

Das Hochwasser von 1834 als Wendepunkt für die moderne Forstwirtschaft? Institutionalisierungsprozesse im Bereich der Waldnutzung in Graubünden

AGNES NIENHAUS

Keywords: Natural disasters; floods; state regulation of forestry; alpine forests; canton of Grisons, Switzerland. FDK 116 : 42 : 902 : 93 : (494.26)

In vielen forstgeschichtlichen Darstellungen wird das alpine Hochwasser von 1834 als ein Markstein für die forstwirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz genannt. So führten in dessen Folge viele Kantone Forstordnungen ein und der bisher wenig beachtete Berufsstand der Forstingenieure konnte seinen Einfluss ausweiten (siehe z.B. GROSSMANN, 1948; BRÄNDLI, 1998). Während die Bedeutung dieses Naturereignisses für die Entwicklung der Forstwirtschaft als gesichert gilt, ist noch kaum im Detail untersucht worden, wie sich die Wende in der Forstpolitik nach der Überschwemmung praktisch vollzog und wie die Katastrophe und der Prozess der forstwirtschaftlichen Modernisierung zusammenhingen. Ziel des vorliegenden Artikels ist es deshalb, diesen Fragen anhand der Entwicklung in Graubünden nachzugehen. Dabei liegt der Fokus primär auf den Gesetzgebungsprozessen, in denen sich Konflikte zwischen bewahrenden und modernisierenden Gruppierungen manifestierten, und den sich darin abbildenden Interessenkonstellationen. Durch die Darstellung der institutionellen und politischen Vorgänge und Rahmenbedingungen sollen die Handlungsspielräume einzelner Akteurguppen und damit die Möglichkeiten und Grenzen der zeitgenössischen Forstpolitik ausgeleuchtet werden. Das Denken und Wirken einzelner Forstpioniere tritt in diesen Erörterungen notwendigerweise in den Hintergrund; die zeitgenössischen Diskurse über die Waldnutzung sollen jedoch zur Einordnung der politischen Anliegen und Positionen mit einbezogen werden.¹

«Wälderzerstörung» und Überschwemmungsgefahr

Schon lange vor der Hochwasserkatastrophe von 1834 galt die zeitgenössische Waldnutzung unter aufgeklärten Zeitgenossen als gesellschaftliches Problem. Auch in Graubünden wurden unter dem zusammenfassenden Begriff der «Wälderzerstörung» die Kahlschläge grosser Waldflächen, die mangelhafte Wiederanpflanzung, die häufigen Waldbrände, die Schonung der Bannwälder mit ihrem vielen Totholz und andere Waldnutzungen wie das Sammeln von Harz und Streu, die Erstellung von Zäunen aus jungen Stämmen oder der freie Weidegang in den Wäldern kritisiert. Diese Kritik folgte im Gesetzgebungsprozess vor 1834 zwei etwa gleich gewichteten Argumentationslinien – zu erwartende Holznot einerseits und drohende Naturgefahren andererseits.² Unter letzteren wurden vor allem Erdrutsche, Rufen, Lawinen und Versandungen der Flüsse subsummiert; als bedrohend wurden dabei primär die Wildbäche angesehen – wie z.B. die Nolla im Dom-

leschg. Demgegenüber blieb die kausale Verknüpfung von Waldnutzung und Überschwemmungen meist zweitrangig und vage (vgl. auch SCHOLIAN, 1999).

Zumindest eine kleine, naturwissenschaftlich interessierte Elite beschäftigte sich ausführlich mit der Thematik, wie der Vortrag von Baptista von Salis vor der Bündner Naturforschenden Gesellschaft zu den Ursachen von Zerstörungen durch Wildbäche im Bergell von 1831 zeigt (VON SALIS, 1831). Auch die Berichte von Karl Albrecht Kasthofer über seine Reisen nach Graubünden dürften in dieser Schicht bekannt gewesen sein (siehe dazu SCHOLIAN, 2001). Von einer allgemeinen Verbreitung naturwissenschaftlicher Kenntnisse darf zu dieser Zeit jedoch nicht ausgegangen werden (vgl. PFISTER; BRÄNDLI, 1999).

Trotz der bereits vorhandenen Deutungszusammenhänge wurden direkt nach der Katastrophe von 1834 sowohl in Expertenberichten als auch in der Presse kaum kausale Zusammenhänge zwischen der «Wälderzerstörung» und den Überschwemmungen gezogen oder daraus Strategien der Katastrophenbewältigung abgeleitet. Vielmehr standen unmittelbar nach dem Unwetter vor allem die Kritik an alten Wasserbauvorstellungen und damit die Erstellung moderner Flussbauten als Lösungsansatz im Vordergrund (NIENHAUS, 2002). Erst mit zeitlicher Verschiebung wurde der Argumentationszusammenhang von Naturkatastrophen und Waldnutzung wieder aufgenommen. Die vor 1834 meist vage und marginal beschriebenen Kausalzusammenhänge wurden nun als gesicherte Erkenntnisse detailliert beschrieben und als hauptsächlichliches Bedrohungsszenario dargestellt. In diesem Rahmen wurde auch – im Sinne des Abholzungsparadigmas (PFISTER; BRÄNDLI, 1999) – die dämpfende Wirkung von Bäumen und Waldboden bei Gewittern und die Schutzwirkung der Wälder auf entfernt liegende Gegenden zum Thema.³ Die erlebten Verwüstungen und das Bewusstsein, dass deren Ausmass ausserordentlich war, liessen die zunehmende Bedrohung sehr glaubwürdig erscheinen. Dass katastrophale Überschwemmungen als zwangsläufige Folgen der Abholzung galten, führte geradewegs zur politischen Forderung, zerstörerische Ereignisse durch staatliches Eingreifen für die Zukunft zu verhindern.

Politische Konfliktlinien zwischen Kanton und Gemeinden

Gerade die Frage einer Neuordnung der Wäldernutzung war jedoch mit enormem Konfliktpotenzial verbunden, was sich auf die politischen Strukturen und die Verteilung des Waldbesitzes in Graubünden zurückführen lässt. Der Bergkanton war als Föderativverband organisiert, in dem die weitgehend

¹ Dieser Beitrag beruht auf der Lizentiatsarbeit der Autorin, die sich mit den gesellschaftlichen Reaktionen auf die Überschwemmungen von 1834 befasst. Siehe NIENHAUS, 2000.

² Siehe die VERHANDLUNGEN DES GROSSEN RATES, 1822–1834.

³ BÜNDNER ZEITUNG, 11.5.1836 (Beilage) und 4.5. bis 1.6.1836.

autonomen Gerichtsgemeinden am einflussreichsten waren. Diese waren jedoch nicht nur politische, sondern vor allem auch wirtschaftliche Einheiten, denn ein grosser Teil der primären Ressourcen – Allmenden, Alpen und Wald – wurde gemeinschaftlich genutzt (LIVER, 1941). Die kantonalen Instanzen – der aus drei Personen bestehende Kleine Rat mit der ihm zugesellten Standeskommission (Exekutive) und der aus Gemeindeabgeordneten zusammengesetzte Grosse Rat (Legislative) – waren hingegen in ihren Kompetenzen stark eingeschränkt und verfügten nur über geringe finanzielle Mittel. Alle vom Grosse Rat beschlossenen Gesetze mussten den Gemeinden zur Genehmigung vorgelegt werden, wobei das Mehr der Gemeindestimmen über eine Annahme entschied. Einzig Verordnungen waren von dieser Referendumspflicht ausgenommen (SCHULER, 1996).

Seit Anfang des 19. Jahrhunderts bemühten sich kantonale Politiker in verschiedensten Bereichen, die Kompetenzen der kantonalen Regierung auszuweiten und Gelder für eine mit zunehmenden Aufgaben betreute Verwaltung zu sichern. Sie waren angesichts des Widerstandes kommunalistischer Gemeindepolitiker nur beschränkt erfolgreich. Oft setzten sich letztere etwa über bestehende kantonale Regelungen einfach hinweg (COLLENBERG, 2000; PIETH, 1945). Dieser Konflikt zwischen Etatisten und Kommunalisten war im Bereich der Forstpolitik umso brisanter, als der Kanton selbst über keinerlei Waldbesitz verfügte, die Wälder hingegen für die Gemeinden die wichtigste Einnahmequelle darstellten. Auf diese waren sie zunehmend angewiesen, da der Finanzbedarf der Gemeinden stetig anstieg. Der Holzhandel bildete folglich in Graubünden einen expandierenden Exportzweig, indem die sich ausdehnende Nachfrage und die steigenden Preise in den 1820er- und 1830er-Jahren dazu führten, dass sich die Ausfuhrmenge an Holz vervielfachte (BRÄNDLI, 1998; BROSI, 1997). Während es für die Gemeinden also galt, die Verfügungsrechte über ihren Waldbesitz zu erhalten, bot der sich ausdehnende Holzhandel für den Kanton mögliche neue und bedeutende Einnahmemöglichkeiten.

Für die Kantonsregierung ging es aber nicht nur um Einnahmen und Kompetenzen, sondern gleichermaßen um Definitionsmacht. Viele Repräsentanten der Kantonsregierung gehörten zur gebildeten Elite, die eine rationelle Waldwirtschaft befürworteten und diese gegen die traditionelle Waldnutzung durchsetzen wollten. Dahinter standen einerseits rational-aufklärerische Ideale über wissenschaftlich fundierte und nachhaltige Bewirtschaftungsmethoden, andererseits aber auch der Wunsch nach höheren Erträgen.

Die Blockierung von Regelungsversuchen vor 1834

Die Debatte um eine kantonale Regulierung der Forstwirtschaft wurde eingeleitet durch den Amtsbericht der Bündner Kantonsregierung von 1822, der im Juni des gleichen Jahres im Grosse Rat behandelt wurde.⁴ Der Kleine Rat kritisierte darin die zeitgenössische Waldnutzung und schlug vor, die Problematik auf gesetzgeberischer Ebene anzugehen. Zentrales Thema der folgenden grossrätlichen Beratungen über die Waldwirtschaft war die drohende Holznot, in geringerem Masse wurden aber auch Naturgefahren und eine drohende Verschlimmerung des Klimas thematisiert. Der Grosse Rat beschloss darauf, zu versuchen, die Gemeinden für die Proble-

matik zu sensibilisieren, weshalb im Abschied des Grossen Rats an die Gerichtsgemeinden die Beschreibung der Gefahren einer falsch betriebenen Waldnutzung breiten Raum einnahm. Gleichzeitig führte der Grosse Rat als eine erste, bescheidene Einflussmöglichkeit des Kantons ein Beschwerde-recht bei Kahlschlägen ein und wies sich selbst die Funktion einer Beschwerdeinstanz zu. Eine aktiv betriebene kantonale Forstpolitik war vorerst nicht vorgesehen, doch sollte eine Kommission bis zur nächsten Session einen Bericht über die Verhältnisse der Bündner Forstwirtschaft erstellen.

Die Einführung einer Beschwerdeinstanz war trotz ihrer schwachen Ausgestaltung umstritten, da der Grosse Rat damit in die Verfügungsrechte der Gerichtsgemeinden eingriff.⁵ Dass das Forstwesen ein heisses Eisen war, an dem sich niemand die Finger verbrennen wollte, schlug sich ausserdem darin nieder, dass es für den Kleinen Rat sehr schwierig wurde, Mitglieder für die vorgesehene Kommission zu finden.⁶ Die schliesslich eingesetzte Kommission schlug im Juni 1824 mehrere Massnahmen vor, darunter die Anstellung eines kantonalen Forstaufsehers, eine Aufsichtspflicht der Gemeinden, eine Bewilligungspflicht für Kahlschläge, einen Ausfuhrzoll und die Verbreitung einer Aufklärungsschrift über eine zweckmässige Forstwirtschaft.⁷ Der Grosse Rat setzte vorerst zwei dieser Vorschläge um und beschloss die Erhebung eines Holzzolls im Rahmen eines Dreissigstels des Verkaufswertes und die Verbreitung einer Aufklärungsschrift.⁸ Für die Zukunft bestanden jedoch grössere Pläne: So wurde bereits 1824 diskutiert, weitere Massnahmen oder gar ein kantonales Forstgesetz zu verwirklichen und dabei die neuen Einnahmen aus dem Holzzoll für die Anstellung eines kantonalen Forstbeamten zu verwenden.

Diesem Plan standen jedoch wiederum grosse Widerstände entgegen. Wenn auch der Holzzollbeschluss von der Mehrheit der Gemeinden akzeptiert wurde, leiteten einzelne deswegen sogar rechtliche Schritte gegen den Kanton ein und mehrere verwahrten sich bereits im Voraus gegen eine Verwendung der Holzzölle für einen Forstinspektor. Diese Auseinandersetzungen sollten sich auch in den folgenden Jahren fortsetzen. Sämtliche grossrätlichen Beratungen über eine Forstordnung, die zwischen 1825 und 1834 geführt wurden, scheiterten und sogar der Holzzoll wurde wieder grundsätzlich in Frage gestellt und in der Folge zeitlich beschränkt. Meist mündeten die Verhandlungen in eine Verschiebung des Traktandums und einen Auftrag an den Kleinen Rat, weitere Gutachten vorzulegen. Diese kamen jedoch oft nicht zustande, etwa weil der Kleine Rat nicht über genügend Zeit verfügte oder keine Kommission gebildet werden konnte. Auch der Vorschlag des Kleinen Rates von 1828, statt einer Forstordnung eine generelle Melde- und Bewilligungspflicht für Kahlschläge einzuführen und den Kleinen Rat mit der Kompetenz zu Bussen bei Zuwiderhandlungen auszustatten, hatte keinen Erfolg.⁹ Die

⁵ Die Erklärungen von vier protestierenden Grossräten sind zu finden in: StAGR, IX 4a.

⁶ Verschiedene Absagebriefe von Angefragten sind zu finden in: StAGR, IX 1a, 1–3.

⁷ Das Kommissionsgutachten bezog sich unter anderem auf einen Bericht von Karl Albrecht Kasthofer, den dieser im Auftrag der Bündner Regierungskommission erstellt hatte. Zum Einfluss Kasthofers auf die Bündner Forstgesetzgebung der 1820er-Jahre siehe JENNY, 1952 und NIENHAUS, 2000.

⁸ Anleitung zu zweckmässiger Behandlung der Wälder. Herausgegeben im Auftrag der Hohen Regierung im Jahre 1824, Chur 1824, in: StAGR, XV 13. Diese Schrift spiegelte vor allem die Holznotdiskussion wider.

⁹ Vorschlag des Kleinen Rates über eine Verbesserung des Forstwesens, dem Grosse Rat vorgelegt am 28.6.1828, in: StAGR, IX 1a Bd.1–3.

⁴ Dieser Abschnitt stützt sich primär auf die VERHANDLUNGEN DES GROSSEN RATES VON GRAUBÜNDEN, 1822–1834, in denen auch die erwähnten Kommissionsgutachten und grossrätlichen Abschiede enthalten sind.

Grossratsabgeordneten hatten sich auf den Widerstand der Gemeinden eingestellt und stimmten gar nicht erst über den Antrag ab. Noch 1834, wenige Wochen vor dem Hochwasser, lehnte der Grosse Rat forstpolizeiliche Massnahmen, die vom Kleinen Rat vorgeschlagen worden waren, mit der Begründung ab, dem Parlament fehle dazu die Befugnis. Er beschränkte sich lediglich darauf, die Gemeinden im Grossratsabschied abermals zu einer besseren Waldaufsicht zu ermahnen. Die Vorstellung einer kantonalen Aufsicht über die Wälder schien damit endgültig gescheitert. Einzig der Holzzoll blieb bestehen, da er aber Gegenstand von rechtlichen und politischen Auseinandersetzungen blieb, gelangten die Einkünfte daraus vorerst in eine spezielle Holzzollkasse, aus der sie teilweise wieder an die Gerichtsgemeinden verteilt wurden, etwa zwecks Strassenbau (vgl. auch BAVIER, 1938).

So zeigt sich, dass seit 1822 der Kleine Rat wie auch die Grossräte immer wieder die Übernutzung der Wälder zum Thema machten, das Parlament als Ganzes eine kantonale Regelung aber bald als unrealisierbar erachtete. Begründet wurde dies mit der fehlenden Einsicht der Gemeinden, aber auch mit den fehlenden grossrätlichen Kompetenzen und vor allem mit der Verletzung der Gemeindeautonomie. Zu dieser Entwicklung gab es zwei Ausnahmen, die jedoch den engen Handlungsspielraum kantonalen Politiker eindrücklich illustrieren. Die erste bildet die Entstehung der Harzverordnung, die von der Beratung der Forstordnung abgekoppelt worden war. Schon 1823 war zur Schädlichkeit des Harzsammelns ein Gutachten¹⁰ erstellt worden. 1827 nahm die Mehrheit der Gerichte die vorgeschlagene Harzverordnung an, welche das Harzsammeln ohne Bewilligung untersagte und jeglichen Export von Harz verbot. Dass die Einschränkung des Harzsammelns politisch weniger umstritten war als diejenige der allgemeinen Waldwirtschaft, ist damit zu erklären, dass diese Tätigkeit vorwiegend von Armen betrieben wurde. Vermögende Waldbesitzer und die Gemeinden wurden durch die eingeführten Einschränkungen im Harzhandel kaum betroffen. Die zweite Ausnahme bildete das 1830 eingeführte Recht des Kleinen Rates, die Wälder oberhalb der Kantonsstrasse in Bann zu legen, um Kantonseigentum zu schützen. Die Regierung sollte dabei die Bannlegungen mit den betroffenen Gemeinden einzeln aushandeln. Ihr Handlungsspielraum wurde in der Folge durch Proteste und die geringe Kooperation der Gemeinden, aber auch durch den grossen Arbeitsaufwand, den eine solche Bannlegung mit sich brachte, bedeutend eingegrenzt. Ohnehin überlastet, konnte sie diese Massnahme schliesslich nur teilweise vollziehen, und in den wenigen mit Bann belegten Wäldern wurde denn auch weiterhin illegal Holz geschlagen.

Die erfolgreiche Forstverordnung von 1836

Die Überschwemmung von 1834 mit ihren grossflächigen Schäden bot in dieser festgefahrenen Situation den Befürwortern einer kantonalen Forstordnung die Gelegenheit wie auch die Argumente, um die Diskussion einer gesetzlichen Regelung einen Schritt weiter zu bringen. In der Grossrats-Session von 1835 wurde nach kurzer Debatte die Notwendigkeit zur Einschränkung der Kahlschläge festgehalten und eine zu bildende Kommission beauftragt, bis zur Session von 1836 einen Gesetzesvorschlag auszuarbeiten.¹¹ Im Sommer 1836 wurde schliesslich die seit langem gewünschte Forstordnung

in Rekordzeit durchgepeitscht, indem die vorgeschlagenen Massnahmen mit minimalen Änderungen angenommen wurden.¹² Die verabschiedete Verordnung sah zunächst die Anstellung eines kantonalen Forstbeamten vor, welcher als erste Amtsaufgabe sämtliche Wälder in zwei Klassen einteilen sollte. Die erste Kategorie enthielt Wälder, bei «deren ungeregelte[r] Bewirthung und Abholzung für Land oder Communications-Strassen, Flusssäme und Wuhungen aller Art oder Grundeigenthum naher oder entfernter Gemeinden Gefahr» drohe.¹³ Diese sollten der Aufsicht des Kleinen Rates unterstehen, was eine Bewilligungspflicht für Abholzungen sowie mögliche Bewirtschaftungsvorschriften beinhaltete. Die zweite Klasse blieb der freien Nutzung überlassen. In mehreren Paragraphen wurde die Notwendigkeit der Anleitung zu richtiger Waldnutzung festgehalten, wobei diese Aufklärungsaufgabe der neu eingesetzte Forstbeamte übernehmen sollte. Anfallende Kosten für den Kanton sollten aus der Holzzollkasse bestritten werden.

Bemerkenswert ist jedoch nicht nur die Verordnung selbst, sondern auch das Vorgehen des Grossen Rates, das zu ihrer Verabschiedung führte. Zentral ist dabei, dass im Entscheidungsprozess verschiedene verfahrenstechnische Ausschlussmechanismen angewandt wurden, die geeignet waren, Widerstände von vornherein zu erschweren. So wurden Abgeordnete, welche Holzhändler oder mit solchen verwandt waren, von den entsprechenden Beratungen ausgeschlossen. Die Mehrheit der Parlamentarier lehnte ausserdem den Antrag ab, das Gutachten zum genaueren Studium zu drucken, was unter anderem verhinderte, dass Abgeordnete von ihren Gemeinden schon vor der Diskussion Instruktionen einholen konnten. Die wichtigste Diskussion drehte sich schliesslich darum, ob der Grosse Rat das Recht habe, die vorgesehenen Massnahmen als Verordnung zu erlassen oder ob sie den Gerichtsgemeinden als (referendumpflichtiger) Gesetzesvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten seien. Die grosse Mehrheit der Grossräte entschied sich für den Erlass einer Verordnung, begründete dies mit den landespolizeilichen Befugnissen des Grossen Rates und umging damit weitgehend die Auseinandersetzung mit den Gemeinden (vgl. auch PIETH, 1945).

Während die meisten Gemeinden positiv auf den als ausserordentlichen Abschied¹⁴ versandten Erlass reagierten, legte eine ganze Reihe von Gerichtsgemeinden Protestschreiben ein, in denen sie unter anderem die Eingriffe in Eigentumsrechte und die Verfassungswidrigkeit der Dekrete einklagten und als «Bevogtung» darstellten.¹⁵ Auf diese teilweise heftigen Proteste reagierten nun Parlament und Regierung mit starkem Druck, etwa indem sie Proteste zurückwiesen, Gemeinden ermahnten oder für das einzuberufende Schiedsgericht enge Termine setzten und die diesbezüglichen Klagemöglichkeiten einschränkten.¹⁶ Die protestierenden Parteien beugten sich folglich dem massiven Druck des Kantons und akzeptierten widerwillig die Waldverordnung (siehe auch COLLENBERG, 1982).

Das verfahrenstechnische Vorgehen widerspiegelt, dass die Mehrheit der Grossräte die Neuregelung der Waldbewirtschaftung als wichtig erachteten, sie jedoch – berechtigterweise – negative Reaktionen einzelner Gemeinden befürchte-

¹² Die folgenden Ausführungen beruhen, wo nicht anders vermerkt, auf den VERHANDLUNGEN DES GROSSEN RATES VON 1836.

¹³ Ebd.

¹⁴ Abschied des Grossen Rates an die Gemeinden vom 27.6.1836.

¹⁵ Protestschreiben von Jenins, Oberhalbstein, Disentis, Ems, Rhäzüns und Bonaduz, in: StAGR, IX 1a Bd. 1–3; bez. Fürstenau, Waltensburg und Ruis siehe: VERHANDLUNGEN DES GROSSEN RATES VON 1836.

¹⁶ Ebd. sowie das Schreiben des Kleinen Rates an das Hochgericht Disentis und die Gemeinden Ems, Rhäzüns und Bonaduz vom 27.10.1836 (zuhanden des Schiedsgerichtes), in: StAGR, IX 1a Bd. 1–3.

¹⁰ Kommissionsgutachten wegen Harzsammelns in den Wäldern, dem Grossen Rat vorgelegt am 13.6.1823, in: StAGR, 1a Bd. 1–3.

¹¹ VERHANDLUNGEN DES GROSSEN RATES VON 1835.

ten und deshalb ein restriktives Vorgehen befürworteten. Damit war es nach dem Hochwasser von 1834 möglich, innert kürzester Zeit eingreifende Forstdekrete zu erlassen. Das gewählte Schnellverfahren vom Sommer und Herbst 1836 brachte den Widerstand einzelner Gemeinden aber nur vorläufig zum Schweigen.

Die gestutzte Forstordnung von 1839

Bereits 1836 begann der Forstingenieur Johannes Bohl als erster Forstinspektor mit der Klassifizierung der Wälder. Der Forstbeamte war bei dieser aufwendigen Arbeit im grössten Kanton der Schweiz auf die Mithilfe der Gemeinden angewiesen, was seinen Handlungsspielraum massiv einschränken konnte: Während viele Gemeinden ihn bei seiner Aufgabe unterstützten, verweigerten nämlich andere – wie etwa das Hochgericht Disentis – jegliche Zusammenarbeit.¹⁷ Auch der Kleine Rat nahm seine Befugnisse wahr und liess einige Kahlschläge von Wäldern erster Klasse nur unter der Bedingung zu, dass zehn Prozent des Erlöses für die Wiederanpflanzung verwendet werde.¹⁸ Ausserdem verhängte er bereits erste Bussen für widerrechtliche Rodungen. Der Grosse Rat schliesslich musste sich von nun an routinemässig mit dem Forstwesen auseinandersetzen, zumindest um den jährlichen Rechenschaftsbericht des Forstinspektors zu genehmigen. Bohl nutzte dieses Gefäss, um weitere Massnahmen zu propagieren. 1838 beschloss der Grosse Rat denn auch auf sein dringendes Anraten hin die Ausarbeitung eines ausführlichen Waldgesetzes.¹⁹ Der 1839 vorgelegte Gesetzesentwurf, der unter anderem eine kantonale Aufsicht über die Wälder zweiter Klasse und Vorschriften für lokale Forstverwaltungen vorsah, wurde jedoch in der grossrätlichen Beratung massiv abgeändert und wiederum zur Verordnung herabgemindert. Gänzlich fallen gelassen wurde die Ausweitung der kantonalen Aufsicht; und auch den Gemeinden wurde lediglich vorgeschrieben, dass sie eine eigene Waldordnung zu erlassen und einen Waldaufseher zu ernennen hatten. So wurde die generelle Verwaltung der Wälder als «Obliegenheit» und «Befugnis»²⁰ der Gemeinden festgeschrieben, wobei die Form dieser Verwaltung ihnen weitgehend überlassen bleiben sollte. Durchsetzen konnte sich hingegen die Anstellung von drei weiteren kantonal besoldeten Bezirksförstern und die Einführung von detaillierten Bussbestimmungen, um die Umsetzung der Verordnung von 1836 zu erleichtern. Für Wälder erster Klasse wurde die Waldnutzung mit detaillierteren Nutzungsbestimmungen klarer umschrieben. Die Verhinderung von Waldbränden, die Einschränkung schädlicher Waldnutzung sowie die Ablösung alter Servituten wurden ausserdem als Zielformulierung in die Verordnung eingefügt. Als Instrument zu ihrer Durchsetzung war jedoch lediglich die Aufklärungs- und Beratungstätigkeit des Forstinspektors vorgesehen, die allerdings nur auf expliziten Wunsch der Gemeinden erfolgen sollte.

Die zweite Verordnung festigte die Möglichkeiten des Kleinen Rates, seine 1836 erhaltenen Befugnisse umzusetzen, und enthielt – etwa mittels der Anstellung von weiteren Forstbeamten – sogar eine Erweiterung zugunsten einer durchsetzungsfähigeren kantonalen Forstpolitik. Trotzdem kann der Erlass der Verordnung von 1839 keineswegs als Erfolg der Etablierung interpretiert werden, wären doch die Vorschläge der Kommission bedeutend weiter gegangen und waren diese vor allem im Bereich der Eingriffe in Gemeindezuständigkeiten

entscheidend entschärft worden. Die Gemeinden konnten so die weitgehende Verfügung über die Wälder bewahren. Dass der Grossrat in der Forstpolitik wieder zurückhaltender geworden war, zeigt sich auch darin, dass im Entscheidungsprozess von 1839 das drei Jahre zuvor gewählte, restriktive Vorgehen fallen gelassen wurde und die Gemeinden ihre Interessen besser einbringen konnten. Die geringe Zustimmung in der Endabstimmung zeugt überdies davon, dass viele Abgeordnete und Gemeinden keinen Bedarf für eine weitere Regelung mehr sahen. Mehrheitsfähig war die Forstordnung von 1839 also nur, nachdem die Vorlage von Konfliktpotenzial befreit worden war. Eine bedeutende zusätzliche Umverteilung von Kompetenzen zugunsten des Kantons im Sinne einer umfassenden Aufsicht über die Bündner Wälder, wie sie die Kommissionsmitglieder angestrebt hatten, war 1839 nicht mehr zu verwirklichen.

Schlussfolgerungen: wechselnde Handlungsspielräume

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, wie die Gerichtsgemeinden vor 1834 den von kantonalen Interessenvertretern anvisierten Modernisierungsprozess blockierten und damit Eingriffe in ihre Eigentumsrechte erfolgreich abwehren konnten. In der Folge des alpinen Hochwassers von 1834 konnten die Befürworter einer Forstordnung 1836 mit dem Argument der Dringlichkeit der Katastrophenvorsorge jedoch eine Forstordnung durchsetzen, die einen ersten Einbruch des Kantons in die Verfügungsgewalt der Gemeinden über ihre Wälder bedeutete. Die folgenreichste Neuerung für die weitere Entwicklung war wohl die «kostenneutrale» Anstellung eines kantonalen Forstbeamten, durch die die kantonale Regierung die brach liegenden Einnahmen aus dem Holzzoll für sich nutzbar machen konnte. Die als Prozess der Arbeitsteilung anzusehende Schaffung eines neuen Verwaltungszweiges entlastete den Kleinen Rat und bewirkte, dass forstliche Themen in der kantonalen Politik Kontinuität erhielten. Der neue Beamte konnte nun eine kontinuierliche Interessenpolitik verfolgen – im Sinne kantonalen forstlicher, aber auch berufsständischer Anliegen. Wenn also die Etablierung einer Forstordnung 1836 in Graubünden noch ein politischer Prozess gewesen war, in dem die Förster als Berufsgruppe nur eine untergeordnete Rolle spielten, so übernahmen sie in der Folge zentrale Funktionen bei der Etablierung des Themas auf der politischen Ebene, der kontinuierlichen Stärkung der kantonalen Position und der Förderung moderner forstlicher Bewirtschaftungsformen (vgl. COAZ, 1854).

In ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen ist die verfassungsrechtliche Anbindung der Massnahmen an die Polizeiaufsicht des Grossen Rates, die weit mehr bedeutete als eine Umgehung des Gemeindereferendums. Sie spiegelt darüber hinaus das Bewusstsein, dass dringende Massnahmen notwendig seien und diese auch gegen den Widerstand einzelner Gemeinden durchgesetzt werden müssten, um die Allgemeinheit vor weiteren Überschwemmungen zu schützen. Hierin ist durchaus ein Element der Disziplinierung der lokalen Gemeinschaften zu erkennen. Indem die Forsterlasse von 1836 und 1839 primär im Sinne einer Missbrauchbekämpfung angelegt waren, wurden aber den kantonalen Einflussmöglichkeiten auch enge Grenzen auferlegt. So konnten die kantonalen Forstbeamten aufgrund dieser Konstellation kaum Einfluss auf die reguläre Waldnutzung nehmen, was dazu führte, dass die meisten Missstände in der Waldnutzung nicht systematisch angepackt oder gar geregelt werden konnten. So griff man notgedrungen auf das im Geist der Aufklärung stehende Mittel der Belehrungs- und Instruktionsschriften zu-

¹⁷ Jahresbericht des Forstinspektors von 1837, in: StAGR, IX 1f Bd. 3.

¹⁸ Die folgenden Ausführungen basieren, wo nicht anders vermerkt, auf den VERHANDLUNGEN DES GROSSEN RATES VON 1838 und 1839.

¹⁹ Jahresbericht des Forstinspektors von 1838, in: StAGR, IX 1f Bd. 3.

²⁰ VERHANDLUNGEN DES GROSSEN RATES VON 1839.

rück, die etwa 1838 von Johannes Bohl und 1846 von Peter Conradin von Planta herausgebracht wurden (BAVIER, 1938). Versuche zur Durchsetzung einer rationelleren Waldnutzung konnten sich in Graubünden erst nach weiteren kantonalen Reformen im Verlauf der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und infolge des eidgenössischen Forstgesetzes von 1876 durchsetzen (BAVIER, 1938; FREY, 2000).

Die Möglichkeiten und Grenzen der forstlichen Massnahmen der 1830er-Jahre zeigen sich deutlich, wenn man den Gesetzgebungsprozess in Relation zur Naturkatastrophe von 1834 setzt. Die Mehrzahl der Grossräte anerkannte nach den Überschwemmungen die Dringlichkeit von Massnahmen und viele Gemeinden waren bereit, unter dem Eindruck der Katastrophe freiwillig auf Verfügungsrechte über ihr Eigentum zu verzichten (vgl. STOLZ, 1988). Das Neue der Forsterlasse von 1836 lag also keineswegs in den vorgeschlagenen Massnahmen – diese waren seit 1824 in ähnlicher Form wiederholt vorgeschlagen worden –, es lag vielmehr im erweiterten Handlungsspielraum nach der Naturkatastrophe. In dieser Phase traten ökonomische Argumente für eine Forstgesetzgebung wie etwa dasjenige der Holznot weit hinter dasjenige der Katastrophenvorsorge zurück. Diese Verlagerung der Argumentation war aber nicht nur durch die Ereignisse selbst bedingt, sondern sie stellte teilweise auch eine Instrumentalisierung der Katastrophe durch die Befürworter der Forstgesetzgebung dar, die nach wie vor ökonomische und etatistische politische Ziele verfolgten. Schon 1839 war der Handlungsspielraum wieder bedeutend enger geworden. Wenn 1836 Proteste noch unterdrückt werden konnten, so verhinderte der allgemeine Widerstand nun weitere Aneignungen von Kompetenzen unter dem Siegel des Katastrophenschutzes. Eine Ausdehnung der Kontrolle auf alle Wälder war nicht mehr möglich, und der grösste Teil der Wälder blieb folglich den Gemeinden unterstellt, die sich weiterhin an alte Bewirtschaftungsformen hielten (BAVIER, 1938). Auch wenn die Rückhaltewirkungen des Waldes im Sinne des Abholzungsparadigmas in der politischen Diskussion und in wissenschaftlichen Abhandlungen schon thematisiert wurden und sogar in der Verordnung von 1836 vage in eine entsprechende Formulierung einfluss, blieb so in der Praxis die alte Logik der direkten Schutzwirkungen dominant. Der eigentliche Lernprozess nach dem Hochwasser von 1834 blieb – so kann gefolgert werden – äusserst beschränkt.

Zusammenfassung

Seit den 1820er-Jahren bestanden in Graubünden Bemühungen, die Waldnutzung zu modernisieren. Die Gemeinden, für die der Holzhandel die wichtigste Einnahmequelle bildete, konnten sich jedoch erfolgreich gegen eine kantonale Einflussnahme wehren und so den anvisierten Modernisierungsprozess abblocken. In der Folge des alpinen Hochwassers von 1834 konnten die Modernisierungsbefürworter mit dem Argument der Dringlichkeit der Katastrophenvorsorge jedoch eine erste Forstordnung und damit einen Einbruch in die diesbezüglichen Gemeindekompetenzen durchsetzen. Als folgenreichste Neuerungen sah diese Ordnung die Anstellung eines kantonalen Forstbeamten vor, der fortan die Modernisierung der Forstwirtschaft weiter vorantrieb. Mit der kantonalen Aufsicht über einen Teil der Wälder konnten auch schon einige wenige Nutzungsbestimmungen eingeführt werden. So fand unter dem Eindruck der Katastrophe eine kurzfristige Erweiterung des Handlungsspielraums zugunsten einer forstlichen Modernisierung statt. 1839 hatte sich dieser jedoch bereits wieder geschlossen und so wurde der grösste Teil der Wälder weiterhin von den Gemeinden nach alten Grundsätzen genutzt.

Summary

The floods of 1834 as the turning point towards a modern forest management? Process of institutionalisation in the use of forests in the canton of Grisons

Since the 1820s efforts have been made in the canton of Grisons to modernise the use made of the forests. The communities, for whom wood was the major source of revenue, were successful in defending themselves against cantonal influence and were able to block the modernisation process. Following the alpine floods of 1834 the conviction of an acute necessity of developing preventative measures was boosted by the arguments of the proponents of modernisation and the interested parties were able to push through a first cantonal forestry decree, thus breaching communal executive powers. The most important paragraph in this decree cleared the way for the employment of a cantonal forest officer, who was subsequently able to further the process of modernisation of forest management. A few regulations on the use of forests were initiated by the cantonal office in some parts of some forests. Thus, in the wake of the flooding catastrophe a short-term extension of competencies ensued which was favourable to modernisation. These extension of competencies was largely terminated by 1839 and the majority of forests thus remained in the hands of communities which continued to use them according to the old ideas.

Translation: ANGELA RAST-MARGERISON

Résumé

Les crues de 1834 ont-elles marqué un tournant dans la foresterie moderne? Processus d'institutionnalisation de l'exploitation forestière dans les Grisons

Depuis les années 1820, le canton des Grisons s'est efforcé de moderniser l'exploitation forestière. Les communes, pour qui le commerce du bois constituait la principale source de revenu, ont cependant pu se protéger avec succès de l'influence cantonale et, de ce fait, bloquer le processus de modernisation visé. Suite aux crues alpines de 1834, les partisans de la modernisation ont fait valoir l'argument de l'urgence de remédier à la catastrophe pour introduire le premier règlement forestier, restreignant ainsi les compétences des communes. Comme principale nouveauté, ce règlement prévoyait l'engagement d'un fonctionnaire forestier cantonal qui devait désormais poursuivre la modernisation de la foresterie. La surveillance cantonale d'une partie des forêts a également permis de réglementer quelque peu l'exploitation. Ainsi, l'effet de la catastrophe a permis d'élargir pour une brève période la marge de manœuvre en faveur d'une modernisation de la foresterie. En 1839 déjà, ce processus s'est pourtant essoufflé et la majeure partie des forêts furent à nouveau exploitées par les communes selon les anciens usages.

Traduction: CLAUDE GASSMANN

Literatur

- ABSCHIEDS DES GROSSEN RATES, 1822–1839.
- BÜNDNER ZEITUNG, 1836.
- BAVIER, B. (1938): Aus Graubündens Forstgeschichte. Rätia. Bündner Zeitschrift für Kultur: 258–271.
- BRÄNDLI, D. (1998): Mit Bäumen gegen Fluten. Überschwemmungsrisiko und Forstwesen während des 18. und 19. Jahrhunderts. Liz.-Arb. Hist. Inst. Univ. Bern, Bern, 132 S.
- BROSI, P. (1997): Holzausfuhrzölle des Kantons Graubünden 1826–1850 bzw. bis 1868. Bündner Kalender 156: 48–62.

- COAZ, J. (1854): Eröffnungsrede an der Eröffnungsfeier der Försterversammlung in Chur. Die bündnerischen Waldungen. Bündnerisches Monatsblatt 4: 201–214.
- COLLENBERG, A. (1982): Die de Latour von Brigels in der Bündner Politik des 19. Jahrhunderts. Ein Beitrag zur Geschichte Graubündens von 1800–1851 und des aufgeklärten bündnerischen liberalen Katholizismus. Europäische Hochschulschriften, Reihe 3, Geschichte und ihre Hilfswissenschaften, Bd. 158, 216 S.
- COLLENBERG, A. (2000): Bewegungen und Parteien. In: Handbuch der Bündner Geschichte, Bd. 3, Chur: 259–281.
- FREY, U. (2000): Die Landwirtschaft. In: Handbuch der Bündner Geschichte, Bd. 3, Chur: 39–60.
- GROSSMANN, H. (1948): Forstgesetzgebung und Forstwirtschaft in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Schweiz. Z. Forstwes. 99: 379–393.
- JENNY, R. (1952): Karl Albrecht Kasthofer und seine Alpenreisen durch Graubünden, Beitrag zur Geschichte der Forstwissenschaft des 19. und zum Umbruch im biologischen Weltbild des 20. Jahrhunderts. Bündner Wald, Beiheft 2: 1–212.
- LIVER, P. (1941): Die Bündner Gemeinde. Bündnerisches Monatsblatt: 33–39.
- NIENHAUS, A. (2000): Naturkatastrophe und Modernisierungsprozess. Eine Analyse gesellschaftlicher Reaktionen auf das alpine Hochwasser von 1834 am Fallbeispiel Graubünden. Liz.-Arb. Hist. Inst. Univ. Bern, Bern, 178 S.
- NIENHAUS, A. (2002): Entwicklungshilfe und Armenfürsorge. Die Hilfsaktion anlässlich der Überschwemmung von 1834 am Fallbeispiel Graubünden. In: Pfister, C. (Hrsg.): Am Tag danach. Zur Bewältigung von Naturkatastrophen in der Schweiz 1500–2000 (erscheint im Mai 2002).
- PIETH, F. (1945): Bündnergeschichte, Chur.
- PFISTER, C.; BRÄNDLI, D. (1999): Rodungen im Gebirge – Überschwemmungen im Vorland: Ein Deutungsmuster macht Karriere. In: Sieferle, R.P.; Breuninger, H. (Hrsg.): Natur-Bilder. Wahrnehmungen von Natur und Umwelt in der Geschichte. Campus Verlag, Frankfurt u.a.: 297–323.
- SCHOLIAN IZETI, U. (1999): Die Waldentwicklung im Bündner Vorderrheintal seit dem 19. Jahrhundert aus unterschiedlichen Blickwinkeln. Dipl.-Arb. Departement Forstwissenschaften, ETH Zürich.
- SCHOLIAN IZETI, U. (2001): Von Karl Kasthofer zu Elias Landolt: Unterschiedliche Blickwinkel auf die Schweizer Gebirgswälder am Beispiel des Vorderrheintals. Schweiz. Z. Forstwes. 152 (12).
- SCHULER, F. (1996): Das Gemeindereferendum in Graubünden. In: Auer, A. (Hrsg.): Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie. Basel und Frankfurt: 27–64.
- STOLZ, P. (1988): Epochen der Waldgeschichte und Entwicklung der eidgenössischen Forstpolitik – umweltökonomisch betrachtet. Schweiz. Z. Forstwes. 139: 211–223.
- VERHANDLUNGEN DES GROSSEN RATES des Kantons Graubünden, 1822–1839 (1822–1831 in: Staatsarchiv Graubünden (StAGR) CB III 334–337; 1832–1836 in: StAGR CB II 942–946; ab 1836 gedruckt).
- VON SALIS, B. (1831): Ursachen der im Bergell durch Wildbäche entstandenen Zerstörungen. Vortrag in der bündnerischen Naturforschenden Gesellschaft. Bündner Volksblatt: 209–276.

Autorin

AGNES NIENHAUS, lic. phil., Morillonstrasse 2, 3007 Bern,
E-Mail: agnes.nienhaus@tiscalinet.ch.