



**Postulat von Stéphanie Vuichard, Anna Spescha, Hans Baumgartner, Martin Zimmermann, Adrian Moos und Andreas Hürlimann  
betreffend Förderung eines konfliktfreien Miteinanders von Erholungssuchenden und Natur**

(Vorlage Nr. 3327.1 - 16768)

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 25. Oktober 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Stéphanie Vuichard, Anna Spescha, Hans Baumgartner, Martin Zimmermann, Adrian Moos und Andreas Hürlimann reichten am 9. November 2021 im Zuger Kantonsrat ein Postulat betreffend Förderung eines konfliktfreien Miteinanders von Erholungssuchenden und Natur ein. Der Kantonsrat überwies das Postulat am 25. November 2021 an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung.

<b>1. In Kürze</b>	<b>2</b>
<b>2. Ausgangslage</b>	<b>2</b>
2.1. Rechtsgrundlagen und deren Anwendung	2
2.2. Umgang mit dem Erholungsdruck in Zuger Naturschutzgebieten	2
2.3. Umgang mit dem Erholungsdruck in Zuger Wäldern	3
2.4. Konkrete Probleme	3
2.4.1. Beispiele diverser konkreter Vorfälle	3
2.4.2. Handlungsbedarf gemäss Berichterstattung Waldaufsicht Zug, 2020	3
2.4.3. Forderung von Waldeigentümerverband «WaldZug»	4
<b>3. Handlungsbedarf zur Erfüllung des Postulatsanliegens</b>	<b>4</b>
3.1. Grundsatz: Weiterentwicklung bewährter Instrumente	4
3.2. Präsenz verstärken	4
3.3. Signalisation und digitale Information verbessern	5
<b>4. Finanzielle Auswirkungen</b>	<b>6</b>
4.1. Finanzielle Auswirkungen für den Kanton	6
4.2. Anpassungen von Leistungsaufträgen	6
<b>5. Antrag</b>	<b>6</b>

## 1. In Kürze

Die Bevölkerungszunahme und die allgemein verfügbaren digitalen Geoinformationen führen zu einer stark erhöhten und flächigeren Nutzung des Waldes und der Naturräume als Erholungsraum. Dies hat nicht nur negative Auswirkungen auf ökologisch sensible Lebensräume, sondern führt, aufgrund der unterschiedlichen Ansprüche an die Raumnutzung, vermehrt zu Konflikten zwischen den Nutzergruppen und den Grundeigentümerschaften sowie zwischen der Nutzergruppen selber. Die bisherigen behördlichen Anstrengungen reichen nicht mehr aus, um das konfliktfreie Miteinander sowie den Schutz sensibler Lebensräume und Arten zu gewährleisten. Um diesen Problemen entgegenzutreten, soll über die zusätzliche Präsenz von eingesetzten Fachpersonen, in sensiblen oder stark frequentierten Gebieten situationskonform informiert, gelenkt und wenn nötig sanktioniert werden. Zusätzlich sollen die Signalisation vor Ort und die digitale Information verbessert werden. Diese Massnahmen wirken präventiv, führen zu einer Entspannung der Situation und verhindern, dass per Gesetz Betretungsrechte eingeschränkt werden müssen.

## 2. Ausgangslage

### 2.1. Rechtsgrundlagen und deren Anwendung

In der Schweiz geniessen Erholungssuchende in der Natur weitreichende Freiheiten. Gemäss Art. 699 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) gilt für Schweizer Wälder und Weiden im ortsüblichen Umfang ein freies Betretungsrecht, sofern von der zuständigen Behörde nicht einzelne spezifische Verbote erlassen werden. Der Erlass solcher Verbote erfolgt insbesondere über die kantonale Natur- und Landschaftsschutzgesetzgebung, die Waldgesetzgebung oder die Jagdgesetzgebung (Beilage 1) und dient dem Schutz der Natur vor übermässigen Störungen. Aufgrund des steigenden Erholungsdruckes und den damit einhergehenden Störungen ist der Kanton Zug verpflichtet, in besonders sensiblen Gebieten zum Schutz der Biodiversität einschränkende Bestimmungen in Form von Zugangsbeschränkungen bzw. Betretungsverboten zu erlassen sowie eine aktive Rolle im Bereich Besuchendeninformation und -lenkung im Wald und in Naturschutzgebieten einzunehmen. Entsprechende Bestimmungen wurden im Kanton Zug bisher zurückhaltend erlassen. Es galt der Grundsatz Aufklärung und Sensibilisierung vor Verboten, an welchem auch zukünftig festgehalten werden soll. Die Programmvereinbarung zwischen Bund und Kantonen im Umweltbereich (nachfolgend PV) verlangt zudem eine aktive Rolle der Kantone bei der Besuchendenlenkung. Der Kanton Zug hat mit dem Bund entsprechende Ziele vereinbart – die Massnahmen zur Zielerreichung werden über die PV subventioniert.

### 2.2. Umgang mit dem Erholungsdruck in Zuger Naturschutzgebieten

Lenkungsmassnahmen in Naturschutzgebieten werden im Kanton Zug bereits seit Jahrzehnten umgesetzt. Der Fokus lag dabei jedoch mehrheitlich auf Beschilderungsmassnahmen. Anfang der Neunzigerjahre wurde schliesslich erkannt, dass ergänzend dazu, eine Präsenz vor Ort zur Information der Bevölkerung und zur Durchsetzung der Schutzbestimmungen nötig ist. Damals führte die damalige Umwelt- und Verwaltungspolizei der Kantonspolizei Zug (heute: Zuger Polizei [ZUPO]) in Absprache mit dem Amt für Raumplanung (heute: Amt für Raum und Verkehr [ARV]) hierzu die Aktion «NATURA» durch. Die Zuger Umwelt- und Verwaltungspolizei hatte jedoch nur wenige Jahre Bestand.

Die Problematik des steigenden Drucks auf die Naturschutzgebiete aufgrund der Bevölkerungszunahme und der veränderten Freizeitbedürfnisse blieb jedoch bestehen und führte im Jahr 2009 zur Ausarbeitung des Konzepts «Aufsicht und Information in kantonalen Naturschutzgebieten» unter Federführung der Baudirektion. Im Vorfeld waren verschiedene Modelle, u.a. die

Zusammenarbeit mit dem «Informations- und Aufsichtsdienst Reussebene» und der Schutzgebietsaufsicht im Kanton Schwyz, geprüft worden. Aufgrund der Zweifel, dass eine Aufsicht durch «ausserkantonale» Dienste in der Zuger Bevölkerung akzeptiert würde und aufgrund von Bedenken wegen des administrativen Aufwands wurde dieser Lösungsansatz jedoch wieder verworfen. Mit den Sicherheitsassistentinnen und -assistenten (SiAss) stellt die ZUPO seit dem Jahr 2009 ein neues Angebot zu Verfügung, das explizit auf Kontrollen im öffentlichen Raum ausgerichtet ist. Deshalb entschied sich das ARV schliesslich, eine Vereinbarung mit der ZUPO abzuschliessen, auf deren Basis die Aufsicht mit SiAss der ZUPO im Gebiet Maschwander Allmend und später auch im Gebiet Choller eingeführt wurde. Die polizeiliche Aufsicht in diesen Gebieten hat sich, nach mittlerweile 10 Jahren, etabliert und bewährt.

### 2.3. Umgang mit dem Erholungsdruck in Zuger Wäldern

Der Druck auf den Lebensraum Wald durch Tätigkeiten, die der Erholung der Bevölkerung dienen oder mit dieser in Zusammenhang stehen, hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Wandernde, Joggende, Bikende, E-Bikende, Pilzsammelnde, Beerenpflückende, Spaziergängerinnen und Spaziergänger mit oder ohne Hund – sie alle suchen Erholung oder Aktivität im Naturraum Wald. Seit einiger Zeit führen zudem GPS-basierte Applikationen die Nutzenden an bisher unbekannte Orte. So positiv das Interesse und die Freude am Wald an sich sind, so problematisch sind manche Begleiterscheinungen. In den vergangenen Jahren häuften sich negative Rückmeldungen von Seiten der Waldeigentümerschaften, der Revierforstleute aber auch von Passanten, verbunden mit der Aufforderung, verstärkt gegen die Störungen vorzugehen, da der Wald als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als Grundeigentum immer mehr unter Druck gerät.

Das Bundesgesetz über den Wald verlangt, die Wälder in Forstreviere einzuteilen und diese der Leitung von Revierforstleuten zu unterstellen. Die Kernaufgabe dieser Revierforstleute besteht in der nachhaltigen Pflege und Nutzung des Waldes zur Funktionserfüllung. Obwohl sie nachteilige Auswirkungen der Erholungsnutzung feststellen, haben sie nicht die Kapazität, die intensive Erholungsnutzung ausserhalb der regulären Arbeitszeiten an Abenden und an Wochenenden angemessen zu kontrollieren und zu steuern. Im Jahr 2020 verschärfte sich die Situation ausgelöst durch Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie zusätzlich. Der erhöhte Handlungsbedarf führte zur Einführung einer Waldaufsicht, die über einen COVID-19-Kredit finanziert wurde. Forstdienstmitarbeitende und ein externer Aufsichtsdienst wurden beauftragt, als «Waldaufsicht» an stark frequentierten Tagen in ökologisch besonders sensiblen Waldgebieten sowie in Erholungswäldern Aufsicht zu leisten. Sie informierten und sensibilisierten die Erholungssuchenden, sofern nötig oder gewünscht über die Zusammenhänge zwischen Freizeitnutzungen und deren Auswirkungen auf Tiere und Pflanzen. Das Echo dieses auf ein Jahr befristeten Projektes war durchwegs positiv. Der ausgelaufene COVID-19-Kredit liess eine Verlängerung des Einsatzes der Waldaufsicht jedoch nicht mehr zu. In der Folge wurden die Aufsichtsmassnahmen aufgrund fehlender Ressourcen eingestellt.

### 2.4. Konkrete Probleme

#### 2.4.1. Beispiele diverser konkreter Vorfälle

In der Beilage 3 werden in nicht abschliessender Weise Beispiele von diversen konkreten Vorfällen betreffend Littering im Wald, Entstehung von wilden Fuss- und Bikewegen, illegales Befahren von Wald, Nichteinhalten von Betretungsverboten in Naturschutzgebieten usw. aufgezeigt.

#### 2.4.2. Handlungsbedarf gemäss Berichterstattung Waldaufsicht Zug, 2020

Ein während der Corona-Pandemie beauftragter externer Aufsichtsdienst führte in den tiefen Lagen des Kantons Zug die «Waldaufsicht» durch. In einem Bericht vom 20. Dezember 2020 (Berichterstattung Waldaufsicht Kanton Zug, 2020, Beilage 2) wird auf den gebietsspezifischen

langfristigen Handlungsbedarf eingegangen. Dabei zeigte sich, dass nicht nur der erhöhte Erholungsdruck zu problematischen Entwicklungen führen kann, sondern dass auch bezüglich Information der Erholungssuchenden Handlungsbedarf besteht. Fehlende oder widersprüchliche Informationen sowie Verbotstafeln ohne rechtliche Verbindlichkeit führen zu unklaren Situationen. Häufig werden diese Tafeln von privaten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern infolge einer gewissen Hilflosigkeit in Eigenregie aufgestellt, um unerwünschtes Verhalten von Erholungssuchenden zu verhindern. Dies verunsichert und führt zu teils willkürlichen Situationen (vgl. Beilage 3, Abbildung 17).

#### 2.4.3. Forderung von Waldeigentümerverband «WaldZug»

Mit Schreiben vom 22. Juni 2021 wandte sich der Waldeigentümerverband «WaldZug» an den Regierungsrat und äusserte sich sehr besorgt über die Folgen der verstärkten Erholungsnutzung des Zuger Waldes. Diese belastet nicht nur Flora und Fauna, sondern auch die Eigentumsrechte, zum Beispiel in Bezug auf Haftungsfragen. Der Kanton Zug sollte daher dringend Unterstützung leisten, um die ungesunde Entwicklung im Zuger Wald in geordnete Bahnen zu lenken und dem Wildwuchs in der Freizeitnutzung des Waldes entgegenzuwirken. Vor allem an Abenden und Wochenenden seien Kontrollen zu veranlassen und geltende Gesetze durchzusetzen. Im Antwortschreiben der Direktion des Innern vom 10. September 2021 wies der Direktionsvorsteher darauf hin, dass das Anliegen derzeit geprüft würde.

### 3. Handlungsbedarf zur Erfüllung des Postulatsanliegens

#### 3.1. Grundsatz: Weiterentwicklung bewährter Instrumente

Die Postulantinnen und Postulanten fordern, genügend personelle und finanzielle Ressourcen zum Schutz der Zuger Wälder und der Naturschutzgebiete aufgrund des hohen Erholungsdruckes zu sprechen und bestehende Gesetze und Regeln durchzusetzen. Um dieser Forderung nachzukommen, sollen bestehende oder erprobte Instrumente eingesetzt beziehungsweise weiterentwickelt werden. Zu diesen zählen unter anderem die polizeilichen SiAss, die Waldaufsicht sowie die Revierforstleute und die Wildhüterinnen und -hüter. Zusätzlich sollen Signalisationen vor Ort und digitale Informationen verbessert werden. Da es sich bei der Besuchendenlenkung um eine Schnittstellenaufgabe, insbesondere zwischen dem ARV und dem Amt für Wald und Wild (AFW), handelt, soll die bisherige enge Zusammenarbeit fortgeführt und dadurch eine optimale Koordination sichergestellt werden.

#### 3.2. Präsenz verstärken

##### *Sicherheitsassistentinnen und -assistenten*

Die SiAss sind organisatorisch bei der ZUPO angegliedert. Aufgrund ihrer Uniform und Bussenkompetenzen verfügen sie über eine grosse Durchsetzungskraft und sind im Umgang mit den unterschiedlichsten Nutzergruppen und Konfliktsituationen speziell geschult. Der Fokus der SiAss liegt auf der Sensibilisierung und der Durchsetzung von Regeln und nicht auf einer fachlichen Naturvermittlung. Ihr Einsatz erfolgt in denjenigen kantonalen Naturschutzgebieten, in denen ein sehr grosser Erholungsdruck besteht. So werden sie seit 2011 in den zwei Naturschutzgebieten Maschwander Allmend und Choller eingesetzt. Die jährlichen Kosten belaufen sich beim ARV auf rund 58'000 Franken und bei der ZUPO auf zusätzlich rund 29'000 Franken (Total: 87'000 Franken Personalkosten). Die zusätzlichen Kosten der ZUPO ergeben sich daraus, dass die SiAss-Stellen jeweils nur zu zwei Dritteln vergütet werden und ein Drittel von der ZUPO selber übernommen werden muss. Die Auslastung der SiAss, insbesondere an den Wochenenden, ist bereits heute sehr hoch, da an diesen Tagen auch die Gemeinden den grössten Bedarf haben.

Aktuell besteht Handlungsbedarf in den Gebieten Dersbach und Reussweid (Schachen-Binzmühle). Die Ausweitung der SiAss in diesen beiden Gebieten führt zu finanziellen Mehrkosten von rund 10'000 Franken pro Jahr beim ARV (Sachaufwand und Dienstleistungen) sowie entsprechend zusätzlich 5000 Franken (total: 15'000 Franken Personalkosten) pro Jahr bei der ZUPO. Zu beachten ist, dass diese Ausweitung bei der ZUPO als zusätzliche Personalstellen anfallen. Aufgrund der Höhe der eingekauften SiAss-Stellen handelt es sich dabei um ungefähr 10 zusätzliche Stellenprozente, die hierfür gesprochen werden müssen.

#### *Waldaufsicht*

Die während der Covid-19-Pandemie eingesetzten qualifizierten Aufsichtspersonen zeigten im Wald wie auch in den angrenzenden Naturschutzgebieten und Landwirtschaftsflächen Präsenz und sensibilisierten die Erholungssuchenden bezüglich ihrer Wirkung auf Tiere und Pflanzen sowie auf das Grundeigentum. Sie erkannten Fehlentwicklungen frühzeitig, informierten und wiesen bei Bedarf auf geltende gesetzliche Bestimmungen hin. Diese Waldaufsicht war insbesondere an den Abenden und an den Wochenenden unterwegs, das heisst dann, wenn die Einflüsse der Erholungssuchenden am beträchtlichsten sind. Obwohl die Aufsicht aufgrund ihrer geringen Präsenz für viele Erholungssuchenden nicht oder kaum sichtbar war, wirkte sich gemäss Rückmeldungen des Forstdienstes schon bereits das Wissen um deren Vorhandensein präventiv aus. Für das laufende Jahr sind für die Aufsicht in besonders sensiblen Gebieten in der Erfolgsrechnung des AFW 20'000 Franken enthalten.

Infolge der in der Vergangenheit gesammelten positiven Erfahrungen ist die Waldaufsicht ein geeignetes Instrument, um den Anliegen der diversen Anspruchsgruppen (zum Beispiel Grundeigentümerschaften, Erholungssuchende oder Jägerinnen und Jäger) gerecht zu werden und Folge zu leisten. In den kantonalen Naturschutzgebieten, in denen keine SiAss eingesetzt werden sowie im Wald soll die Waldaufsicht insbesondere an den Abenden und Wochenenden, in Gebieten mit starkem Erholungsdruck (z. B. Zugerberg-Walchwilerberg oder Raten-Gottschalkenberg-St. Jost) und in ökologisch sensiblen Gebieten (z. B. Gutschwald und Türlistock) zum Einsatz kommen. Diese Aufsicht führt zu finanziellen Mehrkosten von rund 60'000 Franken pro Jahr (Sachaufwand und Dienstleistungen). Für die Koordination der Waldaufsicht und die Behebung von festgestellten Fehlentwicklungen benötigt das AFW zusätzlich 30 Stellenprozente. Dadurch kann auch der Einbezug der Grundeigentümerschaften sichergestellt werden.

#### *Revierforstleute und Wildhüterinnen und -hüter*

Die Revierforstleute und Wildhüterinnen und -hüter sind beim AFW angegliedert. Sie verfügen über eine grosse Fachkompetenz im Bereich Wald- und Wildtiermanagement und Bussenkompetenzen in ihren Aufgabenbereichen. Die Sensibilisierung von Erholungssuchenden ist nur bedingt Teil ihres Arbeitsauftrages. Die Bearbeitung ihrer Kernaufgaben führt dazu, dass sie hauptsächlich während den regulären Arbeitszeiten im Kanton unterwegs sind. Die Wildhut ist zudem durch Piketteinsätze an den Abenden und am Wochenende stark ausgelastet.

In Gebieten, in denen die Waldaufsicht feststellt, dass Sensibilisierungsmassnahmen nicht ausreichen, sollen jedoch gezielt zur Unterstützung Revierforstleute und Wildhüterinnen und -hüter mit Bussenkompetenz, auch ausserhalb der regulären Arbeitszeit, eingesetzt werden.

### 3.3. Signalisation und digitale Information verbessern

Gemäss Rückmeldungen aus der Bevölkerung, der COVID-19-Waldaufsicht und den Grundeigentümerschaften besteht insbesondere im Bereich der Signalisation vor Ort in vielen Gebieten Nachholbedarf. Einerseits fehlt es weitgehend an einer kohärenten Beschilderung, andererseits führen widersprüchliche Signalisationen und Informationen sowie Verbotstafeln ohne rechtliche Verbindlichkeit zu Missverständnissen. Die Aufgabe der Waldaufsicht besteht infolgedessen nicht nur darin, Signalisationen aufzustellen, sondern auch Verbotstafeln ohne

Rechtsgrundlage zu beseitigen. Zudem müssen die Betreuung der digitalen Besucherinformation und die allfällige Ausweitung auf Gebiete ausserhalb des Waldes gewährleistet werden. Der Ausbau der Signalisation inkl. digitaler Lösungen können über das laufende Budget getragen werden. Allerdings werden für die Umsetzung dieses Handlungsbedarfs und für eine optimale Koordination beim ARV sowie beim AFW zusätzlich je 10 Stellenprozente benötigt.

#### **4. Finanzielle Auswirkungen**

##### **4.1. Finanzielle Auswirkungen für den Kanton**

Für die Umsetzung des Handlungsbedarfs gemäss Kapitel 3 sind 40 Stellenprozente beim AFW und 10 Stellenprozente beim ARV erforderlich. Diese werden für Koordinationsaufgaben sowie für Lenkungsmaßnahmen wie Signalisation benötigt. Beim AFW werden für die Waldaufsicht zusätzlich 60'000 Franken, beim ARV für zusätzliche Einsätze der SiAss 10'000 Franken und bei der ZUPO 5000 Franken benötigt. Die 10'000 Franken des ARV für die SiAss werden bei der ZUPO als Ertrag verbucht und entsprechen 10 Stellenprozenten. Die Stellen der ZUPO sind im Rahmen des Budgets noch nicht eingegeben worden und müssten noch zusätzlich gesprochen werden. Sofern der Kantonsrat diese Vorlage wie beantragt verabschiedet, sollen die zusätzlichen Stellenprozente beim AFW, ARV und ZUPO ins Budget 2024 / Finanzplan 2025–2026 aufgenommen werden. Wird das Postulat erheblich erklärt, wird dessen Abschreibung erst bei Budgetierung des besagten Betrags auf das Jahr 2023 beantragt.

##### **4.2. Anpassungen von Leistungsaufträgen**

Diese Vorlage hat keine Anpassungen von Leistungsaufträgen zur Folge, da es sich lediglich um eine verstärkte Umsetzung einer bestehenden Aufgabe handelt.

#### **5. Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen das Postulat von Stéphanie Vuichard, Anna Spescha, Hans Baumgartner, Martin Zimmermann, Adrian Moos und Andreas Hürlimann betreffend Förderung eines konfliktfreien Miteinanders von Erholungssuchenden und Natur vom 9. November 2021 (Vorlage Nr. 3327.1 - 16768) erheblich zu erklären.

Zug, 25. Oktober 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

Beilagen:

- Beilage 1: Zusammenstellung der rechtlichen Grundlagen
- Beilage 2: Berichterstattung Waldaufsicht Zug, 2020 vom 20. Dezember 2020
- Beilage 3: Beispiele diverser konkreter Vorfälle