige Rodungen

143 Die übrigen Rodungen sind bewilligungspflichtig (Art. L. 341-3 *Code forestier*, vgl. zum Begriff «Rodung» oben Rz. 138). Eine Rodungsbewilligung kann dann verweigert werden, wenn die Erhaltung der Waldfläche zur *Erhaltung einer oder mehrerer folgender Funktionen notwendig* ist (Art. L. 341-5, Art. L. 214-13 i.V.m. L. 211-1 °2 und L. 341-5 *Code forestier*).

- Erhalt des Bodens an Bergen oder Hängen
- Schutz des Bodens gegen Erosion und Eindringen von Flüssen oder Sturzbächen
- Erhalt der Quellen, Wasserläufe und Feuchtgebiete und ganz allgemein der Wasserqualität
- Schutz von Dünen und Küsten vor Meereserosion und Sandinvasion
- Nationale Verteidigung
- Öffentliche Gesundheit
- Biologisches Gleichgewicht in einer Region oder einem Gebiet von grossem Interesse, Erhaltung von Tier- und Pflanzenarten und des Ökosystems, Wohlergehen der Bevölkerung
- Schutz vor Naturgefahren

144 Werden Rodungen ohne Bewilligung durchgeführt, kann die zuständige Behörde verlangen, dass der Waldzustand wiederhergestellt wird (Art. L. 341-8 *Code forestier*). Gleiches gilt, wenn die Ersatzleistung (oben Rz. 141) nicht innert Frist umgesetzt wird (Art. L. 341-9 *Code forestier*).

3. Zuständigkeit

145 Die Entscheidung über die Rodung wird vom *Präfekten*, d.h. dem obersten Verwaltungsbeamten des Départements¹⁴⁴ getroffen, in dem sich die zu rodende Fläche befindet (vgl. Art. R. 341-1 und R. 341-4 ff. *Code forestier*).

4. Bewilligungsverfahren

146 Der Antrag auf Genehmigung der Rodung ist an den Präfekten des Departements zu senden, in dem sich die zu rodende Fläche befindet (Art. R. 341-1 *Code forestier*).¹⁴⁵ Die dem Antrag beizulegenden Unterlagen sind in Art. R. 341-1 *Code forestier* umschrieben.

¹⁴⁴ Eine Gebietskörperschaft in Frankreich. Es gibt 18 Regionen, 101 Départements und auf unterster Ebene der Selbstverwaltung rund 35'000 Gemeinden, vgl.

<https://de.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9partement>

¹⁴⁵ Vgl. für ein Antragsformular

https://www.isere.gouv.fr/content/download/41086/291622/file/demande_autorisation_defrichement_Cerfa_13632-07.pdf.

- 147 Zwei Monaten ab Einreichung des vollständigen Antrags gilt ein Bewilligungsantrag als stillschweigend gewährt, wenn der Präfekt innert dieser Frist keine Entscheidung trifft (Art. R. 341-4 *Code forestier*). Der Präfekt des Departements hat für solche stillschweigenden Bewilligungen per Dekret die zu treffenden Ersatzleistungen ohne Anwendung eines Multiplikationskoeffizienten inkl. alternativ zu zahlender Betrag nach Art. L. 341-6 1° *Code forestier* (vgl. Rz. 141) zu bestimmen (Art. R. 341-4 *Code forestier*).
- 148 Der Präfekt kann den Untersuchungszeitraum verlängern, worüber er den Antragsteller innert der Zweimonatsfrist informiert (Art. R. 341-4 *Code forestier*). Falls der Präfekt beabsichtigt, den Bewilligungsantrag abzuweisen (Art. L. 341-5 *Code forestier*), oder eine oder mehrere Bedingungen nach Art. L. 341-6 *Code forestier* anzuordnen, muss der Präfekt den Antragsteller darüber informieren, und dieser kann sich hierzu äussern (Art. R. 341-5 *Code forestier*).
- 149 Erteilte Rodungsbewilligungen sind fünf Jahre lang gültig und können unter bestimmten Umständen verlängert werden (Art. D. 341-7-1 *Code forestier*).
- 150 Wenn eine Rodung Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung ist (Art. L. 123-1 *Code de l'environnement*), ergeht eine öffentliche Untersuchung von einem Monat (Art. R. 341-6 *Code forestier*). Die öffentliche Untersuchung stellt die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit und die Berücksichtigung der Interessen Dritter sicher (Art. L. 123-2 *Code de l'environnement*). Der Rodungsantrag gilt als abgelehnt, wenn der Präfekt nicht innerhalb von sechs Monaten eine Entscheidung trifft (Art. R. 341-6 *Code forestier*).

G. Fazit zu Frankreich

- 151 Wald ist in Frankreich *qualitativ* definiert als Anpflanzungen von Waldbäumen, aufgeforstete oder aufzuforstende Flächen. Anders als die Schweiz stellt Frankreich bei der Legaldefinition nicht auf die Waldfunktion der Fläche ab. Anders als in der Schweiz können von den Regionen oder Departementen keine zusätzlichen quantitativen oder statischen Merkmale vorgesehen werden.
- 152 Im französischen Waldrecht gibt es kein eigentliches Walderhaltungsgebot. Das Waldrecht bezweckt primär die nachhaltige Nutzung und Bewirtschaftung des Waldes. Ein Gebot zum flächenmässigen Erhalt ergibt sich dennoch in zwei Situationen: Wenn es sich um Schutzwald handelt, oder wenn die Erhaltung der Waldfläche zur Erhaltung einer oder mehrerer Waldfunktionen notwendig ist. Hierzu dient in erster Linie die *Bewilligungspflicht für Rodungen* und ein *absolutes Rodungsverbot im Schutzwald*. Eine *Rodung* liegt dann vor, wenn die Bestockung entfernt und die forstliche Nutzung beendet wird.
- 153 Für die Erteilung einer Bewilligung für Rodungen müssen die zuständigen Behörden prüfen, *ob die Erhaltung der Waldfläche zur Erhaltung einer oder mehrerer Waldfunktionen notwendig ist*. Es geht hier um Funktionen wie den Erhalt und Schutz des Bodens, des Wassers und der Wasserqualität, des biologischen Gleichgewichts, der öffentlichen Gesundheit und den Schutz vor Naturgefahren. Die Prüfung, ob eine Rodungsbewilligung erteilt werden kann, findet damit primär aus der Optik des Waldes statt, und nicht, wie in der Schweiz, aus der Optik des Vorhabens. Finanzielle

Interessen sind ebenfalls nicht relevant. Anders als in der Schweiz findet keine Interessenabwägung statt. Ebenfalls anders als in der Schweiz unterliegen Wälder, die kleiner als eine pro Departement definierte Grenze zwischen 0,5 und 4 Hektaren und nicht Teil eines grösseren Waldes sind, überhaupt keiner Bewilligungspflicht.

- 154 In Frankreich ist grundsätzlich *für jede* bewilligungspflichtige Rodung mit *forstlichen* Massnahmen Ersatz zu leisten. Die zuständige Behörde wählt aus einer Reihe von im Waldgesetz definierten Ersatzmassnahmen aus und kann diese auch kumulativ anordnen: Sie kann eine Aufforstung der gleichen oder bis zu fünffach grösseren Fläche anordnen, und auch verlangen, dass die Aufforstung in demselben Waldgebiet durchgeführt wird. Sie kann in gleichem Umfang forstwirtschaftliche Aufwertungsmassnahmen anordnen. Darüber hinaus kann sie bestimmen, dass Massnahmen zur Vermeidung der Beeinträchtigung der Waldfunktionen zu treffen sind, oder auf der zu rodenden Fläche ein Waldreservat zu erhalten ist. In Bezug auf die Aufforstung und forstwirtschaftlichen Aufwertungsmassnahmen besteht für den Gesuchsteller anders als in der Schweiz die Möglichkeit, einen zur Ersatzleistung gleichwertigen *Geldbetrag* zu leisten, der einem Waldfonds zugutekommt.

IX. Italien

A. Fakten und Zahlen

- 155 Italien hat eine Fläche von 301'340 Quadratkilometern.¹⁴⁶ Die Einwohnerzahl im Jahr 2020 betrug 60.29 Millionen Einwohner.¹⁴⁷ Die Bevölkerungsdichte wurde für 2018 mit 205,45 Einwohnern pro Quadratkilometer angegeben.¹⁴⁸
- 156 In Italien hat sich die Waldfläche stetig vergrössert und liegt nun bei 32,5 % der Gesamtfläche des Landes. Im Jahr 2015 waren 41,2 % der Wald- und sonstigen bewaldeten Flächen zur Erhaltung der Biodiversität geschützt. Über 84 % des Waldes und anderer bewaldeter Flächen sind Schutzwälder. 93 Tausend ha Wald gelten als vom Menschen ungestört.¹⁴⁹

B. Gesetzliche Grundlagen betreffend den Wald und die Walderhaltung

- 157 Die Regelungen zum Wald finden sich im *Testo Unico Forestale* vom 3. April 2018,¹⁵⁰ welches ein neues, konsolidiertes Gesetz über Wälder und forstwirtschaftliche Lieferketten darstellt. Im *Testo Unico Forestale* werden die Grundregeln festgelegt, um die einheitliche Ausrichtung und die nationale Koordinierung im Bereich der Wälder und der Waldversorgungsketten unter Einhaltung der auf internationaler und europäischer Ebene eingegangenen Verpflichtungen zu gewährleisten. Dies unter Beachtung der in der Verfassung verankerten Zuständigkeiten und in Anwendung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit (Art. 1 Abs. 2 *Testo Unico Forestale*).

¹⁴⁶ Statista (Fn. 48).

¹⁴⁷ Statista (Fn. 49).

¹⁴⁸ Statista, Italien: Bevölkerungsdichte von 2008 bis 2018, abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/167716/umfrage/bevoelkerungsdichte-in-italien/#:~:text=Im%20Jahr%202018%20betrug%20die,205%2C45%20Einwohner%20pro%20Quadratkilometer.>

¹⁴⁹ Forest Europe 2020 (Fn. 2), S. 230.

¹⁵⁰ Decreto Legislativo vom 3. April 2018, n. 34 "Testo unico in materia di foreste e filiere forestali" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 92 del 20 aprile 2018.

Nachdem dem Staat im Bereich Wald keine ausschliessliche Gesetzgebungsbefugnis zukommt, steht den Regionen ebenfalls eine Gesetzgebungsbefugnis im Bereich Wald zu, sofern die auf staatlicher Ebene festgelegten Grundsätze nicht verletzt werden (vgl. Art. 117 der italienischen Verfassung).

- 158 Die Regionen sind aufgefordert, ihre Gesetzgebungen dem noch jungen *Testo Unico Forestale* anzupassen (vgl. Art. 17 Abs. 2 *Testo Unico Forestale*), was, soweit ersichtlich, noch nicht geschehen ist.

C. Waldbegriff

- 159 Die Legaldefinition des Waldbegriffes findet sich in Art. 3 und 4 des *Testo Unico Forestale*. Einleitend hält das Gesetz fest, dass die Begriffe Wald und Forst gleichgestellt sind, und dass öffentliche und private Wälder gleichermaßen unter den Waldbegriff fallen.
- 160 Der Gesetzgeber stellt bei der Definition des Waldbegriffes auf *qualitative und quantitative* Merkmale ab:
- 161 Der Wald ist *qualitativ* definiert als ein Gebiet mit Baum- resp. Wald-Vegetation. Dies unabhängig davon, ob der Wald zusammen mit Strauchvegetation vorkommt oder nicht, natürlichen oder künstlichen Ursprungs ist und in welchem Stadium der Entwicklung er ist. *Quantitativ* ist er definiert über das Erfordernis einer Ausdehnung von nicht weniger als 2'000 Quadratmetern, einer durchschnittlichen Breite von nicht weniger als 20 Metern und einem Wald-Baumbewuchs von mehr als 20 Prozent (Art. 3 Abs. 3 *Testo Unico Forestale*).
- 162 Ebenfalls unter den Waldbegriff fallen «waldähnliche Gebiete» (Art. 4 *Testo Unico Forestale*):
- Pflanzenformationen von Baum- oder Straucharten in jedem Entwicklungs-, Mischungs- und Evolutionsstadium;
 - Flächen, für die eine Aufforstungspflicht gilt, um das Gebiet hydrogeologisch zu schützen, die Luftqualität zu verbessern, den Wasserbestand zu erhalten, die biologische Vielfalt zu erhalten, und die Landschaft und die Umwelt im Allgemeinen zu schützen;
 - neue Wälder, die gemäss den in Art. 8 Abs. 3 und 4 *Unico Forestale* genannten Ausgleichsmassnahmen unmittelbar oder mittels dem Waldfonds geschaffen werden;
 - Waldgebiete, die aufgrund von anthropogenen Eingriffen, biotischen oder abiotischen Schäden, unvorhergesehenen Ereignissen, Bränden oder aufgrund von nicht genehmigten Veränderungen vorübergehend nicht mit Bäumen und Sträuchern bewachsen sind;
 - Lichtungen und alle anderen Flächen von weniger als 2.000 Quadratmetern, die die Kontinuität des Waldes unterbrechen (ausser Dauerwiesen, Dauerweiden oder bewaldete Wiesen oder Weiden);
 - öffentliche Versorgungsinfrastrukturen, die die Kontinuität des Waldes unterbrechen, auch wenn sie mehr als 20 Meter breit sind.

- 163 *Nicht* unter den Waldbegriff fallen demgegenüber (Art. 5 *Testo Unico Forestale*):
- Formationen künstlichen Ursprungs, die auf landwirtschaftlichen Flächen umgesetzt werden;
 - Baumkultur zur Holzerzeugung, künstlicher Trüffelbau, Haselnuss- und Kastanienhaine im Anbau oder in der Restaurierung sowie Niederwald mit Kurzumtrieb;
 - städtische Grünflächen wie öffentliche und private Gärten, Strassenbäume, Baumschulen, Samenplantagen, die sich in Nichtwaldgebieten befinden, Kulturen für die Erzeugung von Weihnachtsbäumen, Obstbäume und andere landwirtschaftliche Baumkulturen, Hecken, Baumreihen und -gruppen;
 - Gewisse weitere Gebiete (ausschliesslich) für die Wiederaufnahme von land- und weidewirtschaftlichen Tätigkeiten oder die Wiederherstellung bereits bestehender Gebäude, ab dem Zeitpunkt der genehmigten Wiederherstellung und Wiederaufnahme der land- und weidewirtschaftlichen Tätigkeiten.
- 164 Die *Regionen* können in ihrem Zuständigkeitsbereich und im Hinblick auf ihre räumlichen, ökologischen und sozioökonomischen Bedürfnisse eine *zusätzliche Walddefinition* vornehmen, vorausgesetzt, dass das Schutz- und Erhaltungsniveau der Wälder nicht verringert wird (Art. 3 Abs. 4 *Testo Unico Forestale*).

D. Gesetzlicher Auftrag zur Walderhaltung

- 165 Der *Testo Unico Forestale* bezweckt u.a. «die Erhaltung der Wälder in ihrer Ausdehnung, Verbreitung, geografischen Verteilung, ökologischen und biokulturellen Vielfalt» (Art. 2 Abs. 1 Bst. a *Testo Unico Forestale*). Das Waldrecht bezweckt damit den *quantitativen* wie *qualitativen* Erhalt des Waldes.

E. Instrumente zur flächenmässigen Walderhaltung

1. Nationale und regionale Forststrategien

- 166 Eine *nationale Forststrategie* dient dazu, die in Art. 1 und 2 festgelegten Ziele des *Testo Unico Forestale* zu erreichen, und damit auch den dort festgehaltenen Auftrag zur Walderhaltung (Art. 6 Abs. 1 *Testo Unico Forestale*). Die nationale Forststrategie basierend auf Art. 6 Abs. 1 des *Testo Unico Forestale* war 2020 Gegenstand einer öffentlichen Vernehmlassung und befindet sich derzeit in Ausarbeitung.¹⁵¹
- 167 Die *Regionen* erarbeiten auf der Basis der nationalen Forststrategie regionale Forstpläne (Art. 6 Abs. 2 *Testo Unico Forestale*). Hier könnten Strategien und Zielsetzungen zur Walderhaltung integriert werden. So hat die Autonome Provinz Bozen–Südtirol beispielsweise in ihrem Landesforstplan 2012 festgehalten, dass die Waldbehandlung darauf abzielen muss, «mittel- und langfristig die Ausdehnung der

¹⁵¹ Ministerium für Land, Lebensmittel- und Forstpolitik, Öffentliche Konsultation zur Ausarbeitung der Nationalen Waldstrategie für den Forstsektor und seine Lieferketten, abrufbar unter <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15339>.

Waldflächen zu erhalten und, soweit möglich und sinnvoll, ihre Verteilung, räumliche Kontinuität und Verbindung untereinander zu wahren und zu steigern.»¹⁵²

2. Genehmigungspflicht für Waldumwandlung

- 168 Es ist verboten, ohne vorherige Genehmigung eine Waldumwandlung durchzuführen (Art. 8 Abs. 2 *Testo Unico Forestale*, vgl. für die Voraussetzungen der Genehmigung unten Ziff. IX.F.1).
- 169 Eine Waldumwandlung stellt jede Massnahme dar, die eine *Beseitigung der vorhandenen Baum- und Sträuchervegetation* zur Folge hat, um eine andere Nutzung als die Forstwirtschaft zu ermöglichen, d.h. eine Beseitigung der Vegetation, die *nicht* im Rahmen einer *forstwirtschaftlichen Tätigkeit* erfolgt (Art. 8 Abs. 1 *Testo Unico Forestale*). «Forstwirtschaftliche Tätigkeiten» sind dabei u.a.
- forstwirtschaftliche Praktiken, die die Baum- und Strauchvegetation beeinträchtigen¹⁵³ und durch regionale Vorschriften vorgesehen sind,
 - Pflanzenschutzmassnahmen, Massnahmen zur Verhütung von Waldbränden, Wiederaufforstung und Aufforstung sowie
 - Durchführungs-, Anpassungs- und Instandhaltungsmassnahmen des Waldstrassennetzes für agrar-, forst- und weidewirtschaftliche Aktivitäten (Art. 7 Abs. 1 *Testo Unico Forestale*).
- 170 Abzugrenzen ist die Waldumwandlung vom Kahlschlag, welcher grundsätzlich verboten ist (Art. 7 Abs. 5 *Testo Unico Forestale*).

3. Ausgleichspflicht für Waldumwandlung

- 171 Eine Waldumwandlung, die zu einem Umweltschaden oder Schaden i.S. der Richtlinie 2004/35/EG führt, ist zwingend zu beheben, darf also nicht ausgeglichen werden (Art. 8 Abs. 3 *Testo Unico Forestale*).
- 172 Ansonsten ist grundsätzlich für jede Waldumwandlung ein Ausgleich zu leisten (Art. 8 Abs. 3 *Testo Unico Forestale*). Art. 8 Abs. 4 *Testo Unico Forestale* sieht folgende Ausgleichsmassnahmen vor:
- Verbesserung und Wiederherstellung bestehender Wälder und der Waldlandschaft in ländlichen, städtischen und stadtnahen Gebieten;
 - Wiederaufforstung und Schaffung neuer Wälder auf nicht bewaldeten Flächen und in Gebieten mit niedrigem Waldbestandteil durch die Nutzung heimischer, vorzugsweise lokaler und zertifizierter Arten, auch mit dem Ziel, zersplitterte Waldzönosen wieder zusammenzuführen. Die neuen Wälder, die infolge der Ausgleichsmassnahmen entstehen, werden dem Wald gleichgestellt;
 - Hydraulisch-forstwirtschaftliche oder hydraulisch-landwirtschaftliche Arbeiten oder Errichtung von forstlichen Infrastrukturen im Dienste des Waldes und zum hydrogeologischen Schutz des Gebietes;

¹⁵² Vgl. Autonome Provinz Bozen – Südtirol, Landesforstplan 2012, Kriterium 1, S. 15, abrufbar unter <http://www.regione.taa.it/bur/pdf/I-II/2012/8/S3/S308120178874.pdf>.

¹⁵³ Durch Einschlag, Pflege und Eingriffe, die auf die Anpflanzung, den Anbau, die Verhütung von Bränden und die Behandlung und die Nutzung von Wäldern abzielen (Art. 3 Abs. 2 Bst. c *Testo Unico Forestale*).

- Verhütung von Waldbränden und von Naturgefahren und anthropogenen Gefahren;
 - andere Arbeiten, Massnahmen oder Ausgleichsleistungen zum Nutzen des Waldes, die den Schutz und die sozioökonomische, ökologische und landschaftliche Aufwertung bestehender Wälder oder die hydrogeologische Wiederherstellung des Gleichgewichts in den empfindlichsten geographischen Gebieten sicherstellen sollen.
- 173 Die weiteren Regelungsbefugnisse liegen überwiegend bei den Regionen. Die Regionen legen fest (Art. 8 Abs. 3 *Testo Unico Forestale*):
- Kriterien für die Bestimmung der Ausgleichsmassnahmen für die Waldumwandlung;
 - Wiederherstellungsmassnahmen bei allfälligen Verstössen gegen die Ausgleichspflicht.
- 174 Sofern die regionale Gesetzgebung nichts anderes vorsieht, haben die Ausgleichsmassnahmen *innerhalb desselben Wassereinzugsgebietes* zu erfolgen, in dem die Umwandlung des Waldes genehmigt wurde (Art. 8 Abs. 5 *Testo Unico Forestale*).
- 175 *Anstelle* von Ausgleichsmassnahmen können die Regionen vorsehen, dass ein Betrag in der Höhe mindestens des geschätzten Betrags der zu leistenden Ausgleichsmassnahmen in einen spezifischen *regionalen Waldfonds* eingezahlt wird. Die Regionen wiederum haben diese Gelder für die Durchführung von Massnahmen gemäss Art. 8 Abs. 4 *Testo Unico Forestale* (oben Rz. 172) zu verwenden. Dies, auch wenn die Ausgleichsmassnahmen in anderen Wassereinzugsgebieten vorgenommen werden, wobei etwaige Ungleichgewichte zwischen dem Gebiet, in dem die Waldumwandlung durchgeführt wird, und den Ausgleichsmassnahmen zu berücksichtigen sind (Art. 8 Abs. 6 *Testo Unico Forestale*).
- 176 Zudem können die Regionen *Ausnahmen von der Ausgleichspflicht* festlegen, dies auf der Grundlage einer staatlichen Leitlinie, welche die Mindestkriterien festlegt (vgl. Art. 8 Abs. 8 *Testo Unico Forestale*). Gemäss der Leitlinie für die Befreiung von Ausgleichsmassnahmen vom 7. Oktober 2020¹⁵⁴ können u.a. folgende Sachverhalte von der Ausgleichspflicht ausgenommen werden:
- Waldumwandlung zur Wiederherstellung von Lebensräumen;
 - Wandumwandlung für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und den Brandschutz in Gebieten zwischen Stadt und Land;
 - Waldumwandlung in Gebieten, die zu bestehenden Gebäuden gehören, sofern die bewaldete Fläche nicht grösser als 2'000 Quadratmeter ist, sofern der restliche Teil weiterhin die qualitative Waldeigenschaft beibehält und sofern auf dem umgewandelten Teil keine Gebäude errichtet werden;

¹⁵⁴ GU Serie Generale n. 256 vom 16. Oktober 2020, abrufbar unter <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/10/16/256/sg/pdf>.

- Waldumwandlungen durch einen Landwirt für den Erhalt einer Fläche für die landwirtschaftliche Nutzung, sofern die landwirtschaftliche Nutzung ab dem Zeitpunkt der Waldumwandlung mindestens zehn Jahre andauert;
- Waldumwandlungen zur Wiederherstellung von Gebieten im archäologischen und kunsthistorischen Interesse;
- Waldumwandlungen zur Realisierung oder Änderung von Werken im öffentlichen Interesse und zur Durchführung von öffentlichen Arbeiten;
- Waldumwandlungen auf einer Waldfläche von weniger als 1'000 Quadratmetern.

F. Landnutzungsänderung von Waldflächen (Genehmigung einer Waldumwandlung)

1. Voraussetzungen

177 Es dürfen gemäss Art. 8 Abs. 2 *Testo Unico Forestale* nur Waldumwandlungen genehmigt werden, die kumulativ

- *keine Schäden* im Sinne der Richtlinie 2004/35/EG¹⁵⁵ verursachen, definiert als direkt oder indirekt eintretende feststellbare nachteilige Veränderungen einer natürlichen Ressource oder Beeinträchtigungen der Funktion einer natürlichen Ressource (Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2004/35/EG),
- *keine Umweltschäden* im Sinne der Richtlinie 2004/35/EG verursachen, definiert als Schädigung geschützter Arten und natürlicher Lebensräume, eine Schädigung der Gewässer oder eine Schädigung des Bodens (Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2004/35/EG);
- *zuvor*, soweit erforderlich, mittels einer «Landschaftsgenehmigung» (*L'autorizzazione paesaggistica*) für Eingriffe in den Wald nach Art. 146 des *Codice dei beni culturali e del paesaggio* vom 22. Januar 2004¹⁵⁶ bewilligt wurden, wobei
 - als «Landschaftsschutzgebiet Wald» im Sinne des *Codice dei beni culturali e del paesaggio* Wald gilt, der dem Schutz durch einen regionalen Landschaftsplan unterliegt, sofern ein solcher Plan vorhanden ist, und ansonsten alle von Wäldern und Gehölzen bedeckten Gebiete inkl. Gebiete, die der Wiederaufforstung unterliegen (vgl. Art. 142 Abs. 1 Bst. g und Art. 146 Abs. 1 des *Codice dei beni culturali e del paesaggio*);
 - die Landschaftsgenehmigung erteilt werden kann für die Wiederherstellung traditioneller landwirtschaftlicher Tätigkeiten, die Durchführung von Arbeiten von grossem öffentlichem Interesse oder für den Bau von Forststrassen (Art. 8 Abs. 2 *Testo Unico Forestale*);
 - nach Art. 146 Abs. 3 des *Codice dei beni culturali e del paesaggio* die Verträglichkeit dieser Vorhaben mit den Interessen des Waldes zu überprüfen ist;
- mit den Erfordernissen des hydrogeologischen Schutzes, der Bodenstabilität, des Wasserhaushalts, des Schutzes vor Lawinen und Steinschlag, der

¹⁵⁵ Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden.

¹⁵⁶ Decreto legislativo Nr. 42 vom 22. Januar 2004, "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 45 del 24 febbraio 2004 - Supplemento Ordinario n. 28.

- Erhaltung der Artenvielfalt und des Schutzes der öffentlichen Sicherheit vereinbar sind;
- nicht in Schutzwäldern liegen, vorbehaltlich zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses (Art. 8 Abs. 7 *Testo Unico Forestale*).

2. Zuständigkeit und Bewilligungsverfahren

- 178 Zuständig zur Erteilung der Waldumwandlungsbewilligung sind mangels anderweitiger Regelung im *Testo Unico Forestale* die *Regionen* nach ihren regionalen Gesetzgebungen. In den regionalen Gesetzgebungen finden sich auch die Vorschriften zum jeweils zu durchlaufenden Bewilligungsverfahren.
- 179 Das Verfahren der Erteilung einer «Landschaftsgenehmigung» nach Art. 146 des *decreto legislativo* Nr. 42 ist der Bewilligung der Waldumwandlung vorgelagert. Die Kompetenz zur Erteilung der «Landschaftsgenehmigung» liegt ebenfalls bei den *Regionen* (Art. 146 Abs. 6 *decreto legislativo* Nr. 42), die sie an die *Gemeinden* (z.B. in der Toskana und im Piemont), an die *Provinzen* oder an andere Stellen (z.B. Ente Parco) delegieren können.¹⁵⁷ In jedem Fall ist eine Stellungnahme der *Soprintendenza*, einem Aufsichtsorgan des Ministeriums, erforderlich. Dem Antrag auf «Landschaftsgenehmigung» ist ein «Landschaftsbericht» mit einem bestimmten Inhalt beizulegen, der eine wesentliche Grundlage für die Beurteilung des Vorhabens bildet.¹⁵⁸

G. Fazit zu Italien

- 180 In Italien ist Wald *qualitativ* und *quantitativ* definiert. Wald sind eine Baum- resp. Wald-Vegetation ab 2'000 m², einer durchschnittlichen Breite ab 20 m und einem Bewuchs von 20 %. Ebenfalls unter den Waldbegriff fallen «waldähnliche Gebiete» wie vorübergehend nicht bestockte Waldgebiete, Flächen mit Aufforstungspflicht und Lichtungen. Anders als die Schweiz stellt Italien bei der Legaldefinition des Waldes nicht auf die Waldfunktion der Fläche ab.
- 181 Wie das Schweizerische bezweckt auch das italienische Waldrecht, den Wald in seiner Fläche und seiner räumlichen Verteilung zu erhalten. Dazu dienen in Italien nationale und regionale Forststrategien, wie auch insbesondere die *Genehmigungspflicht für Waldumwandlungen*. Eine *Waldumwandlung* ist – anders als in der Schweiz die Rodung – eine Entfernung der Bestockung, die nicht im Rahmen einer forstwirtschaftlichen Tätigkeit erfolgt.
- 182 Unter bestimmten Voraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen, dürfen die zuständigen Behörden eine *Waldumwandlung genehmigen*. Beim betroffenen Wald darf es sich grundsätzlich nicht um Schutzwald handeln. Die Waldumwandlung darf

¹⁵⁷ Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, Procedura di autorizzazione paesaggistica (art. 146 e 149 Dlgs 42/2004), abrufbar unter http://www.sabap-rm-met.beniculturali.it/it/420/procedura-di-autorizzazione-paesaggistica-art_-146-e-149-dlgs-42-2004.

¹⁵⁸ Vgl. Decreto del presidente del Consiglio dei ministri, individuazione della documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti, ai sensi dell'articolo 146, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 vom 12. Dezember 2005.

nicht zu Schäden oder Umweltschäden i.S. der EU-Richtlinie 2004/35/EG führen. Sie muss u.a. mit den Erfordernissen des hydrogeologischen Schutzes, der Bodenstabilität, des Wasserhaushalts, der Erhaltung der Artenvielfalt und dem Schutz der öffentlichen Sicherheit vereinbar sein. Es ist eine sog. *Landschaftsgenehmigung* für Eingriffe in den Wald vorzulegen, die die Verträglichkeit des Vorhabens mit den Interessen des Waldes geprüft hat, wobei folgende Vorhaben in Betracht kommen: Die Wiederherstellung traditioneller landwirtschaftlicher Tätigkeiten, die Durchführung von Arbeiten von grossem öffentlichen Interesse und der Bau von Forststrassen. Die Prüfung, ob eine Genehmigung für die Waldumwandlung erteilt werden kann, findet damit primär aus der Optik des Waldes statt, und nicht, wie in der Schweiz, aus der Optik des Vorhabens. Finanzielle Interessen sind ebenfalls nicht relevant. Eine Interessenabwägung, wie sie in der Schweiz vorgesehen ist, findet nicht statt.

- 183 Auch in Italien ist für eine Waldumwandlung grundsätzlich ein *Ausgleich* zu leisten. Neben der Verbesserung und Wiederherstellung bestehender Wälder und der Schaffung neuer Wälder kommen auch weitere, allerdings anders als in der Schweiz nur waldbezogene Massnahmen in Betracht, wie die Errichtung von forstlichen Infrastrukturen. Die Ausgleichsmassnahmen haben, anders als in der Schweiz, nicht in «derselben Gegend», sondern «innerhalb desselben Wassereinzugsgebietes» zu erfolgen, ausser die Regionen bestimmen etwas anderes. Die Regionen sind auch befugt, Kriterien für die Wahl der Ausgleichsmassnahme zu bestimmen, und vorzusehen, dass anstelle von Ausgleichsmassnahmen ein gleichwertiger Betrag in einen regionalen *Waldfonds* zu zahlen ist. Mit dem Waldfonds wiederum sind Ausgleichsmassnahmen für umgewandelte Flächen zu finanzieren. Auf der Grundlage einer staatlichen Leitlinie können die Regionen auch *Ausnahmen von der Ausgleichspflicht* festlegen, darunter, wie in der Schweiz, auch Ausnahmen in Bezug auf die Landwirtschaft.

X. Schweden

A. Fakten und Zahlen

- 184 Schweden hat eine Fläche von 450'295 Quadratkilometern.¹⁵⁹ Die Einwohnerzahl im Jahr 2020 betrug 10,32 Millionen Einwohner.¹⁶⁰ Die Bevölkerungsdichte belief sich 2018 auf 25 Einwohner pro Quadratkilometer.¹⁶¹
- 185 Die Waldfläche Schwedens ist seit 2000 konstant und beträgt 68,7 % der gesamten Landfläche. 7,7 % des Waldes und anderer bewaldeter Flächen sind zur Erhaltung der Biodiversität geschützt, 16,4 % des Waldes gelten als Schutzwald. 2,2 Mio. ha des schwedischen Waldes gelten als vom Menschen ungestört.¹⁶²
- 186 Weil die Ausweitung der Landwirtschaft global gesehen zu den Hauptfaktoren gehört, die zur Entwaldung führen, sei an dieser Stelle zu erwähnen, dass die Situation in

¹⁵⁹ Statista (Fn. 48).

¹⁶⁰ Statista (Fn. 49).

¹⁶¹ Statista, Schweden: Bevölkerungsdichte von 2008 bis 2018, abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/257586/umfrage/bevoelkerungsdichte-in-schweden/>.

¹⁶² Forest Europe 2020: (Fn. 2), S. 237 f.

Schweden anders ist – in Schweden werden nur 6,5 % der gesamten Landfläche landwirtschaftlich bewirtschaftet, und diese Fläche ist rückläufig. In Schweden entsteht derzeit auf landwirtschaftlichen Flächen eher Wald, als dass Wald für landwirtschaftliche Zwecke umgenutzt würde.¹⁶³

B. Gesetzliche Grundlagen betreffend den Wald und die Walderhaltung

- 187 Das Thema Wald ist in Schweden insbesondere im *Skogsvårdslag* vom 7. Juni 1979¹⁶⁴, dem schwedischen Forstgesetz, geregelt. Die letzten grösseren Änderungen an dem Gesetz wurden 2014 vorgenommen. Gemäss einer kürzlichen Untersuchung sollen diverse Änderungen am *Skogsvårdslag* vorgenommen werden.¹⁶⁵ Die Waldpolitik soll die Eigentumsrechte stärken, flexiblere Schutzformen zulassen und den Naturschutz im Wald fördern, d.h. sich unter anderem verstärkt den Zielen der biologischen Vielfalt und der zirkulären Bioökonomie widmen.¹⁶⁶
- 188 Zu beachten ist zudem das schwedische Umweltschutzgesetz *Miljöbalk* vom 11. Juni 1998¹⁶⁷, insbesondere dessen Kapitel 7 (so explizit § 4 Abs. 1 *Skogsvårdslag*).

C. Waldbegriff

- 189 Der Wald ist im schwedischen Waldgesetz primär *qualitativ* definiert. Es fallen darunter:
- *Waldflächen*, definiert als Fläche in einem zusammenhängenden Gebiet, in dem die Bäume eine Höhe von mehr als fünf Metern haben und in dem mehr als zehn Prozent der Bäume überschirmt sind, oder in dem die Voraussetzungen vorhanden sind, dass Bäume diese Höhe und Überschirmung ohne produktionssteigernde Massnahmen erreichen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 *Skogsvårdslag*);
 - *produktive Waldflächen*, die durchschnittlich mindestens einen Kubikmeter Holz pro Hektar und Jahr produzieren (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 *Skogsvårdslag*);
 - *unbestockte Flächen*, definiert als unproduktive Waldfläche oder eine unproduktive Baum- und Buschvegetation (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 *Skogsvårdslag*);
 - *Baum- und Buschvegetation*, definiert als Flächen in einem zusammenhängenden Gebiet, die keine Waldflächen sind und mindestens eines der folgenden Kriterien erfüllen (§ 2 Abs. 3 *Skogsvårdslag*):
 - Die Bäume haben eine Höhe von mehr als fünf Metern und überschirmen mehr als fünf Prozent der Fläche;
 - die Gesamtbedeckung von Bäumen und Sträuchern über 0,5 Metern Höhe beträgt mindestens zehn Prozent; oder
 - die Voraussetzungen sind vorhanden, um diese Grenzwerte ohne produktionssteigernde Massnahmen zu erreichen;

¹⁶³ SANDSTRÖM/LINDKVIST, Competing land use associated with Sweden's forests, External drivers affecting Swedish forests and forestry, Future Forests Working Report, Umeå 2009, S. 12; Auskunft des Schwedischen Amts für Forstwirtschaft vom 23. Februar 2021.

¹⁶⁴ SFS 1979:429.

¹⁶⁵ Sveriges Riksdag, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, Betänkande av Skogsutredningen 2019, SOU 2020:73, Stockholm 2020, S. 63.

¹⁶⁶ Sveriges Riksdag (Fn. 155).

¹⁶⁷ SFS 1998:808.

nicht als Baum- und Buschvegetation – und damit nicht als Wald – gelten dagegen u.a. Flächen, die im Wesentlichen für landwirtschaftliche Zwecke genutzt werden oder zu Gebäuden und Einrichtungen gehören (§ 2a *Skogsvårdslag*);

- gebirgsnahe Wälder (§ 2b *Skogsvårdslag*);
- Edellaubwald (§ 23 *Skogsvårdslag*), definiert als
 - Waldbestände, die zu mindestens 70 Prozent aus Laubbäumen und zu mindestens 50 Prozent aus Edellaubbäumen bestehen und deren Fläche mindestens einen halben Hektar beträgt, wobei als Edellaubbäume die heimischen Baumarten Ulme, Esche, Hainbuche, Buche, Eiche, Vogelbeere, Linde und Ahorn gelten (§ 22 *Skogsvårdslag*), oder
 - Baumbestand auf Weideland, wenn der Bestand zu mindestens 70 Prozent aus Laubbäumen und zu mindestens 50 Prozent aus Edellaubbäumen besteht. Von den Edellaubbäumen müssen mindestens zehn Bäume pro Hektar einen Durchmesser von mindestens 30 Zentimetern in einer Höhe von 1,3 Metern über dem Boden haben. Die Landfläche muss mindestens einen Hektar betragen.

190 Unter § 2 Abs. 1 *Skogsvårdslag* und damit in den Geltungsbereich des *Skogsvårdslag* fallen gemäss dem Umweltberufungsgericht (*Miljööverdomstolen*) Flächen, die für die Holzproduktion geeignet sind und die nicht in nennenswertem Umfang für andere Zwecke genutzt werden. Ausschlaggebend für die Frage, ob beispielsweise Land als landwirtschaftliches Land oder aber als Wald anzusehen ist, ist nach dem Gericht, ob es in erheblichem Umfang für andere Zwecke als der Holzproduktion und hauptsächlich als Ackerland, Wiese oder Weide genutzt wird.¹⁶⁸

191 Als Wald gilt grundsätzlich *jedes Land, auf dem Wald entstehen kann, und das nicht für andere Zwecke genutzt wird*. In dem Zeitpunkt, in dem das Land nicht als Wald, sondern für andere Zwecke genutzt wird, ist es kein Wald mehr. Umgekehrt heisst das auch, dass Land, das nicht für andere Zwecke genutzt ist und auf dem Wald entstehen kann, Wald ist.¹⁶⁹

D. Gesetzlicher Auftrag zur Walderhaltung

192 Das Forstgesetz *Skogsvårdslag* hält fest, dass der Wald als nationales Gut und erneuerbare Ressource gilt. Insbesondere enthält der *Skogsvårdslag* Bestimmungen zur *Holznutzung* und Anforderungen an die *Bewirtschaftung* des Waldes und damit zum *qualitativen* Walderhalt: Bei der Bewirtschaftung sind eine nachhaltige Rendite und die Erhaltung der biologischen Vielfalt wie auch andere öffentliche Interessen gleichermaßen zu beachten (§ 1).

193 Im *Skogsvårdslag* findet sich demgegenüber *kein Auftrag zur flächenmässigen Walderhaltung*. Dass gewisse Wälder aufgrund von Landnutzungsänderungen verloren gehen, ist grundsätzlich als «Teil einer sich entwickelnden Gesellschaft» erlaubt.¹⁷⁰ Es ist explizit in § 3 *Skogsvårdslag* festgehalten, dass das Waldgesetz andere Landnutzungen nicht verbietet.

¹⁶⁸ Miljööverdomstolen (Umweltberufungsgericht) M7894-04 vom 12. September 2005.

¹⁶⁹ Auskunft des schwedischen Amts für Forstwirtschaft vom 23. Februar 2021.

¹⁷⁰ Auskunft des schwedischen Amts für Forstwirtschaft vom 23. Februar 2021.

194 Nur bezüglich bestimmter Wälder sind Landnutzungsänderungen nicht ohne weiteres erlaubt, so in Bezug auf Edellaubwälder und gebirgsnahe Wälder (vgl. § 18 und 25 *Skogsvårdslag*). Zudem ist im Umweltgesetz *Miljöbalk* u.a. festgehalten, dass die biologische Vielfalt erhalten und wertvolle natürliche und kulturelle Umgebungen geschützt und gepflegt werden müssen (Kapitel 1 § 1 *Miljöbalk*). Aus dem *Miljöbalk* ergibt sich für gewisse Waldflächen ein flächenmässiger Schutz (vgl. unten Rz. 197).

E. Instrumente zur flächenmässigen Walderhaltung

1. Walderhaltung aufgrund des Forstgesetzes

195 Im *Edellaubwald* dürfen keine Massnahmen vorgenommen werden, die dazu führen, dass der Wald kein Edellaubwald mehr ist (§ 25 Abs. 1 *Skogsvårdslag*). Nach einer Holzernte ist ein neuer Edellaubwald auf dem Gebiet anzupflanzen (§ 25 Abs. 1 *Skogsvårdslag*). Im Falle einer genehmigten Ausnahme kann die zuständige Behörde bestimmen, dass an einem anderen Ort innerhalb der forstwirtschaftlichen Einheit ein neuer Edellaubwald angelegt wird (§ 25 Abs. 2 *Skogsvårdslag*).

196 Auch in *anderen Wäldern* und in *gebirgsnahen Wäldern* bedarf es einer Genehmigung zur Holzernte (§ 18 *Skogsvårdslag*) – und damit auch zu einer Landnutzungsänderung.¹⁷¹ Es gibt keine Verpflichtung zu einem Ausgleich der Eingriffe.

2. Walderhaltung aufgrund der Vorschriften des Umweltgesetzes

197 Bestimmte Gebiete sind gemäss Kapitel 7 des *Miljöbalk* geschützt: Nationalparks, Naturschutzgebiete, wertvolle Kulturlandschaften, Naturdenkmäler, Biotopschutzgebiete, Umweltschutzgebiete, Wasserschutzgebiete und besondere Schutzgebiete gemäss der Richtlinie 2009/147/EG über die Erhaltung von wildlebenden Vogelarten und der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. Diese Gebiete, und damit auch Wald in diesen Gebieten, sind grundsätzlich zu erhalten.

198 Eingriffe in Naturschutzgebiete, Kulturlandschaften und Naturdenkmäler müssen angemessen *ausgeglichen* werden (Kapitel 7 § 7 Abs. 4, § 9 und 10 *Miljöbalk*).

199 Ebenfalls müssen *Massnahmen zum Ausgleich der verlorenen Umweltwerte* in besonderen Schutzgebieten gemäss der Richtlinie 2009/147/EG über die Erhaltung von wildlebenden Vogelarten und der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen vorgenommen werden, damit der Schutzzweck des Gebietes weiterhin erfüllt werden kann (Kapitel 7 § 29 *Miljöbalk*). Der Antragsteller hat dabei die Ausgleichsmassnahmen nicht selber vorzunehmen, sondern hat für die Ausgleichsmassnahmen ein Entgelt zu leisten, ausser ein solches Entgelt würde vor dem Hintergrund der an der Massnahme bestehenden öffentlichen Interessen als unangemessen betrachtet (Kapitel 7 § 29 *Miljöbalk*).

¹⁷¹ Auskunft des schwedischen Amts für Forstwirtschaft vom 26. Februar 2021.

F. Landnutzungsänderung von Waldflächen (Genehmigung einer Zweckentfremdung von Waldflächen)

1. Voraussetzungen

a) Voraussetzungen nach dem Forstgesetz

- 200 Eine Landnutzungsänderung ist in anderen Wäldern als im *Edellaubwald* und in gebirgsnahen Wäldern grundsätzlich erlaubt, ausser es handelt sich um eine Fläche mit hohen Biodiversitätswerten oder kulturellen Überresten.¹⁷²
- 201 Genehmigungen für Landnutzungsänderungen im *Edellaubwald* sind nur möglich, wenn *besondere Gründe (särskilda skäl)* vorliegen (§ 25 Abs. 2 *Skogsvårdslag*). Vorbehalten bleiben Bewilligungen aufgrund anderer Gesetzgebungen (§ 26 *Skogsvårdslag*).
- 202 Die Genehmigung zur Holzernte in *gebirgsnahen Wäldern* darf nur erteilt werden, wenn die Holzernte mit Interessen vereinbar ist, die für den Schutz der natürlichen und kulturellen Umwelt von erheblicher Bedeutung sind (§ 18 *Skogsvårdslag*). Die Genehmigung zur Holzernte auf einer zusammenhängenden Fläche von mehr als 20 Hektar innerhalb derselben forstwirtschaftlichen Einheit kann sodann nur erteilt werden, wenn *besondere Gründe* dafür vorliegen (§ 18a *Skogsvårdslag*). Auch hier gilt also: Wenn ein Wald entweder über hohe Biodiversitätswerte oder alte kulturelle Überreste verfügt, wird eine Landnutzungsänderung normalerweise nicht genehmigt.¹⁷³

b) Voraussetzungen nach dem Umweltgesetz

- 203 Das Waldgesetz *Skogsvårdslag* verweist auf Kapitel 7 und 8 des Umweltgesetzes *Miljöbalk*, welche dem Waldgesetz grundsätzlich vorgehen (§ 4 Abs. 2 *Skogsvårdslag*).
- 204 Betreffend *Nationalparks* werden von der Regierung Vorschriften über Beschränkungen des Rechts zur Nutzung des Landes erlassen (Kapitel 7 § 3 *Miljöbalk*). Der *Miljöbalk* selber definiert keine Voraussetzungen für einen Eingriff in Nationalparks.
- 205 Betreffend *Naturschutzgebiete* werden bei deren Ausscheidung Beschränkungen zur Nutzung des Landes festgelegt (Kapitel 7 § 5 Abs. 1 *Miljöbalk*). Solche Beschränkungen können ganz oder teilweise widerrufen werden, wenn *ausserordentliche Gründe (synnerliga skäl)* vorliegen (Kapitel 7 § 7 Abs. 1 *Miljöbalk*). Das gleiche gilt für wertvolle Kulturlandschaften (Kapitel 7 § 9 *Miljöbalk*) und Naturdenkmäler (Kapitel 7 § 10 *Miljöbalk*).
- 206 In *Biotopschutzgebieten* dürfen keine Handlungen vorgenommen werden, die die natürliche Umwelt schädigen können. Aus *besonderen Gründen (särskilda skäl)* kann im Einzelfall eine Genehmigung erteilt werden (Kapitel 7 § 11 Abs. 2 *Miljöbalk*). Speziell geregelt sind Genehmigungen für Erleichterungen in der Landwirtschaft: Hier

¹⁷² Auskunft des schwedischen Amtes für Forstwirtschaft vom 26. Februar 2021, vgl. auch § 30 *Skogsvårdslag*.

¹⁷³ Auskunft des Schwedischen Amtes für Forstwirtschaft vom 23. Februar 2021.

ist erforderlich, dass die Massnahme erforderlich ist, um die aktive Nutzung landwirtschaftlicher Flächen zu entwickeln oder aufrechtzuerhalten, und dass die Zwecke des Biotopschutzes weiterhin erfüllt werden können (Kapitel 7 § 11b *Miljöbalk*).

- 207 In *Umweltschutzgebieten* erlässt die Regierung die Vorschriften über Beschränkungen, die nötig sind für die Erfüllung des Zwecks des Gebiets. Ausnahmen sind aus *besonderen Gründen (särskilda skäl)* möglich (Kapitel 7 § 20 *Miljöbalk*). Ähnliches gilt für *Wasserschutzgebiete* (Kapitel 7 § 22 *Miljöbalk*).
- 208 Bei der Prüfung, ob Eingriffe in einem bestimmten Einzelfall zulässig sind, muss eine Interessenabwägung vorgenommen werden.
- Einschränkungen des Rechts einer Person, Land oder Wasser zu nutzen, dürfen nicht darüber hinausgehen, was für den Schutz der Fläche erforderlich ist (Kapitel 7 § 25 *Miljöbalk*).
 - Zudem dürfen Ausnahmen von den Beschränkungen aufgrund von ausserordentlichen oder besonderen Gründen nur gewährt werden, wenn diese Ausnahmen vereinbar sind mit dem Zweck der Beschränkung (Kapitel 7 § 26 *Miljöbalk*). Das Interesse, keine Massnahmen zu treffen, die die Umwelt schädigen könnten, ist ein gewichtiges öffentliches Interesse.¹⁷⁴
 - Die Ausnahme muss notwendig sein in Bezug auf den ausserordentlichen oder besonderen Grund, und Alternativen sind zu prüfen.¹⁷⁵

Das Erfordernis der «besonderen Gründe» bedeutet, dass Ausnahmen *restriktiv* angewendet werden müssen.¹⁷⁶ In der Praxis wurde beispielsweise die Verkehrssicherheit als besonderer Grund anerkannt.¹⁷⁷ Normalerweise werden vor diesem Hintergrund in diesen Gebieten keine Landnutzungsänderungen bewilligt.¹⁷⁸ Das muss erst Recht gelten für Ausnahmen, die nur aufgrund ausserordentlicher Gründe gewährt werden können.

- 209 Spezielle Vorschriften gelten für Schutzgebiete gemäss der Richtlinie 2009/147/EG über die Erhaltung von wildlebenden Vogelarten und der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (§ 4 Abs. 2 *Skogsvårdslag*). Eine Genehmigung für Tätigkeiten und Massnahmen, die ein solches besonderes Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen können (Kapitel 7 § 28a *Miljöbalk*) darf nur erteilt werden, wenn der Lebensraum und der Erhalt der Arten nicht beeinträchtigt wird (Kapitel 7 § 28b *Miljöbalk*). Kann es zu einer solchen Beeinträchtigung kommen, kann eine Genehmigung nur erteilt werden, wenn
- es keine alternativen Lösungen gibt,
 - Es sich um eine Massnahme oder Tätigkeit von erheblichem öffentlichem Interesse handelt, welche aus zwingenden Gründen durchgeführt werden muss, und

¹⁷⁴ Svea Hovrätt (Berufungsgericht) M 8785-18 vom 12. Dezember 2019, S. 10.

¹⁷⁵ Svea Hovrätt (Berufungsgericht) M 8785-18 vom 12. Dezember 2019, S. 9 f..

¹⁷⁶ Svea Hovrätt (Berufungsgericht) M 8785-18 vom 12. Dezember 2019, S. 9.

¹⁷⁷ Miljööverdomstolen (Umweltberufungsgericht) M2312-04 vom 3. Oktober 2005.

¹⁷⁸ Auskunft des schwedischen Amts für Forstwirtschaft vom 23. Februar 2021.

- Massnahmen zum Ausgleich der verlorenen Umweltwerte vorgenommen werden (oben Rz. 199).

2. Zuständigkeit und Verfahren

a) In Bezug auf das Waldgesetz

- 210 Für Genehmigungen i.S.d. *Skogsvårdslag* ist das Schwedische Amt für Forstwirtschaft zuständig.
- 211 Gegen eine Entscheidung des Schwedischen Amtes für Forstwirtschaft kann bei einem allgemeinen Verwaltungsgericht Berufung eingelegt werden (§ 40 Abs. 1 *Skogsvårdslag*).
- 212 Das Schwedische Amt für Umweltschutz kann gegen die Entscheidung des Schwedischen Amtes für Forstwirtschaft betreffend eine Ausnahmegenehmigung gegenüber einem Erhalt von Edellaubwald (§ 25 Abs. 2 *Skogsvårdslag*) Berufung einlegen (§ 40 Abs. 2 *Skogsvårdslag*).

b) In Bezug auf das Umweltgesetz

- 213 Die Zuständigkeiten zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen gestalten sich wie folgt:
- Naturschutzgebiete, wertvolle Kulturlandschaften und Naturdenkmäler: Bezirksverwaltung oder Gemeinde (*Länsstyrelsen eller kommunen*) (Kapitel 7 § 7, § 9 und § 10 *Miljöbalk*).
 - Biotopschutzgebiete: Je nach Gebiet eine von der Regierung bestimmte Behörde oder die Behörde oder Gemeinde, die das Schutzgebiet gebildet hat (Kapitel 7 § 11 Abs. 2 *Miljöbalk*).
 - Umweltschutzgebiete: Bezirksverwaltung (*Länsstyrelsen*, Kapitel 7 § 20 *Miljöbalk*).
 - Wasserschutzgebiete: Bezirksverwaltung oder Gemeinde (*Länsstyrelsen eller kommunen*) (Kapitel 7 § 22 *Miljöbalk*).
 - besondere Schutzgebiete gemäss der Richtlinie 2009/147/EG über die Erhaltung von wildlebenden Vogelarten und der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen: Bezirksverwaltung (*Länsstyrelsen*) des Ortes, wo sich das Schutzgebiet befindet; zudem ist eine Genehmigung der Regierung nötig (Kapitel 7 § 29a und 29b *Miljöbalk*).
- 214 Gegen Entscheide dieser Behörden kann Berufung eingelegt werden (Kapitel 16 § 12 *Miljöbalk*), in Bezug auf die vorerwähnten Schutzgebiete auch von gemeinnützigen Vereinigungen (Kapitel 16 § 13 *Miljöbalk*).

G. Fazit zu Schweden

- 215 Wald ist in Schweden primär *qualitativ* definiert als Fläche, auf der Wald besteht oder entstehen kann, und die nicht für andere Zwecke genutzt wird. Speziell definiert und einem speziellen Regime unterliegen gebirgsnahe Wälder und Edellaubwälder.

- 216 Anders als in der Schweiz gibt es in Schweden *keinen gesetzlichen Auftrag, den Wald flächenmässig zu erhalten*, was in entscheidendem Ausmass damit zusammenhängt, dass Schweden sehr schwach besiedelt ist und noch kein entsprechender Landnutzungsdruck vorhanden ist. Gemäss dem Schwedischen Amt für Forstwirtschaft würde Schweden die Situation bei zunehmendem Landnutzungsdruck neu prüfen.¹⁷⁹ Landnutzungsänderungen sind aber genehmigungsbedürftig.
- 217 Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Genehmigung variieren je nach Fläche. Bei gewöhnlichen Waldflächen erfolgt stets eine Genehmigung, ausser es handelt sich um eine Fläche mit hohen Biodiversitätswerten oder kulturellen Überresten. Im Edellaubwald und in gebirgsnahen Wäldern wie auch in Schutzgebieten sind für Landnutzungsänderungen meist «besondere» oder «ausserordentliche» Gründe» erforderlich. In diesem Rahmen erfolgt ähnlich wie in der Schweiz eine Interessenabwägung, eine Prüfung der Notwendigkeit der Ausnahme und der Möglichkeit von Alternativen. Genehmigungen für Landnutzungsänderungen werden diesbezüglich nur sehr restriktiv bis kaum je erteilt.
- 218 Ein Ausgleich für Landnutzungsänderungen auf gewöhnlichen Waldflächen und in gebirgsnahen Wäldern erfolgt nicht. In Bezug auf den Edellaubwald kann die zuständige Behörde bestimmen, dass an einem anderen Ort innerhalb der forstwirtschaftlichen Einheit ein neuer Edellaubwald angelegt wird. Eingriffe in Naturschutzgebiete, Kulturlandschaften, Naturdenkmäler und Schutzgebiete gemäss EU-Richtlinien müssen angemessen ausgeglichen werden.

Zürich, 18. Juni 2021



Cordelia Bähr
lic. iur., LL.M. Public Law (LSE), Rechtsanwältin

¹⁷⁹ Auskunft des schwedischen Amtes für Forstwirtschaft vom 25. Februar 2021.