

Sammlung der Waldpolitischen Jahresrückblicke

Teil 2: 2008 – 2019



Bild: NARP, ETH Zürich

Dr. Eva Lieberherr	Natural Resource Policy Group, ETH Zürich
Amadea Tschannen	Natural Resource Policy Group, ETH Zürich
Prof. Dr. Willi Zimmermann	Professur für Umweltpolitik und Umweltökonomie, ETH Zürich
Kathrin Steinmann	Natural Resource Policy Group, ETH Zürich
Roland Norer	Lehrstuhl für öffentliches Recht und Recht des ländlichen Raums, Universität Luzern (CH)

Publiziert in der Schweizerischen Zeitschrift für Forstwesen

Einleitende Bemerkungen

Auf vielseitigen Wunsch aus der forstlichen Praxis wurden die Waldpolitischen Jahresrückblicke von Prof. Dr. Willi Zimmermann, die jeweils in der Schweizerischen Zeitschrift für Forstwesen (SZF) publiziert werden, zu einer zweiteiligen Sammlung zusammengeführt. Der erste Teil umfasst die Rückblicke von 1982 – 1994. Da es sich dabei um ältere, nicht digitalisierte Dokumente handelt, wurden die Artikel gescannt, was zu einer verminderten Bildqualität führt. Der zweite Teil beinhaltet die Jahresrückblicke ab 2008 und wird laufend mit den aktuellsten Jahresrückblicken ergänzt, jeweils nach Ablauf einer Sperrfrist von 6 Monaten nach der Publikation. Um die Grösse dieses Dokumentes im Rahmen zu halten, mussten die Artikel komprimiert werden, wodurch die Bilder in der online-Version ebenfalls eine verminderte Qualität aufweisen. Beide Dokumente stehen auf der Website der ETH Zürich zum Download zur Verfügung (<http://www.pepe.ethz.ch/publications/year> oder www.narp.ethz.ch).

Um die Handhabung der Sammlung zu erleichtern, wurden Seitenzahlen eingefügt. Wenn aus den Jahresrückblicken zitiert wird, sind die Originalreferenzen sowie Originalseitenzahlen (jeweils in der Fusszeile der Artikel festgehalten) zu zitieren.

An dieser Stelle sei der Redaktion der SZF gedankt für die Erlaubnis, die Artikel in der vorliegenden Sammlung zu publizieren.

Inhaltsverzeichnis

Waldpolitischer Jahresrückblick 2008, SZF 160(2009)5, 105-113	1
Waldpolitischer Jahresrückblick 2009, SZF 161(2010)5, 161-170	10
Waldpolitischer Jahresrückblick 2010, SZF 162(2011)5, 137-145	20
Waldpolitischer Jahresrückblick 2011, SZF 163(2012)5, 145-154	29
Waldpolitischer Jahresrückblick 2012, SZF 164(2013)5, 135-142	39
Waldpolitischer Jahresrückblick 2013, SZF 165(2014)5, 105-112	47
Waldpolitischer Jahresrückblick 2014, SZF 166(2015)4, 238-245	55
Waldpolitischer Jahresrückblick 2015, SZF 167(2016)3, 172–179	63
Waldpolitischer Jahresrückblick 2016, SZF 167(2017)4, 172–179	73
Waldpolitischer Jahresrückblick 2017, SZF 169(2018)3, 150–157	81
Waldpolitischer Jahresrückblick 2018, SZF 170(2019)3, 153–160	89
Waldpolitischer Jahresrückblick 2019, SZF 171(2020)4, 221–228	97

Waldpolitischer Jahresrückblick 2008

Willi Zimmermann
Alexander Widmer

Professur für Umweltpolitik und Umweltökonomie, Institut für Umweltentscheidungen, ETH Zürich (CH)*
Professur für Umweltpolitik und Umweltökonomie, Institut für Umweltentscheidungen, ETH Zürich (CH)

Annual review of Swiss forest policy 2008

In 2008, the Swiss federal forest policy was mainly characterized by the failure to amend the Swiss federal law on forests, by the introduction of a new perequation system and by the launching of a new program with the aim to support a better use of Swiss timber. From a broader perspective, many political processes with impacts on forests can be observed in other policy fields. Important projects and processes have been put on the political agenda in the fields of spatial planning, climate policy, environmental policy, biodiversity and regional development policy. In most of these policy formulation and implementation processes, elements of a new form of political steering, called governance, can be observed.

Keywords: forest policy, annual review, Switzerland
doi: 10.3188/szf.2009.0105

* Universitätsstrasse 16, CH-8092 Zürich, E-Mail willi.zimmermann@env.ethz.ch

Nachdem das Thema nationale Waldpolitik in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends mit der Erarbeitung des Waldprogramms Schweiz (Projektleitung WAP-CH, BHP Brugger 2004), der anschliessenden Waldgesetzrevision und der im Hintergrund als Gegendruck zur offiziellen Waldpolitik erfolgreich lancierten Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald» eine Art Hochkonjunktur erlebt hatte, hat es in der jüngsten Vergangenheit eindeutig an Medienpräsenz und auch an Bedeutung bei den politischen Entscheidungsträgern verloren. Dies ist unter anderem damit zu erklären, dass sich der Schwerpunkt der Waldpolitik des Bundes von der Ebene der Programmformulierung wieder auf die Implementation verschoben hat. Da sich die Wissenschaft in den letzten Jahren eher spärlich mit aktuellen nationalen waldpolitischen Prozessen befasst hat, stellte das Bundesamt für Umwelt (Bafu) als zuständige Verwaltungsstelle des Bundes ein entsprechendes Informations- und Wissensdefizit fest. Dieses soll mit dem vorliegenden Bericht behoben beziehungsweise verringert werden.

Dem nachfolgenden Überblick liegt einerseits ein prozessual-institutioneller, andererseits ein funktionaler Ansatz zugrunde. Es wird unterschieden hinsichtlich Politikformulierung und -implementation, zwischen Volk/Parlament, Regierung/Verwaltung und Gerichten sowie zwischen Wald-

politik im engeren und im weiteren Sinn. Das Schwergewicht der Ausführungen liegt auf der Waldpolitik im engeren Sinn. In einem ersten Teil sollen die wichtigsten waldrelevanten Entscheide und Prozesse im Sinne einer deskriptiven Berichterstattung aufgezeigt und systematisiert werden; in einem zweiten Teil werden diese Ergebnisse im Lichte neuerer politischer Entwicklungen, insbesondere von Governance-Ansätzen, kommentiert und interpretiert. Die Analyse stützt sich hauptsächlich auf amtliche Publikationen und öffentlich zugängliche Dokumente der Bundesverwaltung (v.a. Bundesblatt, Amtliche Bulletins von National- und Ständerat, Systematische Sammlung des Bundesrechts und Berichte der Bundesverwaltung). Soweit erforderlich, werden die Quellen durch mündliche oder schriftliche Auskünfte von Mitarbeitenden des Bafu ergänzt.

Waldpolitik im engeren Sinn

Unter Waldpolitik im engeren Sinne (auch nominale Waldpolitik genannt) wird in Anlehnung an die Typologie von Lowi (1964) jenes Politikfeld verstanden, dessen Grenze durch die institutionelle Zuständigkeit der auf Bundesebene für den Vollzug des Waldgesetzes verantwortlichen Institution (Bafu; Abteilung Wald [Lead], Artenmanagement, Gefah-

renprävention) bestimmt wird (weiterführend Heinelt 2003). Rechtlich ist dieser Rahmen im Wesentlichen durch die Waldgesetzgebung gegeben, wobei hier sowohl Reformulierungs- als auch Implementationsprozesse in die Untersuchung einbezogen werden.

Die wichtigsten Weiterentwicklungen in der Waldpolitik im Jahr 2008 betreffen denn auch die Waldgesetzrevision direkt, wobei diese im engen Zusammenhang mit der inzwischen zurückgezogenen Initiative «Rettet den Schweizer Wald» zu betrachten ist. Hinzu kommen die Anpassungen von Waldgesetz (WaG, SR 921.0) und Waldverordnung (WaV, SR 921.01) an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie die Revision der Freisetzungsverordnung (SR 814.911).

Waldgesetzrevision und Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald»

Das Parlament hat sich walddpolitisch zur Hauptsache mit der Teilrevision des Waldgesetzes und der damit eng verknüpften Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald» beschäftigt. Die als Reaktion auf jüngste Entwicklungen in der Waldpolitik lancierte Volksinitiative (z.B. Entlastungsprogramm 2003 [BBl 2003 5615], Reorganisation von Bafu und kantonalen Forstdiensten, «Acht Thesen» [Waldwirtschaft Schweiz 2003], Waldprogramm Schweiz [Projektleitung WAP-CH, BHP Brugger 2004]) hatte einen wesentlichen Einfluss auf den Ablauf und den Inhalt der Waldgesetzrevision. Bereits im Juli 2006 hatte der Bundesrat entschieden, die Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald» (BBl 2005 6611, BBl 2008 2261) zur Ablehnung zu empfehlen und dem Parlament als indirekten Gegenvorschlag eine Teilrevision des Waldgesetzes vorzuschlagen.¹ Nach mehrmaliger Behandlung des Geschäftes im Bundesrat unterbreitete dieser am 28. März 2007 dem Parlament die Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Wald und zur Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald» (BBl 2007 3829) mit einem entsprechenden Gesetzesentwurf (BBl 2007 3879). Sowohl die beiden vorberatenden Kommissionen wie auch die beiden Räte haben gegen Ende 2007 beziehungsweise in der ersten Hälfte des Jahres 2008 entschieden, dass sie a) auf die Teilrevision des Waldgesetzes nicht eintreten und b) die Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald» zur Ablehnung empfehlen (AB NR 2007 1818, AB SR 2008 122, AB NR 2008 484, AB SR 2008 208).

Bemerkenswert ist dabei, dass beide Kommissionen und Räte die Waldgesetzrevision einstimmig, die Volksinitiative grossmehrheitlich abgelehnt haben. Im Ständerat war für das eindeutige Ergebnis

vor allem ausschlaggebend, dass sich das Initiativkomitee schriftlich bereit erklärt hatte, die Initiative zurückzuziehen, falls das Parlament auf die vom Bundesrat vorgeschlagene Teilrevision des Waldgesetzes verzichte (AB SR 2008 124).

Der Verzicht auf eine Teilrevision des Waldgesetzes wurde mit unterschiedlichen Argumenten begründet. Neben der Verknüpfung mit der Volksinitiative und dem damit entstandenen Zeitdruck sowie der im Rahmen der Kommissionshearings «[...] von allen Seiten geäusserte[n] Unzufriedenheit mit der Revisionsvorlage des Bundesrates [...]» (AB NR 2007 1820, Votum Bigger) brachte der Sprecher der nationalrätlichen Kommission inhaltliche Bedenken insbesondere hinsichtlich folgender vier Punkte vor (AB NR 2007 1818):

- 1) Die Rentabilität der Holznutzung hat sich seit dem Preiseinbruch nach dem Lothar-Sturm (1999) durch eine Steigerung der Holzpreise wieder verbessert, sodass kein dringender Handlungsbedarf mehr besteht.
- 2) Das Einwachsen von landwirtschaftlich nicht mehr genutzten Flächen hat in peripheren Lagen stark zugenommen. Für eine Erleichterung von Rodungen auf derartigen Einwuchsflächen haben die Kantone bereits Steuerungsmöglichkeiten.
- 3) Klarheit bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Waldeigentümern: Moniert wurden der finanzielle Rückzug des Bundes bei gleichzeitiger Ausweitung der Regelungskompetenz bei der Waldnutzung sowie die Aufgabe des Konzeptes des multifunktionellen Waldes.
- 4) Indem Wälder als CO₂-Senken gemäss Kyoto-Protokoll verrechnet werden können, besteht das Risiko, dass durch unvorhersehbare Ereignisse (z.B. Stürme) diese Senken reduziert und Beiträge zurückbezahlt oder – was wahrscheinlicher ist – vom Bund getragen werden müssten.

Im Gegensatz zum Nationalrat äusserte sich der Kommissionssprecher im Ständerat nur marginal zum Inhalt der Waldgesetzrevision. Seine Ausführungen konzentrierten sich in erster Linie auf den Umgang mit den Initianten der Volksinitiative und die allgemeine Bemerkung, dass einige Modifikationen am Waldgesetz zu einem späteren Zeitpunkt angebracht werden sollten (AB SR 2008 123). Diesen Steilpass nahm Bundesrat Leuenberger dankend auf und versicherte dem Rat, «[...] dass die Materie in einer anderen Form noch einmal auf den Tisch des Hauses kommen muss» (AB SR 2008 124).

Mit dem Inhalt der Initiative setzten sich beide Räte ebenfalls nur oberflächlich auseinander. Argumente für die klare Ablehnung der Initiative finden sich vor allem beim Kommissionssprecher des Nationalrats, der die grossmehrheitliche Ablehnung der Initiative wie folgt begründet (AB NR 2007 1820):

¹ Medienmitteilung Departement Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek) vom 5. Juni 2006.

- 1) Die (Holz-)Nutzungsmöglichkeiten im Wald werden zu stark eingeschränkt.
- 2) Die Initiative löst ein finanzpolitisches Problem nicht, indem sie Bund und Kantone zwar mehr Kompetenzen, nicht aber mehr Finanzen für den Wald garantiert.
- 3) Im Verlaufe der Hearings machten sich keine namhaften Interessengruppen (Wirtschaftsverbände, Umweltschutzorganisationen, Kantone) für die Initiative stark.
- 4) Die Initiative ist zu staatslastig und behindert damit eine effiziente Waldbewirtschaftung. Sie ist auch aus klima- und damit umweltpolitischer Sicht unerwünscht.

Nachdem beide Kammern auf die Waldgesetzrevisionsvorlage nicht eintraten und die Initiative am 26. März 2008 wie angekündigt zurückgezogen wurde (BBl 2008 2581), kann der mit dem Waldprogramm Schweiz eingeleitete Prozess einer Revision der Bundeswaldgesetzgebung vorläufig als abgeschlossen betrachtet werden. Ein neuer Prozess kann nur durch ein neues Agenda-Setting in Gang gebracht werden, was zum Teil über parlamentarische Vorstösse bereits erfolgt ist.

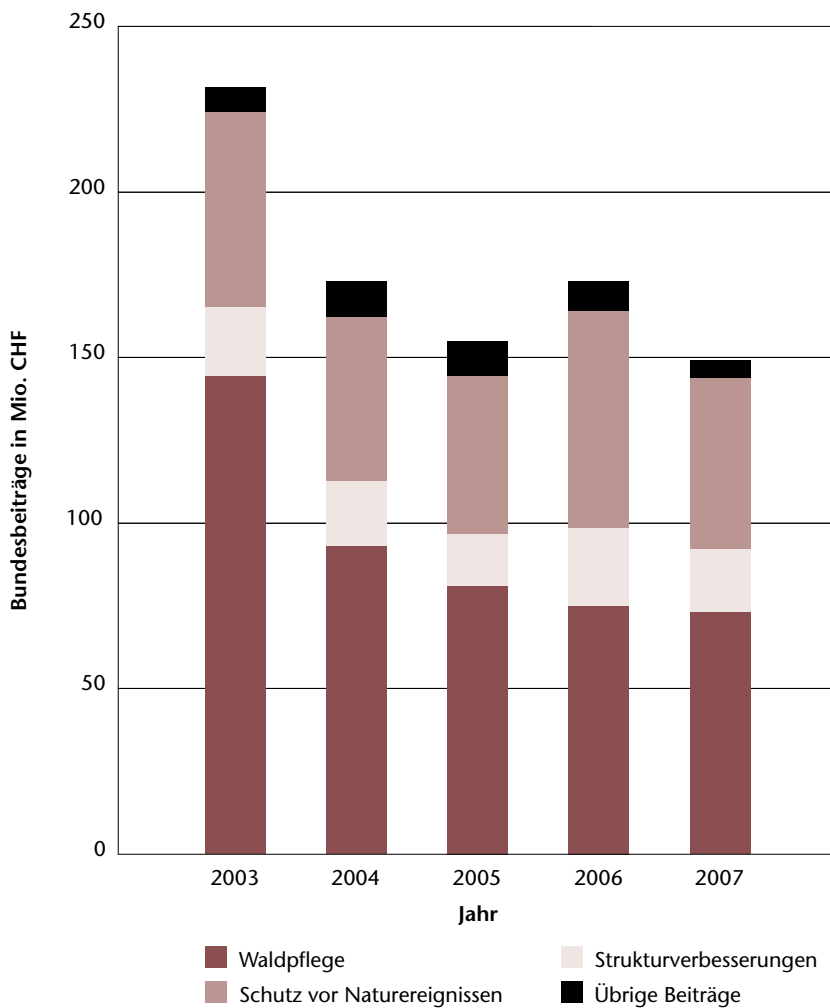


Abb 1 Bundesbeiträge an die Waldwirtschaft 2003–2007. Quelle: Bafu (2008a)

Budgetbeschlüsse des Parlamentes

Das Parlament beschäftigt sich routinemässig jedes Jahr im Rahmen der Festlegung des Bundesbudgets und der Rechnungsgenehmigung mit walddpolitischen Fragen. Weder die Jahresrechnung 2007 noch die Budgets für die Jahre 2008 und 2009 gaben aus forstlicher Sicht zu Diskussionen Anlass. Abweichungen zu den Anträgen des Bundesrates gab es jeweils bei den Naturgefahren, die unter verschiedenen Budgetpositionen geregelt sind. Insgesamt waren der Budgetierungs- und Rechnungsprozess stärker durch die formelle Umstellung auf die neuen NFA-Rubriken als durch inhaltliche Änderungen wie Kürzungen, Erhöhungen oder Verschiebungen zwischen einzelnen Rubriken gekennzeichnet. Die auf die Waldgesetzgebung abgestützten Bundesbeiträge haben sich vor der Umstellung auf die NFA-Systematik gemäss Abbildung 1 entwickelt.

Als Folge des Entlastungsprogramms 2003 (BBl 2003 5615) haben die Bundesbeiträge für die waldbbezogenen Massnahmen im Jahr 2007 einen Tiefpunkt erreicht und sind damit erstmals seit 1987 unter die 150-Mio.-CHF-Marke gefallen. Die provisorische Rechnung 2008 weist eine Gesamtsumme von 131.6 Mio. CHF aus. Der nochmalige Rückgang lässt sich in erster Linie mit dem Wegfall der Finanzkraftzuschläge im Rahmen der NFA-Umstellung begründen. Eine Aufschlüsselung der provisorischen Rechnung 2008 nach Finanzrubriken ist in Tabelle 1 dargestellt.

Die einzelnen Positionen innerhalb der neuen Finanzrubrik Wald lassen sich nicht mehr mit den Ausgaben der Vorjahre vergleichen. Sie sind neu nach den Programmen strukturiert, über welche vierjährige Vereinbarungen mit den Kantonen abgeschlossen werden (NFA-Programmvereinbarungen). Im Voranschlag 2009 ist eine einmalige Aufstockung für den Schutz vor Naturereignissen auf 46 Mio. CHF enthalten. Ansonsten bleiben die Mittel konstant; ab 2010 ist gemäss Finanzplanung ein moderates, teuerungsbedingtes Wachstum von jährlich 1% vorgesehen (Eidgenössische Finanzverwaltung 2008a, 2008b und 2008c).

Finanzrubrik	Bundesbeitrag (Mio. CHF)	Bundesbeitrag (Mio. CHF)
Wald		88.6
Schutzwald	60.3	
Waldbiodiversität	8.8	
Waldwirtschaft	13.7	
übrige Beiträge	5.8	
Schutz vor Naturgefahren		39.9
Investitionskredite Forst		3.1

Tab 1 Provisorische Aufschlüsselung der Bundesbeiträge 2008 nach Finanzrubriken. Quelle: schriftliche Mitteilung Bafu

Parlamentarische Vorstösse

Gemäss einer internen Zusammenstellung des Bafu wurden 2008 insgesamt neun Vorstösse (4 Motionen, 1 Postulat, 3 Interpellationen, 1 Anfrage) zu waldpolitischen Themen (ohne Vorstösse zu Naturereignissen) eingereicht. Dabei zeigt sich, dass die waldpolitischen Vorstösse mehrheitlich aus dem bürgerlichen Lager kommen. Nur zwei von neun Vorstössen können dem linken Lager zugeordnet werden.

Inhaltlich ist das Spektrum der Vorstösse relativ breit. So wurden die Ausdehnung der Waldflächen im Alpenraum (Interpellation Hassler, 08.3605; Abbildung 2), die Befreiung reiner Holztransporte von der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA; Motion von Siebenthal, 08.3193), die Publikationssprachen des Bafu (Anfrage Berberat, 08.1001), die Erschliessung des Waldes im Hügel- und Berggebiet (Motion von Siebenthal, 08.3431), Waldwirtschaft und NFA (Motion Binder, 08.3420), der Markenschutz für waldwirtschaftliche Erzeugnisse (Motion Favre, 08.3247), ein ökologischer Grundbeitrag für Waldweiden (Interpellation Favre, 08.3281), die Schaffung eines Waldstreifens (Postulat Girod, 08.4020) und ein nationales Forschungsprogramm zur Holznutzung (Interpellation Hess, 08.3803) thematisiert. Es fällt auf, dass die wirtschaftlichen Aspekte gegenüber den ökologischen oder gesellschaftlichen überwiegen und Forderungen mit Bezug zum Schutzwald eine untergeordnete Rolle spielen. Diese Gewichtung wird verstärkt durch die Interpellation de Buman von Ende 2007, welche ein grösseres finanzielles Engagement des Bundes für die Wälder des Flachlandes fordert.

Bundesrat und Bundesverwaltung

Neben der Vorbereitung und teilweisen Beantwortung der soeben beschriebenen parlamentarischen Geschäfte hatte der Bundesrat im Jahr 2008 keine nennenswerten spezifischen waldpolitischen Entscheide zu treffen. In den auf die Legislatur- und Finanzplanung (BBl 2008 753, BBl 2008 8543) abgestützten generellen Zielen des Bundesrates für das Jahr 2009 (Schweizerische Bundeskanzlei 2008) nimmt die Waldpolitik – etwa im Gegensatz zur Landwirtschaftspolitik – erwartungsgemäss keine zentrale Stellung ein. Unter dem Handlungsbereich 4 «Die Ressourcen nachhaltig nutzen» wird als Ziel 13 ausgewiesen: «Schonender Umgang mit natürlichen Ressourcen – Entscheide zur langfristigen Finanzierung von Präventionsmassnahmen gegen Naturgefahren». Das Schwergewicht soll dabei nicht auf die Lawinenverbauungen und Schutzwaldpflege, sondern auf die Gewässerkorrekturen gelegt werden. Allerdings hat das Parlament den Bundesrat gerade in diesem Handlungsbereich zu zwei wichtigen Änderungen gezwungen: Gemäss Artikel 14 des Bundesbeschlusses über die Legislaturplanung 2007–2011

(BBl 2008 8543) gehören Massnahmen zur «Aufarbeitung forstpolitischer Pendenzen» (Ziffer 68) und zur «Ausarbeitung einer Strategie zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität» (Ziffer 69) ebenfalls zu den Handlungsschwerpunkten der laufenden Legislaturperiode. Gemäss dem Antragsteller (Ständerat Hess) sind unter den forstpolitischen Pendenzen «[...] die Rodung in Berggebieten mit starker Waldflächenzunahme, Rechte an CO₂-Senken, Walderschliessungen im Gebirge und Überdenken der kantonalisierten Lösungen mit Investitionskrediten» (AB SR 2008 263) zu verstehen. Dabei handelt es sich um waldpolitische Defizite, welche wegen des Scheiterns der Waldgesetzrevision nach wie vor bestehen.

Im Bafu standen 2008 neben den Routinegeschäften insbesondere die Umstellung des Beitragswesens auf das NFA-System sowie die Erarbeitung der Ressourcenpolitik Holz im Vordergrund. Insbesondere mussten die im Rahmen des NFA-Prozesses neu gestalteten Waldgesetzartikel 35 (Grundsätze), 36 (Schutz vor Naturereignissen), 37 (Schutzwald), 38 (Biologische Vielfalt des Waldes), 38a (Waldwirtschaft), 40b (Investitionskredite) und 41 (Bereitstellung der Beiträge) sowie die entsprechend geänderte Waldverordnung vollzogen werden (AS 2007 5779, 5817 und AS 2007 5823). Gemeinsam ist diesen Artikeln zum einen die Umstellung auf Globalbudgets, zum anderen die Einführung von Programmvereinbarungen, welche auf eine klar definierte Leistung und Qualität ausgerichtet und gemeinsam von Bund und Kantonen erarbeitet werden. Die Beiträge werden neu mittels Rahmenkrediten oder für die Dauer der entsprechenden Massnahme durch die Bundesversammlung zugesichert (Art. 41). Dies führt zu einem neuen Bewilligungs- und Abrechnungssystem für die öffentlichen Beiträge, welches sich zum Teil mit altrechtlichen Beitragszusicherungen (auslaufende Einzelprojekte) überschneidet (Bafu 2008c). Gemäss Auskunft des Bafu konnten im Jahr 2008 mit sämtlichen Kantonen die ersten Programmvereinbarungen in den vier Aufgabenbereichen Waldwirtschaft, Biodiversität, Schutzwald und Schutzbauten abgeschlossen werden.

Als Nachfolgeaktivität des Förderprogramms «Holz 21» hat das Bafu in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Energie (BFE), dem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) und weiteren Partnern die Ressourcenpolitik Holz ausgearbeitet (Bafu 2008b). Das seit Anfang 2009 wirksame Vorhaben hat als Hauptziel, dass «Holz aus Schweizer Wäldern [...] nachhaltig bereitgestellt und ressourceneffizient verwertet [wird]». Der Zielhorizont wurde auf das Jahr 2020 festgesetzt, zur Umsetzung wurde ein erster, konkreter Aktionsplan beschlossen, welcher eine Laufzeit von 2009 bis 2012 hat und sieben Massnahmen-schwerpunkte umfasst. Die vorgesehenen Massnahmen sind vorwiegend informationeller und persuasiver Natur, welche durch finanzielle Anreize für



Abb 2 Waldlichtung in Schluen/Schleuis (Graubünden) beim Einwachsen im Jahr 1989 (links) und im Jahr 2000 (rechts).

Foto: Documenta Natura

anwendungsorientierte Forschungs- und Entwicklungsprojekte im Holzverwertungsbereich ergänzt werden. Ein dritter Massnahmentyp ist die Koordination und Zusammenarbeit mit weiteren holzrelevanten Sektoralpolitiken. Für die Umsetzung dieser Massnahmenswerpunkte sind in der Finanzplanung insgesamt 16 Mio. CHF für den Zeitraum 2009 bis 2012 vorgesehen.

Gemäss Mitteilung des Bafu hat die Verwaltung im Berichtsjahr zudem das Projekt «Ökologische Standards als Grundanforderungen an den naturnahen Waldbau» vorangetrieben, das koordinierte Forschungsprogramm «Wald und Klimawandel» in Angriff genommen und Vorarbeiten zur Schaffung einer Biodiversitätsstrategie geleistet.

Bundesgericht

Das Bundesgericht hat die Möglichkeit, sich im Rahmen von Einzelentscheiden zu walddpolitischen Fragen zu äussern und damit die Waldpolitik, insbesondere deren Vollzug, mitzuprägen. Die bundesgerichtlichen Entscheide mit einem primären Bezug zur Waldgesetzgebung haben sich in den letzten Jahren bei durchschnittlich sieben bis acht Fällen pro Jahr eingependelt. Im Jahr 2008 waren es neun Fälle aus den Kantonen Aargau (2), Luzern (2), Waadt (2), Bern, Tessin und Basel-Stadt (je ein Fall). Streitgegenstände waren fünf Waldfeststellungen, drei Rodungen sowie eine Unterschreitung des Waldabstandes.

Waldpolitik im weiteren Sinn

Die Erhaltung und Nutzung des Waldes wird nicht nur durch die Waldpolitik im eingangs beschriebenen Sinn, sondern auch durch verschiedene andere Sektoral- und Querschnittspolitiken gesteuert und beeinflusst (vgl. dazu Kissling-Näf & Zimmermann 1996). Auf einige besonders wichtige Entwicklungen und Entscheide soll im Folgenden summarisch eingegangen werden.

Raumplanung/Raumentwicklung

Eine Neuorientierung ist zurzeit auf dem Gebiet der Raumordnung anzutreffen. Mit dem Raumkonzept Schweiz und der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) hat die Verwaltung einen doppelten Prozess zur Neukonzipierung der schweizerischen Raumordnungspolitik in Gang gesetzt. Dieses Vorgehen weist verschiedene Parallelen zur Waldpolitik des Bundes der letzten Jahre auf. So hat mit dem Raumkonzept Schweiz ein breit angelegter partizipativer Prozess stattgefunden, der in Form und Struktur stark an das Waldprogramm Schweiz erinnert.² Sodann ist mit der erfolgreichen Lancierung verschiedener bodenrelevanter Volkswirtschaftlichen Druck auf die offizielle Raumordnungspolitik des Bundes gemacht worden.³ Insbesondere die zwei unter dem Motto «Rettet den Schweizer Boden» eingereichten Initiativen (BBI 2008 8757 und BBI 2008 8773) erinnern vom Titel und von den Initianten her an die Initiative «Rettet den Schweizer Wald». Der «Landschaftsinitiative» (BBI 2008 7557) will der Bundesrat mit der Totalrevision des Raumplanungsgesetzes einen indirekten Gegenentwurf gegenüberstellen: Ende 2008 hat er den Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über die Raumentwicklung (Raumentwicklungsgesetz, REG) in die Vernehmlassung geschickt (BBI 2008 9234). Inhaltlich halten sich die vorgeschlagenen Neuerungen in Grenzen. Auffallend sind unter anderem die stärkere Betonung der Nachhaltigkeit, die Einführung eines Instrumentes zur Planung funktionaler Räume, die entschädigungslose Rückzonung und die dichtere Regelung der Kulturlandzone mit der Einführung einer sogenannten Versiegelungs- und Wohnflächenabgabe. Aus walddpolitischer Sicht enthält der bundesrätliche Vorschlag keine grundlegenden Neuerungen. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass der bisherige Wortlaut von Artikel 18 Absatz 3 RPG

2 www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=de&msg-id=20772 (24.2.2009)

3 www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_3.html (24.2.2008)

fast unverändert in den Artikel 48 Absatz 5 Entwurf REG übernommen wird: «Das Waldareal ist durch die Waldgesetzgebung umschrieben und geschützt.» Im Übrigen werden der Wald und verstärkt auch die Naturgefahren in verschiedenen (Einleitungs-)Artikeln des REG-Entwurfes erwähnt. Als Ziel- oder Grundsatzartikel begründen sie aber keine neuen Rechte und Pflichten für die Waldeigentümer.

Klimapolitik

Auch bei der Klimapolitik wird die offizielle Politik durch eine bereits zustande gekommene Volksinitiative unter Druck gesetzt (BBl 2008 2579 und BBl 2007 3667). Die Eidgenössische Volksinitiative «für ein gesundes Klima» verlangt, «[...] dass die Menge der landesweiten, vom Menschen verursachten Treibhausgas-Emissionen bis zum Jahr 2020 gegenüber dem Stand von 1990 um mindestens 30 Prozent abnimmt». Dieser Volksinitiative steht ein indirekter Vorschlag für eine Teilrevision des CO₂-Gesetzes (SR 641.71) gegenüber, welchen der Bundesrat ebenfalls gegen Ende 2008 in die Vernehmlassung geschickt hat (BBl 2008 9170). Der wesentliche Unterschied besteht wohl darin, dass der Bundesrat in der Hauptvariante das Reduktionsziel bis zum Jahr 2020 bei bloss 20 Prozent angesetzt hat. Während die Klimainitiative die Wahl des Instrumentariums offenlässt, setzt der Vorschlag zur Gesetzrevision weiterhin auf die CO₂-Abgabe als Hauptinstrument zur Erreichung des Reduktionszieles. Aus walddemokratischer Sicht ist festzuhalten, dass die bei der gescheiterten Waldgesetzrevision in Artikel 28a vorgesehene Verankerung von Emissionsgutschriften für CO₂-Senkenleistungen des Waldes keinen Eingang in die Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates gefunden hat.

Pärkepolitik

Am 1. Dezember 2007 sind die Artikel 23e ff. des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG, SR 451) sowie die darauf abgestützte neue Pärkeverordnung (PäV, SR 451.36) in Kraft getreten. Im Jahr 2008 wurden bereits die ersten Parkprojekte von nationaler Bedeutung beim Bund eingereicht. Das Bafu hat alle neun eingereichten Finanzierungsgesuche (8 Regionale Naturpärke, 1 Naturerlebnispark) positiv beurteilt und mit den Standortkantonen entsprechende Programmvereinbarungen getroffen (BBl 2008 8626–8634).⁴ In einer zweiten Runde wurden weitere acht Finanzierungsgesuche (vorwiegend Regionale Naturparks, aber auch ein Nationalpark) eingereicht, sodass bereits ungefähr 15 Prozent der Landesfläche als potenzielle Pärke ausgeschrieben sind. Aufgrund der in der Pärkeverordnung vorgesehenen Minimalflächen der einzelnen Parkkategorien (4–100 km²) ist davon auszugehen, dass sämt-

⁴ Medienmitteilung Bafu vom 2. Dezember 2008

liche Pärke über erhebliche Waldflächen verfügen. Während in den Kernzonen sowohl der National- wie auch der Naturerlebnispärke eine forstwirtschaftliche Nutzung ausgeschlossen ist, bleibt in den zahlen- wie flächenmässig dominierenden Regionalen Naturpärken sowie in den Umgebungs- beziehungsweise Übergangszonen der beiden anderen Pärkearten eine nachhaltig betriebene Forstwirtschaft nach wie vor möglich.

Umweltpolitik

Nach einer langen Vorgeschichte hat der Bundesrat die revidierte Freisetzungsverordnung (FrSV, SR 814.911) auf den 1. Oktober 2008 in Kraft gesetzt. Das über 60 Seiten umfassende Regelwerk enthält eine umfassende rechtliche Grundlage zur Verhinderung und Behebung von Gefährdungen oder Beeinträchtigungen, welche durch gentechnisch veränderte, pathogene oder gebietsfremde Organismen verursacht werden können. Von besonderem Interesse ist dabei, dass der Wald bei sämtlichen Organismen generell als schützenswerter Lebensraum gilt. Das in der Freisetzungsverordnung vorgesehene Instrumentarium (insbesondere Melde-, Bewilligungs-, Überwachungs- und Versicherungspflichten) ist somit grundsätzlich auch auf den Wald anwendbar. Mit der Freisetzungsverordnung wird den kantonalen Forstdiensten unter anderem ermöglicht, das Problem der Verbreitung invasiver gebietsfremder Organismen (Neobiota) im Wald in den Griff zu bekommen (Maurer 2007). Gemäss Freisetzungsverordnung ordnen die Kantone die Massnahmen zur Bekämpfung von Organismen an, sofern diese die Menschen, Tiere und die Umwelt schädigen oder die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigen könnten. Das Bafu wird zusammen mit den Kantonen eine nationale Strategie zur Bekämpfung von Neobiota entwickeln.

Die aktuellen walddemokratischen Prozesse im Licht von Governance-Ansätzen

In den letzten Jahren sind in der Politik neue Trends festgestellt worden, welche mit dem Begriff «Governance» bzw. «Environmental Governance» beschrieben werden. Darunter wird in der Politikwissenschaft heute eine neue Art des Regierens verstanden (Mayntz 2004), welche von Rhodes (1997) wie folgt umschrieben wird: «Governance refers to a basically non-hierarchical mode of governing, where non-state, private corporate actors (formal organizations) participate in the formulation and implementation of public policy.»

Ursache für dieses neue Regierungsverständnis ist die zunehmende Komplexität von Politik zum einen, die häufig festgestellte geringe oder fehlende Wirkung und der zu grosse Aufwand von hierar-

chisch konzipierten Politiken zum anderen (Jänicke & Jörgens 2006). Der neue Stil zeigt sich unter anderem darin, dass politische Entscheidungsprozesse vermehrt multisektoral und auch auf mehreren Ebenen angesiedelt werden, was die Zahl der (betroffenen) Akteure erhöht und zu einer neuen Akteurstruktur führt. Partizipation, Integration, Koordination, Kooperation und Mehrebenenregierung sowie Zielorientierung und neue (marktwirtschaftliche) Instrumente gehören zu den Kernelementen von Governance (vgl. dazu z.B. Schuppert 2006, Benz et al 2007). Einige dieser Governance-Elemente, welche allgemein zu einer besseren Politik führen sollten, finden sich auch in den oben beschriebenen neueren walddpolitischen Entscheidungsprozessen.

So ging beispielsweise dem Nichteintreten auf die Waldgesetzrevision mit dem Waldprogramm Schweiz ein breites partizipatives Verfahren voraus, welches von der Verwaltung initiiert und gesteuert wurde. Wie die Diskussionen im Parlament zeigten, konnten der partizipative Meinungsbildungsprozess und das formelle Gesetzgebungsverfahren nicht optimal aufeinander abgestimmt werden. Diese Abstimmung wurde zusätzlich dadurch erschwert, dass der Bundesrat dem Entlastungsprogramm 2003 einen höheren Stellenwert einräumte als den finanziellen Forderungen, welche im Rahmen der Erarbeitung des Waldprogramms Schweiz von den

Anspruchsgruppen erhoben wurden. In der Raumentwicklungspolitik ist zurzeit ebenfalls ein breit angelegter Meinungsbildungsprozess im Gange, der parallel zum offiziellen Gesetzgebungsprozess abläuft. Auch hier dürfte es schwierig sein, die zahlreichen gut gemeinten Vorschläge des Raumkonzeptes Schweiz mit der von virulenten Interessengegensätzen (Griffel 2009) geprägten konkreten Raumentwicklungsgesetzgebung in Einklang zu bringen.

Auch bezüglich der Governance-Elemente Integration und Koordination können erste Ansätze bei der gescheiterten Waldgesetzrevision festgestellt werden. Obwohl verschiedene Überschneidungen mit anderen Sektor- und Querschnittspolitiken bestehen, enthielt die Vorlage nur ansatzweise Vorschläge für eine Integration beispielsweise der Waldflächenpolitik in die Raumplanung, der Waldwirtschaftspolitik in die Regionalpolitik oder der Waldreservatspolitik in die Natur- und Landschaftspolitik. Ein integrativer Ansatz kann beim Versuch der Verbindung von Waldpolitik und Klimapolitik festgestellt werden, wobei der ursprünglich vorgeschlagene Artikel 28a (neu) des Waldgesetzentwurfs eher auf eine Sonderlösung Wald als auf eine in die CO₂-Gesetzgebung integrierte Gesamtlösung hindeutet. Dafür enthält die neue Ressourcenpolitik Holz verschiedene Elemente, welche eine stärkere Koordination zwischen holzwirtschaftspolitischen

Abb 3 Die Ressourcenpolitik Holz bezweckt die nachhaltige Bereitstellung und ressourceneffiziente Verwertung von Holz aus Schweizer Wäldern.
Foto: Bauatelier Metzler, Hüttwilen/Lignum



und anderen sektoralpolitischen Anliegen vorsehen und die Kooperation innerhalb verschiedener staatlicher Verwaltungsstellen und zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ausbauen und verstärken sollen (Abbildung 3). Dasselbe gilt auch für die neue Raumentwicklungspolitik, welche aber vor allem mit der Richtplanung schon in der Vergangenheit über ein starkes Integrations- und Koordinationsinstrument verfügte. Auch die Pärkepolitik enthält mit ihrer Verknüpfung von Regionalpolitik und Biodiversitätspolitik und mit Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen Elemente einer horizontalen und vertikalen Koordination.

Die Mehrebenenregierung zeigt sich vor allem in der Raumentwicklungspolitik, in der Klimapolitik sowie in der neuen Pärkepolitik. Sämtliche Vorhaben verlangen eine intensive vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, wobei Letztere in hohem Masse auf das Mitwirken der Regionen und Gemeinden und der dort wirksamen politischen und wirtschaftlichen Institutionen angewiesen sind. Zudem sind in allen drei Politiken internationale Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

Die Grundidee von Governance, nämlich mehr zu verhandeln statt zu verfügen, findet sich insbesondere in der forstlichen Umsetzung der NFA, in der Klimapolitik, in der Ressourcenpolitik Holz und in der Pärkepolitik. Mit den Programmvereinbarungen und den Globalbudgets wurden im NFA-Konzept für die Waldpolitik Elemente geschaffen, die vollumfänglich der Governance-Philosophie entsprechen. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese neue Philosophie auch in der Umsetzung niederschlägt oder ob hier die alten Subventionsverfügungsmechanismen unter einem neuen Namen bestehen bleiben. Ähnliches gilt auch für die individuellen Pärkevereinbarungen mit den detaillierten Zielfestlegungen und Controlling-Mechanismen. Bei der Umsetzung der Pärkepolitik wird die Frage des effizienten Mitteleinsatzes von besonderem Interesse sein: Werden alle geplanten Projekte vom Bund genehmigt, dürfte es schwierig sein, die beschränkt vorhandenen finanziellen Mittel (10 Mio. CHF pro Jahr ab 2012) so einzusetzen, dass nicht nur eine mittlere Befriedigung der Regionen, sondern gesamtschweizerisch eine optimale Mittelallokation erreicht wird. Abgesehen von diesen beiden Geschäften können in den untersuchten Entscheiden und Prozessen nur spärliche Ansätze für marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente des Staates festgestellt werden. Ansätze dazu finden sich wiederum im Aktionsplan Holz, in den Versiegelungs- und Wohnflächenabgaben des REG-Entwurfs sowie im CO₂-Gesetzesentwurf.

Ausblick

In Befolgung des für die Waldpolitik gültigen Legislaturzieles «Aufarbeitung forstpolitischer Tendenzen» sind für 2009 keine grundlegenden Änderungen in der Waldpolitik des Bundes im engeren Sinn zu erwarten. Der Schwerpunkt dürfte auf der weiteren Umsetzung der NFA und damit auf der Beitragspolitik, ferner auf der Umsetzung der neuen Ressourcenpolitik Holz liegen. Vom Bafu ist ferner eine Überprüfung der im Waldprogramm Schweiz formulierten Zwischenziele vorgesehen. Auch die eingereichten parlamentarischen Vorstösse und deren Umsetzung lassen ohne neues Politikfenster keine grundlegenden Richtungsänderungen in der Bundeswaldpolitik erwarten.

In der Waldpolitik im weiteren Sinn stehen wichtige Entscheidungsprozesse in den Bereichen Naturgefahren, Raumentwicklungspolitik, Klimabeziehungsweise Energiepolitik sowie Biodiversitätspolitik an. Bei den Naturgefahren wird es in erster Linie um Finanzierungs- und Koordinationsfragen gehen. Im Rahmen der Raumentwicklungs- und der Klimapolitik besteht die Möglichkeit, Themen wie die Einwuchsproblematik oder die Anrechnung von Waldsenken wieder ins Spiel zu bringen, welche wegen des Scheiterns der Waldgesetzrevision keiner Lösung zugeführt werden konnten. Bei der Biodiversitätspolitik wartet man gespannt, wie die sowohl von der Biodiversitätskonvention als auch vom Parlament gegen den Willen des Bundesrates verlangte Biodiversitätsstrategie zustande kommt, welchen Inhalt und vor allem welchen Stellenwert sie in Zeiten beschränkter staatlicher Finanzen haben wird. Neben der Landwirtschaftspolitik wird mit Sicherheit auch die Waldpolitik ein zentrales Thema der Biodiversitätsstrategie sein. ■

Eingereicht: 13. Februar 2009, akzeptiert (ohne Review): 15. Februar 2009

Literatur

- BAFU (2008A)** Jahrbuch Wald und Holz 2007. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Wissen 0807. 175 p.
- BAFU (2008B)** Ressourcenpolitik Holz: Strategie, Ziele und Aktionsplan Holz. Bern: Bundesamt Umwelt. 30 p.
- BAFU (2008C)** Handbuch NFA im Umweltbereich – Mitteilung des Bafu als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Vollzug 0808. 283 p.
- BENZ A, LÜTZ S, SCHIMANK U, SIMONIS G, EDITORS (2007)** Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag Sozialwissenschaften. 490 p.
- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2008A)** Voranschlag Bundesbeschlüsse 2008. Bern: Eidgenöss Finanzverwaltung. 314 p.

- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2008B)** Voranschlag Verwaltungseinheiten: Begründungen 2008. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung. 347 p.
- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2008C)** Legislaturfinanzplan 2007–2011. Beilage zur Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung. 124 p.
- GRIFFEL A (2009)** Gut gemeint, aber nicht in allen Teilen tauglich. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 30. Januar 2009. p. 15.
- HEINELT H (2003)** Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In: Schubert K, Bandelow N, editors. Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg. pp. 239–256.
- JÄNICKE M, JÖRGENS K (2006)** New approaches to environmental governance. In: Jänicke M, Jacob K, editors. Environmental governance in global perspective – new approaches to ecological and political modernisation. Berlin: Freie Universität Berlin. pp. 167–209.
- KISSLING-NÄF I, ZIMMERMANN W (1996)** Aufgaben- und Instrumentenwandel dargestellt am Beispiel der schweizerischen Forstpolitik. Schweiz Z Politikwiss 2 (2): 47–79.
- LOWI T (1964)** American business, public policy, case-studies, and political theory. World Polit 16: 677–715.
- MAURER H (2007)** Rechtliche Möglichkeiten zur Bekämpfung von invasiven Neobiota. Umweltrecht Prax 21: 371–392.
- MAYNTZ R (2004)** Governance im modernen Staat. In: Benz A, editor. Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag Sozialwissenschaften. pp. 65–76.
- PROJEKTLEITUNG WAP-CH, BHP BRUGGER (2004)** Waldprogramm Schweiz (WAP-CH). Bern: Bundesamt Umwelt Wald Landschaft, Schriftenreihe Umwelt 363. 117 p.
- RHODES R (1997)** Understanding governance – policy networks, governance, reflexivity and accountability. Buckingham: Open Univ Press. 235 p.
- SCHUPPERT G (2006)** Global governance and the role of non-state actors. Baden-Baden: Nomos. 273 p.
- SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (2008)** Ziele des Bundesrates 2009. Band II. Bern: Schweizerische Bundeskanzlei. 33 p.
- WALDWIRTSCHAFT SCHWEIZ (2003)** 8 Thesen für eine zukunfts-fähige Waldwirtschaft. Solothurn: Waldwirtschaft Schweiz. 16 p.

Waldpolitischer Jahresrückblick 2008

2008 war die schweizerische Waldpolitik hauptsächlich vom Scheitern der Teilrevision des Waldgesetzes, von der Einführung des neuen Finanzausgleichs sowie eines neuen Programms zur nachhaltigen Bereitstellung und ressourceneffizienten Verwertung von Schweizer Holz geprägt. Aus einer breiteren Perspektive kann festgestellt werden, dass viele politische Entscheidungen mit Bedeutung für den Wald in anderen Politikfeldern getroffen werden. Wichtige Projekte und Prozesse kamen in der Raumplanungs-, Klima-, Umwelt-, Biodiversitäts- und Regionalpolitik auf die politische Agenda. In den meisten dieser Politikformulierungs- und Implementationsprozesse konnten dabei Elemente einer neuen Form der politischen Steuerung, welche unter der Bezeichnung «Governance» beschrieben wird, beobachtet werden.

Revue annuelle de la politique forestière en 2008

En 2008, la politique forestière fédérale était caractérisée par l'échec de la révision de la loi sur les forêts, par l'introduction de la réforme de la péréquation financière et par un nouveau programme pour améliorer l'utilisation des ressources en bois suisse. Egalement dans d'autres domaines, de nombreuses décisions politiques – ayant un impact sur la forêt – ont pu être observées. Des projets importants ont été mis dans l'agenda dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la politique sur le climat, de la politique environnementale, de la biodiversité et du développement régional. Dans la plupart de ces processus de formulation et de mise en œuvre de ces politiques, des éléments d'une nouvelle forme de pilotage, nommée «governance», ont pu être observés.

Willi Zimmermann Professur für Umweltpolitik und Umweltökonomie, Institut für Umweltentscheidungen, ETH Zürich (CH)*

Annual review of Swiss forest policy 2009

In 2009, the Swiss federal forest policy was mainly characterized by implementation activities on the administration level and by numerous political interventions on the governmental and parliamentary level. The most important administrative activity was the definitive introduction of the new perequation system. Members of the Parliament have launched a discussion on two core issues of Swiss forest policy: to reconsider the principle of a strong forest area conservation on the one hand, the question of the primacy of timber harvesting or biodiversity in Swiss forests on the other hand. From a broader perspective, especially two political processes with important impacts on forests were started (Swiss biodiversity strategy) or continued (partial revision of the law on spatial planning). From an international point of view the agenda was dominated by the UN-Copenhagen Climate Conference and the decision of the National Council to refuse the ratification of the protocols of the Al-pine Convention.

Keywords: forest policy, annual review, Switzerland
doi: 10.3188/szf.2010.0161

* Universitätsstrasse 16, CH-8092 Zürich, E-Mail willi.zimmermann@env.ethz.ch

Mit der globalen Finanzkrise, diversen Grossbankthemen, der Libyen-Affäre, der Beziehung zu Deutschland, der Personenfreizügigkeit, der Minarett-Initiative und der Schweinegrippe standen im Jahr 2009 alles andere als waldpolitisch relevante Themen zuoberst auf der politischen Agenda der Schweiz. Ein Blick in die Medien zeigt, dass der Wald kaum Gegenstand von politischen Entscheidungsprozessen auf nationaler Ebene war. Dies deutet darauf hin, dass in der Waldpolitik der Schwerpunkt nach dem Scheitern der Teilrevision des Waldgesetzes und dem Ausbleiben von Naturkatastrophen erwartungsgemäss auf der Implementations- oder der Agenda-Setting-Stufe und weniger auf der Politikformulierungsebene lag. Die attraktivsten und damit auch medienwirksamsten Themen zeichneten sich an den Schnittstellen zwischen der Waldpolitik und den Querschnittpolitiken Raumplanung und Natur- und Landschaftspolitik ab. Im Folgenden sollen einige dieser waldpolitisch relevanten Prozesse und Entscheide aufgezeigt werden. Die Auswahl der Themen erfolgte in enger Zusammenarbeit mit der Abteilung Wald des Bundesamtes für Umwelt (Bafu). Zur Wahrung der Kontinuität wird im Wesentlichen jene Systematik beibehalten, welche für den Jahresrückblick 2008 verwendet wurde (Zimmermann & Widmer 2009).

Dasselbe gilt für die verwendeten Quellen (amtliche Dokumente und Auskünfte von Mitarbeitern des Bafu).

Waldpolitik im engeren Sinn

Konnte im Jahr 2008 mit der gescheiterten Revision des Waldgesetzes und der damit verknüpften Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald» ein eindeutiges Hauptthema in der Schweizer Waldpolitik bestimmt werden, fällt ein derartiges Ranking fürs Jahr 2009 schwer: Routinegeschäfte prägten das forstpolitische Geschehen auf allen politischen Ebenen des Bundes. Dazu gehören auf Parlamentsebene insbesondere der jährliche Budgetbeschluss sowie die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen, im Bundesrat neben der Budgetvorbereitung die Bekanntgabe der Jahresziele, in der Verwaltung die Evaluation von Prozessen und Massnahmen und die Bereitstellung von Grundlagen und beim Bundesgericht das Entscheiden von rund einem halben Dutzend waldrechtlicher Fälle.

Budgetbeschlüsse des Parlamentes

Wie bereits im Vorjahr gaben auch im Jahr 2009 weder Rechnung noch Voranschlag im Parla-

Forstliche Bundesbeiträge	Rechnung 2009 in Mio. CHF	Budget 2010 in Mio. CHF
Wald	95.7	92.0
Schutzwald*	62.2	60.0
Waldbiodiversität	12.7	9.0
Waldwirtschaft	12.6	14.0
Übrige Beiträge	8.2	9.0
Schutz vor Naturgefahren	45.2	46.4
Investitionskredite	2.7	4.0
Total	143.6	142.4

Tab 1 Aufschlüsselung der forstlichen Bundesbeiträge 2009 (Rechnung) und 2010 (Budget). * Es handelt sich um grobe Annäherungswerte, die dem Budgetbericht entnommen sind. Quellen: schriftliche Mitteilung Bafu und Eidgenössische Finanzverwaltung (2009a und 2009b).

ment zu Diskussionen Anlass: Das Bafu-Budget insgesamt und die forstlichen Rubriken im Speziellen gingen schlank über die Bühne. Die Umstellung auf die Rubriken des neuen Finanzausgleichs (NFA) ist weiter fortgeschritten, sodass nun Vergleiche bezüglich der jährlichen Veränderungen möglich sind. Die auf die Waldgesetzgebung abgestützten Bundesbeiträge haben sich nach der Umstellung auf die NFA-Systematik im Jahr 2008 wie in Tabelle 1 dargestellt entwickelt.

Mit Ausnahme des Bereichs «Übrige Beiträge» wird der Grossteil der für Wald und Naturgefahren bereitgestellten Bundesmittel nun auf der Basis von NFA-Programmvereinbarungen an die Kantone ausgerichtet. Ein kleiner Teil umfasst noch altrechtliche Einzelprojekte, von denen die meisten spätestens Ende 2011 auslaufen. Die vom Parlament bewilligten Mittel haben sich im Vergleich zum Vorjahr weder insgesamt noch innerhalb der einzelnen Rubriken wesentlich verändert. Beim Budget gilt es zu berücksichtigen, dass die Rubrik «Waldbiodiversität» im Rahmen der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen im Jahr 2009 mittels Nachtragskredit einmalig um 4 Mio. CHF aufgestockt wurde. Die Rubrik «Schutz vor Naturgefahren» wurde im Rahmen eines vierjährigen Sonderkredits 2009 um 6 Mio. CHF erhöht. Sieht man von diesen Sonderfinanzierungen ab, kann insgesamt von einer geringfügigen (weniger als ein Prozent) Erhöhung der forstlichen Bundesmittel gesprochen werden. In Anbetracht der unterschiedlichen Genauigkeit von Budget und Rechnung kann weder von Kürzungen noch von Aufstockungen gesprochen werden. Das forstliche Budget 2010 des Bundes zeichnet sich somit durch grosse Stabilität hinsichtlich der Budgetrubriken und der Gesamthöhe aus. Letztere liegt immer noch rund 10–15 Mio. CHF unter derjenigen der Jahre 2004–2007, was sich erklärt durch die NFA-bedingte Entkoppelung von Leistungseinkauf und Ressourcen- sowie Lastenausgleich.

Parlamentarische Vorstösse

Im Gegensatz zu den Finanzen sind die neu eingereichten parlamentarischen Vorstösse zum Thema Wald und Holz merklich angestiegen. Insgesamt wurden 14 neue Vorstösse eingereicht, wobei die wenig verbindlichen Interpellationen die Hälfte ausmachen (2 parlamentarische Initiativen, 3 Motionen, 2 Postulate, 7 Interpellationen). Als fleissigster Waldpolitiker entpuppte sich dabei Nationalrat von Siebenthal, der insgesamt vier wald- und holzrelevante Vorstösse einreichte und damit seine Anzahl Vorstösse aus dem Vorjahr verdoppelte. Das Parteienspektrum reicht von der Grünen Partei bis zu den Liberalen, wobei die Vertreter von Schweizerischer Volkspartei respektive Bürgerlich-demokratischer Partei mit rund der Hälfte der Vorstösse einen deutlichen Schwerpunkt bilden. Die inhaltlichen Themen weisen ein breites Spektrum auf und spiegeln somit in etwa die unterschiedlichen Interessen am Wald und an der Waldnutzung.

Bei einer groben Betrachtung der einzelnen Vorstösse können die folgenden vier Konfliktlinien beziehungsweise Themen unterschieden werden:

- 1) Nutzung und Verwendung von Schweizer Holz versus Natur-, Landschafts- und Umweltschutz,
- 2) Schutz der Tropenwälder und Beitrag der Schweiz,
- 3) Waldflächenerhaltung versus landwirtschaftliche Flächen- bzw. Beitragspolitik,
- 4) forstliche Subventionspolitik und allgemeine Finanzpolitik.

Als besonderes Thema scheint sich dabei die Diskussion um die Walderhaltung herauszukristallisieren: Es wurde im Gegensatz zu den übrigen Vorstössen nicht von einzelnen (Interessen-)Vertretern, sondern von einer parlamentarischen Kommission (09.474 – Parlamentarische Initiative Flexibilisierung der Waldflächenpolitik, eingereicht am 25.6.2009 von der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats [Urek-S]) auf die politische Agenda gesetzt. Sodann wird damit inhaltlich eine Diskussion auf höchster politischer Ebene lanciert, welche bereits seit der Gesamtkonzeption Wald- und Holzwirtschaftspolitik von 1975 geführt wird und ein Kernstück der schweizerischen Waldpolitik, nämlich die quantitative Walderhaltung, betrifft. Neu ist dabei neben der formalen Thematisierung, dass der partielle Angriff auf das Walderhaltungsgebot in erster Linie vonseiten der Landwirtschaft kommt. Der Text der parlamentarischen Initiative will zwar am Grundsatz der Walderhaltung (Rodungsverbot) nach wie vor festhalten; Lockerungen werden in erster Linie für den konsequenten Rodungsrealersatz und für Gebiete, die «eine weitere, unerwünschte Ausdehnung der Waldfläche...» aufweisen, vorgeschlagen. Dass es die Initiative nicht auf eine generelle Lockerung des Walderhaltungsgebotes abgesehen hat, geht unter anderem aus diesem

Zitat hervor: «Gleichzeitig sind geeignete Instrumente vorzusehen, damit in den Gebieten mit einer Zunahme der Waldfläche eine weitere, unerwünschte Ausdehnung der Waldfläche eingeschränkt werden kann.» Die Urek-S wird voraussichtlich im Jahr 2010 einen entsprechenden Erlass vorbereiten.

Das Verhältnis von landwirtschaftlichen Nutzflächen und Wald ist auch Gegenstand von drei parlamentarischen Vorstössen, welche aus dem Bereich Landwirtschaftspolitik stammen. In einer Motion verlangt Nationalrat Laurent Favre vom Bundesrat, «die Methode zur Bereinigung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) bei Waldweiden so zu ändern, dass Waldweiden im Vergleich mit anderen LN in landwirtschaftlichen Zonen gerecht behandelt werden» (09.3457 – Motion Gerechte Bereinigung der Waldweideflächen). Der Bundesrat hat dem Parlament die Ablehnung der hauptsächlich subventionspolitisch motivierten Motion empfohlen. In die gleiche Richtung zielt die ebenfalls von Nationalrat

Laurent Favre eingereichte parlamentarische Initiative 09.469 «Bestockte Weiden der Landwirtschaftszone zuteilen», welche der Bundesrat noch nicht beantwortet hat. Der dritte Vorstoss, eingereicht von Nationalrat Jacques Bourgeois, hat einen verstärkten Schutz der Fruchtfolgefleichen zum Ziel: «Der Bundesrat wird beauftragt, die Fruchtfolgefleichen im Raumplanungsgesetz zu verankern, sodass ihr Schutz durch einen Status analog zu demjenigen der Waldflächen in der Waldgesetzgebung gewährleistet wird» (09.3871 – Motion Erhaltung der Fruchtfolgefleichen). Im Gegensatz zur Motion Favre beantragt der Bundesrat dem Parlament die Annahme der Motion Bourgeois und deren Verwirklichung im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes.

Bundesrat und Bundesverwaltung

Neben der Vorbereitung und Beantwortung der parlamentarischen Vorstösse hatte der Bundesrat im Jahr 2009 keine nennenswerten wald- und forstwirtschaftspolitischen Entscheide zu treffen. Die Ausnahme bildet hier die bundesrätliche Verordnung über die Deklaration von Holz und Holzprodukten mit der gleichnamigen Ausführungsverordnung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes. Die beiden Verordnungen stützen sich nicht auf das Waldgesetz, sondern auf das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten (Konsumentinneninformationsgesetz, KIG, SR 944.0) und das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010). Die Verordnung des Bundesrates statuiert eine generelle Pflicht zur Deklaration a) der Holzart und b) des Herkunftslandes. Sie soll voraussichtlich am 1. Juli 2010 in Kraft treten.

In den Zielen des Bundesrates für das Jahr 2010 (Schweizerische Bundeskanzlei 2009) werden Wald und Holz nirgends explizit erwähnt. Dies gilt insbesondere auch für den Schwerpunkt 4, «Die Ressourcen nachhaltig nutzen», in dem der Bericht über die Biodiversitätsstrategie Schweiz und die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (inklusive Landschaftsinitiative) als wichtige waldrelevante Themen aufgeführt sind. Als weitere für Wald und Holz relevante Schwerpunktthemen sind die angekündigten Bot-schaften über die Konsolidierung des Bundeshaushalts und die Umsetzung der Aufgabenüberprüfung sowie zur Neudotierung der Finanzausgleichsgefässe Bund–Kantone für die Jahre 2012–2015 (Ziel 3) zu erwähnen.

Gemäss Angaben der Abteilung Wald des Bafu lag im Jahr 2009 der Schwerpunkt der Verwaltungstätigkeit auf folgenden Geschäften (keine abschliessende Liste):

- Anschieben des Aktionsplanes Holz (Bafu 2008),
- Weiterentwicklung des NFA-Beitragssystems,



Abb 1 Welche Ansprüche die Gesellschaft aktuell an den Wald stellt, soll mit einer zweiten Meinungsumfrage (WAMOS II) erfasst werden. Foto: Barbara Allgaier Leuch

- Zwischenbericht zur Umsetzung des Waldprogramms Schweiz (WAP-CH; Bafu 2009),
- Konstituierung des Forums Wald,
- Vorbereitung einer zweiten repräsentativen Meinungsumfrage über die gesellschaftlichen Ansprüche an den Wald (WAMOS II; Abbildung 1),
- Abschluss des Berichtes zum Projekt «Grundanforderungen an den naturnahen Waldbau» (GNWB),
- Start des Forschungsprogramms Wald und Klimawandel,
- Vorbereitung von internationalen Abkommen über Wald, Waldforschung und Klimawandel.

Auf einige Aktivitäten ist bereits im letzten Jahresrückblick (Zimmermann & Widmer 2009) hingewiesen worden. Neuerungen zeichnen sich in den nachfolgend vorgestellten Bereichen ab.

Fünf Jahre nach Abschluss des WAP-CH-Prozesses hat sich das Bafu entschieden, im Sinne eines Controllings eine Standortbestimmung bezüglich der Zielerreichung und der Massnahmenumsetzung dieser als «Basis der Waldpolitik des Bundes für die Jahre 2004 bis 2015» bezeichneten Grundlage vorzunehmen (Bafu 2009). Dazu wurde eine objektive Messung gemäss den Zielindikatoren und Sollwerten des WAP-CH durchgeführt. Wo keine Datengrundlagen vorhanden waren, wurde auf alternative Indikatoren oder auf die Einschätzung der Fachverantwortlichen des Bafu zurückgegriffen. Gemäss einer SWOT-Analyse wurden «zehn der vierzehn Einzelziele... in der ersten Periode der Umsetzung entweder erreicht oder zu einem grösseren Teil erreicht. Dieses positive Ergebnis wird dadurch getrübt, dass von den vier nur zu einem kleineren Teil erreichten Einzelzielen drei zu den (sieben) prioritären Zielen des WAP-CH gehören: a) Waldböden, Bäume und Trinkwasser sind nicht gefährdet; b) Wertschöpfungskette Holz ist stark und c) wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft ist verbessert.» Das WAP-CH soll in enger Zusammenarbeit mit der Konferenz der Kantonsförster (KOK) und dem neuen Forum Wald weiterentwickelt werden. Eine Anhörung bei den WAP-Akteuren ist im Lauf des Jahres 2010 vorgesehen.

Bei der Erarbeitung des WAP-CH wurden mit dem Begleitforum positive Erfahrungen gemacht. Nach Abschluss dieser Arbeiten fehlte auf nationaler Ebene eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen den Waldakteuren, dies obwohl durch die dynamische Weiterentwicklung in verschiedensten Politikbereichen (Klima, Biodiversität, Raumplanung etc.) ein Bedarf dafür bestand. Aus diesen Gründen wurde am 9. Juni 2009 das «Forum Wald» ins Leben gerufen. Ziel dieser neuen Plattform sind die Koordination und die fachliche Abstützung von Anliegen in der Branche sowie das Einnehmen einer Vordenkerrolle. Das Forum Wald hat beratenden Charakter, insbesondere für das Bafu. Die Mitglie-

der setzen sich zusammen aus zwei Vertretern des Bafu und je einem Vertreter aus KOK, Waldwirtschaft, Forschung, Fachverband, Holzwirtschaft, Natur und Umwelt, Forstpersonal und Bildung. Die Leitung des Forums Wald hat Andreas Götz (Vize-Direktor Bafu) inne. Das Forum Wald trifft sich dreibis viermal jährlich.

Im Jahr 1997 wurde schweizweit eine repräsentative Meinungsumfrage über die gesellschaftlichen Ansprüche an den Schweizer Wald durchgeführt (Buwal 1999). Das Bafu will diese Meinungsumfrage im Herbst 2010 wiederholen und durch weitere oder abgeänderte Fragestellungen ergänzen. Zu diesem Zweck hat es im Jahre 2009 das Projekt WAMOS II lanciert, welches aus fünf Teilprojekten besteht.

Seit 2005 versucht das Bafu zusammen mit einem breit abgestützten Begleitforum, allgemein akzeptierte minimale Standards für den naturnahen Waldbau zu erarbeiten (Projekt «Grundanforderungen an den naturnahen Waldbau», GNWB). Im Jahr 2009 hat Nationalrat von Siebenthal dazu zwei (kritische) Interpellationen (09.3698 und 09.3903) eingereicht. Der entsprechenden Antwort des Bundesrates ist zu entnehmen, dass sich dieses Vorhaben auf das WAP-CH stützt und in erster Linie dazu dient, «die ökologische Nachhaltigkeit infolge dieser angestrebten Nutzungssteigerung nicht zu gefährden... und ökologische Schäden (zu) vermeiden...». Der Bundesrat sieht in den GNWB keine neuen gesetzlichen Verpflichtungen oder weitergehenden Eigentumsbeschränkungen, sondern eine Konkretisierung von Artikel 20 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG, SR 921.0). Namentlich in Bezug auf die minimalen Anforderungen für die Biodiversität (Anteil Totholz und Biotopbäume) und die damit verbundenen zusätzlichen Einschränkungen in der Waldbewirtschaftung konnte unter den Beteiligten keine Einigung erzielt werden. Das Bafu hat daher beschlossen, «... das Projekt GNWB... durch einen Projektbericht für die Fachwelt abzuschliessen... Der Bund wird seine Entscheidungen und Vorgehensweisen, z.B. als Qualitätskriterium für das NFA-Programm Waldwirtschaft/Jungwaldpflege, vorderhand auf den in Erarbeitung befindlichen Projektbericht abstellen.» Der Bundesrat hat in Aussicht gestellt, dass die bestrittenen Bereiche weiter vertieft werden.

Im Rahmen der internationalen Waldpolitik war das Bafu als hauptverantwortliche Verwaltungsstelle des Bundes mit der Vorbereitung und der Teilnahme an der UNO-Weltklimakonferenz in Kopenhagen beschäftigt. Im Fokus stand einerseits der Bereich «Landnutzung, Landnutzungsänderung und Waldwirtschaft» (Land Use, Land Use Change and Forestry – LULUCF), in dem die CO₂-Senkenleistung des Waldes sowie die Anrechnung der Holzprodukte verhandelt werden, und andererseits die Verminderung der CO₂-Emissionen als Folge von Waldrodung

Abb 2 Die Waldzerstörung in den Entwicklungsländern macht mittlerweile rund einen Fünftel der Treibhausgasemissionen aus. REDD könnte daher der Schlüssel zu einem neuen Klimaabkommen darstellen.

Foto: Jürgen Blaser



und -übernutzung (Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD). Die Waldzerstörung in den Entwicklungsländern macht mittlerweile rund einen Fünftel der globalen Treibhausgasemissionen aus (Abbildung 2). Mit REDD sollen Entwicklungsländer, die ihre Wälder erhalten, mit Emissionsgutschriften entschädigt werden können, womit REDD als einer der Schlüssel zum Durchbruch für ein neues Klimaabkommen gilt. Innenpolitisch sind die Vorbereitungsarbeiten für eine Botschaft zur Genehmigung eines Übereinkommens über das Europäische Forstinstitut EFI, welches sich schwerpunktmässig mit dem Schutz der europäischen Wälder und der nachhaltigen Waldbewirtschaftung beschäftigt, abgeschlossen worden. Der Bundesrat hat Anfang 2010 dem Parlament einen entsprechenden Bundesbeschluss mit Botschaft unterbreitet (BBl 2010 333). Vorwiegend auf internationaler Ebene, und zwar im Rahmen der Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE, welche sich neu «Forest Europe» nennt), wurden die Vorarbeiten für die Schaffung eines europäischen Waldabkommens begleitet. An der Ministerkonferenz im Juni 2011 soll darüber entschieden werden, ob entsprechende Verhandlungen aufgenommen werden.

Bundesgericht

Wie Keel & Zimmermann (2009) aufzeigten, haben sich die bundesgerichtlichen Entscheide mit einem primären Bezug zur Waldgesetzgebung in den letzten Jahren bei durchschnittlich sieben bis acht Fällen pro Jahr eingependelt. Dieser Trend hielt im Jahr 2009 an. Es konnten insgesamt sechs Entscheide ausfindig gemacht werden, bei denen das Waldrecht die Haupt- oder doch eine wesentliche Nebenrolle gespielt hat. Dazu kommen zwei Fälle, die gegen Ende 2008 entschieden wurden und im letztjähri-

gen Bericht nicht mehr berücksichtigt werden konnten. Bemerkenswert ist dabei unter anderem, dass es nur in einem einzigen Fall, und hier nur als Nebenaspekt, um eine strittige Rodungsbewilligung ging (BGer Urteil 1C_568/2008 vom 6.7.2009, Fall «Poya» Fribourg). Am häufigsten (3 von 8) hatte sich das Bundesgericht mit kantonalen Entscheiden im Zusammenhang mit der Einhaltung oder Unterschreitung von minimalen Waldabständen zu befassen (BGer Urteile 1C_128/2009 vom 25.9.2009, Fall Kastanienbaum LU; 1C_69/2009 vom 3.7.2009, Fall Menzingen ZG; 1C_119/2008 vom 21.11.2008, Fall Basel). In zwei Fällen ging es um Waldfeststellungen im Kanton Wallis (BGer 1C_169/2009 vom 14.10.2009, Fall Grimisuat, und BGer 1C_219/2009 vom 9.12.2009, Fall Zermatt). Die restlichen zwei Fälle betreffen eher seltene Streitgegenstände: die Wildschadenvergütung (BGer 2C_562/2008 vom 28.1.2009, Fall Landquart GR) und Widerhandlungen gegen das Waldgesetz (BGer 6B_243/2008 vom 8.11.2008, Fall Unterkulm AG). Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Zahl der ans Bundesgericht weitergezogenen Waldrechtsfälle niedrig ist und die beiden Themen Waldabstand und Waldfeststellungen innerhalb dieser geringen Zahl dominieren.

Bei den drei Waldabstandsfällen wurde jeweils die Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des ordentlichen gesetzlichen Waldabstandes angefochten. Die Waldabstandsunterschreitung wurde sowohl vom Bafu als auch von den jeweiligen kantonalen Forstbehörden gutgeheissen und schliesslich in allen drei Fällen vom Bundesgericht akzeptiert (Abbildung 3). Über die Stellung der kantonalen Forstbehörden hält das Bundesgericht im Entscheid Basel fest: «Der fachtechnische Sachverstand der zuständigen Forstbehörde (ist) durch die Rechtsmittelinstanzen zu respektieren, was eine zurückhaltende



Abb 3 Das Bundesgericht stützt sich auch bei Waldabstandsunterschreitungen auf den fachtechnischen Sachverstand der kantonalen Forstbehörden ab. Foto: Wendelin Zemp

Prüfung ihrer Wertungen verlang(t).»¹ Im Entscheid Menzingen (Erwägung 3.3) finden sich interessante Hinweise dazu, mit welchen Auflagen und Bedingungen eine Bewilligung zur Unterschreitung des ordentlichen Waldabstandes verknüpft werden kann.

Bei den zwei Waldfeststellungsentscheiden handelt es sich in dem Sinne um «klassische» Fälle, dass Nachbarn das Waldrecht zur Verhinderung von Überbauungen einsetzen. Weniger klassisch ist hingegen, dass in beiden Fällen das Waldfeststellungsverfahren nicht im Rahmen eines Zonenplanverfahrens durchgeführt wurde und das Bafu mit seinen Anträgen auf eine strengere, waldfreundlichere Beurteilung der bestockten Flächen jeweils gegenüber den größeren kantonalen Forstbehörden den Kürze-



Abb 4 Ein Fall von unberechtigter Rodung, unbefugtem Einzäunen von Wald und dessen Beweidung wurde im 2009 vom Bundesgericht entschieden. Foto: Markus Schmid

ren zog. Gar als sonderbar kann die Feststellung eingestuft werden, dass im Fall Zermatt ein offiziell aufgelegter Waldkatasterplan aus dem Jahr 1994 einfach verschollen war!

Mit dem Entscheid Unterkulm liegt seit längerer Zeit wieder einmal ein bundesgerichtlicher Entscheid zu den strafrechtlichen Bestimmungen der eidgenössischen und der kantonalen Waldgesetzgebung vor. Dabei stützte das Bundesgericht die durch den Kreisförster eingeleitete Verurteilung eines Bauern wegen unberechtigter Rodung, unbefugten Einzäunens von Wald und dessen Beweidung (Abbildung 4). Von besonderem Interesse ist dabei die Feststellung des Bundesgerichtes, dass auch «nur während der Weidezeit» an Waldrändern aufgestellte elektrische Viehzäune eine Übertretung im Sinne der Waldgesetzgebung darstellen. Ein regelkonformes Verhalten könne dadurch erreicht werden, dass der Viehzaun noch auf der Weideparzelle und nicht auf der angrenzenden Waldparzelle oder am Waldrand aufgestellt werde.

Der Entscheid Landquart stützt sich zwar in erster Linie auf die eidgenössische und die kantonale Jagdgesetzgebung, hat aber trotzdem einen engen Bezug zum Wald. Zum einen enthält der angerufene Artikel 13 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG, SR 922.0) als Schutzobjekt neben den landwirtschaftlichen Kulturen und Nutztieren explizit auch den Wald. Zum andern spielte der Waldabstand im vorliegenden Fall eine entscheidende Rolle. Das Bundesgericht kam nämlich zum Schluss, dass in sogenannten wildexponierten Gebieten, wozu namentlich Intensivkulturen in Waldnähe gehören, adäquat eingezäunt werden müsse, um im Schadenfall in den Genuss von staatlichen Wildschadenvergütungen zu kommen: «Es widerspricht ... Art. 13 Abs. 2 JSG nicht, wenn den Landwirten an Orten mit erhöhter Gefahr von Wildschäden besondere Vorsichtsmassnahmen zugemutet werden ...» (E. 4.2).

Waldpolitik im weiteren Sinn

Die Entwicklung politischer Prozesse in waldrelevanten Politikbereichen ist eher durch Kontinuität als durch die Traktandierung neuer Geschäfte gekennzeichnet. Als für den Wald besonders wich-

¹ Dieses Vertrauen in die forstlichen Fachbehörden bzw. in deren Gutachten wird auch in einem Entscheid des Kantonsgerichtes Basel-Landschaft zum Ausdruck gebracht. Bei diesem zivilrechtlichen Fall ging es um die Haftung eines Waldeigentümers für einen abgebrochenen Ast, der die Besucherin eines Waldgrillplatzes verletzte (Urteil 100 07 538 [A125] des Kantonsgerichtes Basel-Landschaft, Abteilung Zivil- und Strafsachen, vom 4. März 2008; www.baselland.ch/003-htm.309278.0.html [4.3.2010]).



Abb 5 Sowohl die Landschaftsinitiative als auch die Teilrevision des RPG beabsichtigen, das weitere Hinauswachsen der Siedlungen auf die grüne Wiese zu verhindern. Foto: Barbara Allgaier Leuch

tig erweisen sich dabei die Querschnittspolitiken Raumplanung und Natur- und Landschaftsschutz sowie der Klimaschutz.

Raumplanung/Raumentwicklung

Wie bereits im letztjährigen Jahresrückblick (Zimmermann & Widmer 2009) aufgezeigt, wird die Revision des Raumplanungsgesetzes zeitlich wie inhaltlich in hohem Masse durch die erfolgreich zustande gekommene Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» gesteuert. Der Bundesrat wollte ursprünglich der Landschaftsinitiative das neue Bundesgesetz über die Raumentwicklung (REG, BBl 2008 9234) als indirekten Gegenvorschlag gegenüberstellen. Aufgrund der überwiegend negativen Vernehmlassungsergebnisse verzichtete er jedoch vorläufig auf eine Totalrevision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) und beschloss eine Teilrevision des RPG (BBl 2010 1049), welche sich auf Neuerungen im Bereich der Siedlungsentwicklung beschränkt. Der Bundesrat stellt dem von der Landschaftsinitiative verlangten generellen, für 20 Jahre gültigen Moratorium für neue Bauzonen eine weniger starre und an die regionalen Unterschiede besser angepasste Lösung gegenüber (BBl 2010 1033). Um «ein weiteres Hinauswachsen der Siedlungen auf die grüne Wiese (zu verhindern)», sollen die verbindlichen Vorgaben für die kantonalen Richtpläne verschärft werden (Abbildung 5). Mit der Beschränkung auf die Revision der Artikel 1 bis 15 RPG wird die allfällige Neuregelung des Verhältnisses Wald – Raumplanung (Art. 18 Absatz 3 RPG)

noch aufgeschoben und wohl im Rahmen der zweiten Revisionsetappe des RPG geprüft. Die Diskussion um die Beschränkung der Neueinzonung von Bauland kann jedoch erste Hinweise darüber liefern, ob und inwiefern der Grundsatz des Rodungsverbots im Zusammenhang mit der Baulandbeschaffung unter Druck geraten könnte.

Klimapolitik

Die Klimapolitik spielte sich auf zwei unterschiedlichen Ebenen ab: Auf internationaler Ebene war die Klimakonferenz in Kopenhagen das dominierende Ereignis, auf nationaler Ebene hat der Bundesrat die Botschaft zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz, SR 641.71, BBl 2009 7433) verabschiedet. Ähnlich wie bei der Raumplanung beantragt der Bundesrat dem Parlament, die Gesetzesrevision als indirekten Gegenvorschlag der Volksinitiative «Für ein gesundes Klima» gegenüberzustellen. Der Hauptzweck der vom Bundesrat vorgeschlagenen Teilrevision besteht nach wie vor in der Verminderung der Treibhausgasemissionen (mindestens 20 Prozent bis 2020). Dieses Reduktionsziel soll in erster Linie mit einer CO₂-Lenkungsabgabe auf Brennstoffen und allenfalls auch Treibstoffen, mit einer Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe und mit verbindlichen CO₂-Emissionszielwerten für neue Personenwagen erreicht werden. Keine speziellen Regelungen oder gar Förderungen sind im Gesetzesentwurf in Bezug auf die Senkenleistung der Wald- und Holzwirtschaft vorgesehen. Der Bundesrat erläutert in seiner Botschaft relativ

ausführlich das Funktionieren der Senken in der Land- und Forstwirtschaft und kommt bezüglich der zu erwartenden Senkenleistungen des Waldes zu folgendem Schluss: «Die zunehmende Nachfrage nach dem CO₂-neutralen Rohstoff Holz lässt eine zunehmende Waldnutzung und eine abnehmende Senkenleistung erwarten. Aufgrund der erhöhten Holznutzung ist in den Jahren nach 2012 davon auszugehen, dass der Wald in seiner Gesamtheit nicht mehr als Senke wirkt, sondern eine Quelle wird» (BBI 2009 7478). Freiwillige Vereinbarungen für Senkenleistungen auf privater Basis (voluntary market) werden aber nicht ausgeschlossen. Nach der Würdigung der Substitutionswirkung einer vermehrten Holznutzung verspricht der Bundesrat, sich international für die Anrechenbarkeit von verbautem (Schweizer) Holz bei der Erreichung der nationalen Reduktionsziele einzusetzen.



Abb 6 Im sich in Errichtung befindenden «Parc régional naturel jurassien vaudois».
Foto: Barbara Allgaier Leuch

Natur- und Landschaftsschutzpolitik

In der Natur- und Landschaftsschutzpolitik sind – neben der Behandlung der Landschaftsinitiative im Rahmen der Raumplanungsgesetzesrevision – vier Prozesse besonders hervorzuheben. Als Erstes ist die Fortsetzung der Einreichung und Beurteilung weiterer Parkprojekte von nationaler Bedeutung zu erwähnen (Abbildung 6). Wie die Übersichtskarte auf S. 46 der Ausgabe 2|2010 der Schweizerischen Zeitschrift für Forstwesen (Schweiz Z Forstwes 161: 46) zeigt, sind die bestehenden und die sich in Errichtung befindenden Pärke in der Schweiz mittlerweile auf 18 beziehungsweise 20 angewachsen. Auffallend sind dabei unter anderem die Dominanz der Regionalen Naturpärke (17 von 20), deren Massierung in der westlichen Landeshälfte und die Planung eines zweiten Nationalparks (Parc Adula).

Ein zweiter, vorwiegend auf Parlamentsebene geführter Prozess betraf die Weiterführung des Fonds Landschaft Schweiz, welcher 1991 zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft vom Parlament gegründet wurde. Der bereits einmal (1999) um zehn Jahre verlängerte Fonds soll nun aufgrund einer Kommissionsinitiative der Urek-S ein zweites Mal um zehn Jahre, bis Juli 2021, verlängert werden (BBI 2009 7583–7599). Trotz einer negativen Stellungnahme des Bundesrates zur Initiative der Urek-S (BBI 2009 7595) hat das Plenum des Ständerates in der Wintersession 2009 der Fondserneuerung mit grosser Mehrheit zugestimmt (AB 2009 S 1123). Der Fonds zur Erhaltung und Pflege naturnaher Kulturlandschaften soll gemäss Beschluss des Ständerates in der bisherigen Form weitergeführt und wiederum mit 50 Mio. CHF ausgestattet werden. Die Vorlage wird voraussichtlich im Sommer 2010 vom Nationalrat behandelt.

Unterschiedliche Meinungen zwischen Bundesrat und Parlament sind auch beim dritten besonderen Geschäft im Bereich Natur- und Landschaftsschutz festzustellen: Der Bundesrat hat die ihm vom Parlament aufgezwungene Ausarbeitung einer Biodiversitätsstrategie in die Wege geleitet. Im Sommer 2009 hat der Bundesrat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation beauftragt, eine Biodiversitätsstrategie mit folgenden vier Eckpfeilern vorzubereiten (Medienmitteilung Bafu vom 1. Juli 2009):

- 1) Schutz- und Förderflächen sind für die Biodiversität ausgewiesen und verbindlich gesichert
- 2) Die Ressourcennutzung erfolgt auf der ganzen Fläche nachhaltig
- 3) Die Biodiversität wird von der Gesellschaft als zentrale Lebensgrundlage verstanden, und die Ökosystemleistungen werden volkswirtschaftlich gefördert und verstärkt berücksichtigt
- 4) Die Verantwortung der Schweiz für die globale Biodiversität wird stärker wahrgenommen

Der Wald wird, wenn auch in unterschiedlichem Masse, Gegenstand von allen vier Eckpfeilern

sein. Beim ersten Eckpfeiler sind insbesondere die Waldreservate, Altholzinseln, Waldränder und Biotope mit besonderen Arten oder Bewirtschaftungsformen angesprochen. Beim zweiten Thema geht es um die nachhaltige Waldnutzung und damit auch um die bereits angesprochene Diskussion über den naturnahen Waldbau. Beim Eckpfeiler drei wird die von forstlichen Kreisen seit Langem geforderte Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Ökosystemleistungen des Waldes thematisiert, und unter den letzten Pfeiler fällt unter anderem das Dauerthema Tropenholzimport. Der Bundesrat beabsichtigt, die von der Bundesverwaltung vorbereitete Biodiversitätsstrategie im Sommer 2010 zu verabschieden und diese im Frühjahr 2011 dem Parlament in Form einer Botschaft oder eines Berichtes zu unterbreiten.

Als viertes ausserordentliches Geschäft im Bereich Natur- und Landschaftsschutz ist die Verabschiedung des Inventars der Trockenwiesen und -weiden (TWW) durch den Bundesrat zu erwähnen. Damit ist ein mehrjähriger Aushandlungsprozess zwischen dem Bund und den Kantonen zumindest auf Gesetzgebungsstufe zum Abschluss gebracht worden. Für die Umsetzung der für die rund 3000 Objekte vorgesehenen Schutzmassnahmen sind die Kantone zuständig. Die Verordnung, welche die gestützt auf Artikel 18a des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) bereits erstellten Bundesinventare ergänzt, ist am 1. Februar 2010 in Kraft getreten (AS 2010 283, SR 451.37).

Internationale Umweltpolitik

Die internationale umweltpolitische Agenda wurde von der bereits erwähnten 15. UNO-Weltklimakonferenz in Kopenhagen dominiert. Das Ergebnis dieses Verhandlungsprozesses ist der sogenannte «Copenhagen Accord», eine rechtlich nicht verbindliche Absichtserklärung, in der die Vertragsstaaten zum einen den Klimawandel als «eine der grössten Herausforderungen der Menschheit» (Medienmitteilung Bafu von 19.12.2009) anerkennen, zum anderen versprechen, die Klimaerwärmung weltweit auf maximal 2 Grad zu beschränken.² Die Übereinkunft enthält jedoch keine Angaben darüber, wann dieser Maximalwert erreicht werden darf. Ebenso wenig finden sich darin zumindest politisch verbindliche Reduktionsziele für die Jahre 2020 und 2050. Insgesamt ist es somit der internationalen Staatengemeinschaft nicht gelungen, in Kopenhagen ein neues rechtsverbindliches Klimaregime, welches das Kyoto-Protokoll weiterführen sollte, für die Zeit nach 2012 zu verabschieden.

Einen zweiten Schwerpunkt in der internationalen Umweltpolitik hat der Nationalrat mit seiner Entscheidung gesetzt, die insgesamt acht Durchführungsprotokolle zur Alpenkonvention, darunter das Bergwaldprotokoll, nicht zu ratifizieren (AB 2009 N 2322). Das Geschäft ist seit dem Jahr 2002 (Bot-

schaft des Bundesrates; BBl 2002 2922) im Parlament und ist mit dem Nichtratifizierungsbeschluss des Nationalrates noch nicht definitiv vom Tisch. Vor dem Nationalrat hat nämlich der Ständerat im Jahr 2004 mit einem komfortablen Mehr von 24 zu 10 Stimmen die Ratifizierung von drei Protokollen (Verkehr, Bodenschutz, Raumplanung und nachhaltige Entwicklung) beschlossen (AB 2004 S 364). Gleichzeitig hat er den Bundesrat beauftragt, die Auswirkungen der Alpenkonvention und deren Protokolle auf die Schweiz und das Berggebiet abzuklären. Unter anderem aufgrund dieser Zusatzabklärungen hat nun der Nationalrat mit 97 gegen 94 Stimmen entschieden, nicht auf die Vorlage einzutreten und damit die Ratifizierung sämtlicher Protokolle abzulehnen. In Anbetracht des knappen Abstimmungsergebnisses ist es durchaus möglich, dass der Nationalrat die Ratifizierung wenigstens der drei oder sogar sämtlicher Protokolle «nur» in eine weitere Warteschlange geschickt hat.

Neben diesen beiden Kerngeschäften sind unter anderem verschiedene Prozesse im Bereich Wasser, die Vernehmlassung zur Ratifizierung der Århus-Konvention (Zugang zu Umweltinformationen) sowie die Feier zum 30-Jahr-Jubiläum der Berner Konvention erwähnenswert. Letztere mündete in der Verabschiedung der Berner Deklaration, in der sich die Vertragsstaaten politisch verpflichten, bis zum Jahr 2020 den Aufbau des sogenannten Smaragd-Netzwerks der europäischen Schutzgebiete abzuschliessen. Die Schweiz will darin mit zurzeit 37 Schutzgebieten vertreten sein.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Der Überblick über das walddpolitische Geschehen auf Bundesebene im Jahre 2009 zeigt, dass sich nach dem Scheitern der Waldgesetzrevision im Jahr 2008 die Waldpolitik im engeren Sinn eher in einer Konsolidierungs- als in einer Aufbruchphase befindet. Konsolidierung heisst für die Verwaltung in erster Linie Vollzugsgeschäfte erledigen und sich mit parlamentarischen Vorstössen für Bundesrat und Parlament auseinandersetzen. Bei den Vollzugsgeschäften haben sich keine wesentlich neuen Aufgaben herauskristallisiert. Der Schwerpunkt der Vollzugsaktivitäten scheint hier auf der Einführung der NFA-Beitragsabwicklung zu liegen. Ob damit bereits eine optimalere Aufgabenverteilung, ein effizienterer Mitteleinsatz und eine grössere Kundenzufriedenheit erreicht werden konnten, kann erst nach einer entsprechenden Evaluation bei den Kantonen beurteilt werden. Beim Gesamtmitteleinsatz ist bemerkenswert, dass trotz auch öffentlicher Finanzkrise die

² http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf (4.3.2010).

Budgetmittel für den Wald auf dem Stand des Vorjahres gehalten werden konnten. Dies ist wohl damit zu erklären, dass 2009 ein generelles Entlassungsprogramm weder debattiert noch beschlossen wurde. Gemäss den Zielen des Bundesrates ist ein solches für das Jahr 2010 ebenso wenig auszuschliessen wie eine erneute Aufgabenüberprüfung.

Auf der übergeordneten politischen Ebene scheinen sich die Fronten zwischen Ökonomie und Ökologie wieder zu verhärten. Indizien hierfür sind unter anderem das Auseinanderbrechen des Prozesses zur Etablierung von Grundanforderungen an einen naturnahen Waldbau sowie parlamentarische Vorstösse, die sich gegen zu strenge Vorschriften zugunsten der Biodiversität im Wald zur Wehr setzen. Mit der geplanten Biodiversitätsstrategie hat der Bundesrat, später allenfalls auch das Parlament, die Möglichkeit, die Weichen in die eine oder andere Richtung zu stellen. Nicht nur die angestrebte Qualität, sondern auch die Quantität des Waldes ist vermehrt Gegenstand von politischen Auseinandersetzungen. Mit der parlamentarischen Initiative der Urek-S ist die Diskussion auf ein höheres politisches Niveau gehievt worden. Obwohl darin in erster Linie die Ersatzaufforstungen und die einwachsenden Waldflächen thematisiert werden, ist nicht auszuschliessen, dass die Initiative eine Grundsatzdiskussion um das generelle Walderhaltungsgebot auslösen wird. Auch hier steht mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes und deren Verknüpfung mit der Landschaftsinitiative ein Prozess an, in dem die Weichen für die quantitative Walderhaltung gestellt werden können. Mit der vorläufigen Zurückstellung der Neuregelung der Kulturlandplanung im RPG ist diese Auseinandersetzung jedoch erst in einer zweiten Phase zu er-

Waldpolitischer Jahresrückblick 2009

Das waldpolitische Jahr 2009 war auf Bundesebene in erster Linie durch Routinegeschäfte auf der Verwaltungsebene und durch verschiedene Vorstösse zu diversen wald- und holwirtschaftspolitischen Themen auf Regierungs- und Parlaments-ebene geprägt. Als eine der wichtigsten Aktivitäten der zuständigen Verwaltungsbehörden kann die definitive Umstellung auf das NFA-Modell betrachtet werden. Bei den zahlreicher werdenden parlamentarischen Vorstössen zeichnen sich zwei Schwerpunktthemen ab: die Infragestellung des geltenden strengen Walderhaltungsgebotes und die Diskussion um den Vorrang der Holzproduktion oder der Biodiversität im Schweizer Wald. Bei der Waldpolitik im weiteren Sinn prägten zwei Prozesse die politische Landschaft: der Start für die Erarbeitung einer Biodiversitätsstrategie Schweiz sowie die Fortsetzung der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes. Diese beiden Themen wurden ergänzt durch zwei international ausgerichtete Themen, nämlich die UNO-Klimakonferenz in Kopenhagen und die Nichttratifikation der Protokolle zur Alpenkonvention durch den Nationalrat.

warten. Mit den beiden Prozessen Biodiversitätsstrategie und RPG-Revision stehen somit zwei für die Waldpolitik schergewichtige Themen auf der kurzfristigen politischen Agenda des Bundes. ■

Eingereicht: 22. Februar 2010, akzeptiert (ohne Review): 23. Februar 2010

Dank

Der vorliegende Bericht wurde dank der finanziellen Unterstützung des Bundesamtes für Umwelt und des Projektes Moutland ermöglicht.

Literatur

- BAFU (2009)** Zwischenbericht 2009 zum Waldprogramm Schweiz (WAP-CH). Bern: Bundesamt Umwelt. 87 p.
- BAFU (2008)** Ressourcenpolitik Holz. Strategie, Ziele und Aktionsplan Holz. Bern: Bundesamt Umwelt. 30 p.
- BUWAL (1999)** Gesellschaftliche Ansprüche an den Schweizer Wald – Meinungsfrage. Bern: Bundesamt Umwelt Wald Landschaft, Schriftenreihe Umwelt. 151 p.
- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2009A)** Voranschlag Verwaltungseinheiten. Zahlen 2010. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung. 217. p.
- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2009B)** Voranschlag Verwaltungseinheiten. Begründungen 2010. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung. 365 p.
- KEEL A, ZIMMERMANN W (2009)** Der Wald im Lichte der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Schweiz Z Forstwes 160: 263–274. doi: 10.3188.szf.2009.0263
- SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (2009)** Ziele des Bundesrates 2010. Bern: Schweizerische Bundeskanzlei. 48 p.
- ZIMMERMANN W, WIDMER A (2009)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2008. Schweiz Z Forstwes 160: 105–113. doi: 10.3188/szf.2009.0105

Revue annuelle de la politique forestière en 2009

En 2009, la politique forestière fédérale était caractérisée par des activités de la mise en œuvre par l'administration fédérale et par des interventions parlementaires avec des sujets différents concernant la politique forestière et celle de l'économie de bois. Une des tâches principales de l'administration forestière était l'introduction définitive de la réorganisation de la péréquation financière. Sur le niveau des interventions parlementaires plus nombreuses deux thèmes apparaissent comme controversés: la stricte conservation de l'aire forestière et la question de la primauté de l'utilisation du bois ou la protection de la biodiversité dans les forêts suisses. Dans d'autres domaines, ayant un impact sur la forêt, deux processus sont à mentionner: le départ du projet «Stratégie nationale de la biodiversité» et la continuation du projet révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire. Sur le plan international la Conférence de l'ONU sur le climat à Copenhague et le refus de la ratification des protocoles qui concrétisent la Convention alpine par le Conseil national ont dominé l'agenda politique.

Annual review of Swiss forest policy 2010

In 2010, there were no major forest policy issues that attracted media attention. The year 2010 was rather marked by the preparation of decisions "offstage" and by recurring administrative implementation activities. The partial revision of the forest law, which has been launched, can be regarded as special, because it is not a routine affair: the Committee for the Environment, Spatial Planning and Energy of the Council of States decided to revise particularly article 7 (compensation for deforestation) and article 10 (assessing forest status) of the forest law, and thus loosen the strict regime for forest conservation. Concerning the sectoral policies related to forest, the parliament took the law on spatial planning (RPG) one step further towards its revision. With the proposed revision of the spatial planning law's article 5 (value-added charge) a forest policy relevant article is now up for discussion. Different forest relevant topics on the international political agenda were discussed during the two international conferences on biodiversity and climate convention just as during the treatment of the alpine and the landscape convention. Next year the discussions will presumably be about the future forest conservation policy.

Keywords: forest policy, annual review, Switzerland
doi: 10.3188/szf.2011.0137

* Universitätstrasse 16, CH-8092 Zürich, E-Mail willi.zimmermann@env.ethz.ch

Wie in den vergangenen Jahren standen Wald und Landschaft auch im Jahr 2010 nicht gerade im Mittelpunkt medialer und politischer Aufmerksamkeit. Eine Ausnahme bildete das Schicksal des Grosssägewerkes Mayr-Melnhof in Domat/Ems, welches sich längere Zeit in den Medien halten konnte, die kantonale und regionale Politik intensiv beschäftigte und auf Bundesebene zu zwei parlamentarischen Vorstössen führte. Ansonsten dominierten auf nationaler Ebene andere Themen die politische Agenda. Waldpolitisch relevante Themen wurden vorwiegend auf der für Medien weniger spektakulären behördeninternen Politikformulierungs- und Vollzugsebene behandelt. Dabei ging es mehr um die Fortsetzung bereits eingeleiteter Prozesse als um Entscheide oder die Lancierung neuer Vorhaben. Im Folgenden sollen einige dieser Prozesse nach dem Muster der letzten Jahresrückblicke (Zimmermann & Widmer 2009, Zimmermann 2010) kurz beschrieben werden.

Waldpolitik im engeren Sinn

Parlament

Im Jahr 2008, anlässlich der Beratung der gescheiterten Revision des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG, SR 921.0), brachte der Kommissionssprecher im Ständerat zum Ausdruck, dass einige in der Revisionsvorlage vorgesehene Regelungen zu einem späteren Zeitpunkt wieder auf die politische Agenda gesetzt werden würden (AB 2008 S 123)¹. Bereits etwas mehr als ein Jahr später wurde dieses Versprechen eingelöst und mit der Parlamentarischen Initiative «Flexibilisierung der Waldflächenpolitik» (09.474) der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (Urek-S) die Revision des Waldgesetzes formell eingeleitet. Mit der Initiative will die

¹ AB = Amtliches Bulletin: Wortprotokolle von Nationalrat (AB ... N ...) und Ständerat (AB ... S ...)

Art. 7 Rodungersatz

¹ Für jede Rodung ist in derselben Gegend mit standortgerechten Arten Realersatz zu leisten.

² Auf den Realersatz kann zur Schonung landwirtschaftlicher Vorrangflächen sowie ökologisch oder landschaftlich wertvoller Gebiete verzichtet werden, soweit als Rodungersatz gleichwertige Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes getroffen werden.

³ Auf den Rodungersatz kann verzichtet werden bei Rodungen:

- a. von in den letzten 30 Jahren eingewachsenen Flächen für die Rückgewinnung von landwirtschaftlichem Kulturland;
- b. zur Gewährleistung des Hochwasserschutzes und zur Revitalisierung von Gewässern;
- c. für Biotope nach Artikel 18a und 18b Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz.

⁴ Wird nach Absatz 3 Buchstabe a rückgewonnenes landwirtschaftliches Kulturland innerhalb von 30 Jahren einer anderen Nutzung zugeführt, so ist der Rodungersatz nachträglich zu leisten.

Art. 10 Waldfeststellung

² Beim Erlass und bei der Revision von Nutzungsplänen nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 ist eine Waldfeststellung anzuordnen in Gebieten:

- a. in denen Bauzonen an den Wald grenzen oder in Zukunft grenzen sollen;
- b. ausserhalb der Bauzonen, in denen der Kanton eine Zunahme des Waldes verhindern will.

Kasten 1 Revision des Bundesgesetzes über den Wald. Entwurf vom 3. Februar 2011.

Urek-S die Zunahme der Waldfläche auf Kosten von Landwirtschaftsland verhindern, und zwar mittels Lockerung der strengen Rodungersatzpflicht und der teilweisen Aufhebung des dynamischen Waldbegriffes (BBl 2010 6022)². Der Formulierung dieses Initiativtextes ging eine Anhörung voraus, zu der die Konferenz der kantonalen Forstdirektoren, Pro Natura, die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung und das Initiativkomitee «Rettet den Schweizer Wald» eingeladen waren. Nachdem im Oktober 2009 auch die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (Urek-N) dem Initiativtext zugestimmt hatte, begann die Urek-S mit der Ausformulierung des Initiativtextes in einzelne Gesetzesartikel. Der Vorentwurf wurde im September 2010 bei den Kantonsregierungen, politischen Parteien, Wirtschafts- und Industrieverbänden sowie weiteren interessierten Kreisen in die Vernehmlassung geschickt (Urek-S 2010). Die Vorlage stiess in Bezug auf die Stossrichtung und die Hauptpunkte grossmehrheitlich auf Zustimmung, sodass die Vernehmlassungsvorlage im Wesentlichen auch Gegenstand der parlamentarischen Beratung sein wird, welche voraussichtlich im Sommer 2011 im Ständerat beginnt (Bafu 2011).

Die Urek-S schlägt die Änderung der Artikel 7, 8, 10 und 13 WaG vor. Die Kernelemente der Revision sind in den Artikeln 7 und 10 enthalten (Kasten 1). Sowohl am Rodungsverbot als auch am Grundsatz der Realersatzpflicht in derselben Gegend soll festgehalten werden. Neu ist, dass die zweite Stufe in der bisherigen Kaskade des Rodungersatzes

(Realersatz in einer anderen Gegend) übersprungen wird und die in vielen Kantonen heute schon bestehende Vollzugspraxis auch in der eidgenössischen Waldgesetzgebung ihren Niederschlag findet. Eine weitere Lockerung des Rodungersatzes soll dadurch erreicht werden, dass in Zukunft nicht mehr nur im «Hochwasserprofil von Gewässern», sondern auch bei landwirtschaftlichen Einwuchsflächen und bei der Schaffung oder Pflege von Biotopen sowohl auf Realersatz als auch auf Ersatzmassnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes verzichtet werden kann. Sofern es sich bei der fraglichen Fläche um Wald im Rechtssinne (Art. 10 WaG) oder um eine Rodung (Art. 4 Bst. b der Verordnung vom 30. November 1992 über den Wald [Waldverordnung, WaV, SR 921.01]) handelt, bedürfen die entsprechenden Vorhaben aber nach wie vor einer Rodungsbewilligung.

Der zweite substanzielle Änderungsvorschlag betrifft den Art. 10 Abs. 2 WaG. Der bisher auf Bauzonen beschränkte statische Waldbegriff soll in Zukunft auf beschränkte Gebiete ausserhalb der Bauzone, das heisst auf bestimmte einwachsende Landwirtschaftszonen, ausgedehnt werden. In welchen Gebieten diese statische Waldgrenze zum Tragen kommen soll, entscheiden die Kantone primär nach raumplanerischen Gesichtspunkten. Mit dieser planerischen Massnahme kann zwar der natürliche Einwuchs von Wald nicht verhindert werden, die einwachsenden und in den Richt- und Nutzungsplänen bezeichneten Flächen können aber später ohne Rodungsbewilligung wieder geöffnet werden. Ob diese Lockerung der quantitativen Walderhaltungspolitik letztlich dem Schutz des schwindenden Kulturlandes, dem Biodiversitäts- und Landschaftsschutz oder der erleichterten Einzonung von Baualand dient, kann den zurzeit vorliegenden Materialien nicht entnommen werden.

Die von der Urek-S vorgeschlagene Vorlage kann als eine Minirevision des WaG betrachtet werden. Da sowohl Ersatzaufforstungen mit standortgerechten Baumarten als auch Natur- und Landschaftsschutzmassnahmen anstelle von Realersatz in vielen Kantonen schon Standard sind, beschränken sich die Neuerungen im Wesentlichen auf die Ausdehnung des statischen Waldbegriffes auf ausgewähltes Kulturland. Diese moderaten Änderungen sind wohl auch der Grund, weshalb die vorgeschlagenen Bestimmungen in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung gestossen sind. In der Tat können sich sämtliche Hauptakteure als Gewinner fühlen: Die Kantone bekommen etwas mehr Handlungsspielraum in der für sie nach wie vor zentralen Raumplanung, die Umweltorganisationen und das Initiativkomitee «Rettet den Schweizer Wald» können das Rodungsverbot aus der Diskussion heraushalten und

² BBl = Bundesblatt

zusätzliche Natur- und Landschaftsschutzmassnahmen legitimieren, die Landwirtschaft sieht ihre politische Forderung nach vermehrtem Schutz des Kulturlandes als erfüllt. Ob sich diese Harmonie auch in den beiden Räten verbreitet, hängt unter anderem von der Zusammensetzung des eidgenössischen Parlamentes nach den Wahlen im Herbst 2011 sowie von der Durchsetzungskraft der Interessenvertreter von Bauwirtschaft und Tourismus ab. In den Räten wird es sicher Versuche geben, neben der Ersatzaufforstungspflicht auch das Rodungsverbot zu lockern, was zu neuen Koalitionen und zu einer neuen Diskussion der Waldgesetzrevision führen kann. Mit der Motion von Nationalrat Hassler (10.3489), in welcher er unter anderem eine Lockerung des «absoluten Schutz des Waldes» fordert, ist diese Diskussion formell bereits lanciert.

Definitiv verabschiedet hat das Parlament den Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens über das Europäische Forstinstitut (BBl 2010 333 und 6627; AB 2010 N 1432; AB 2010 S 435).

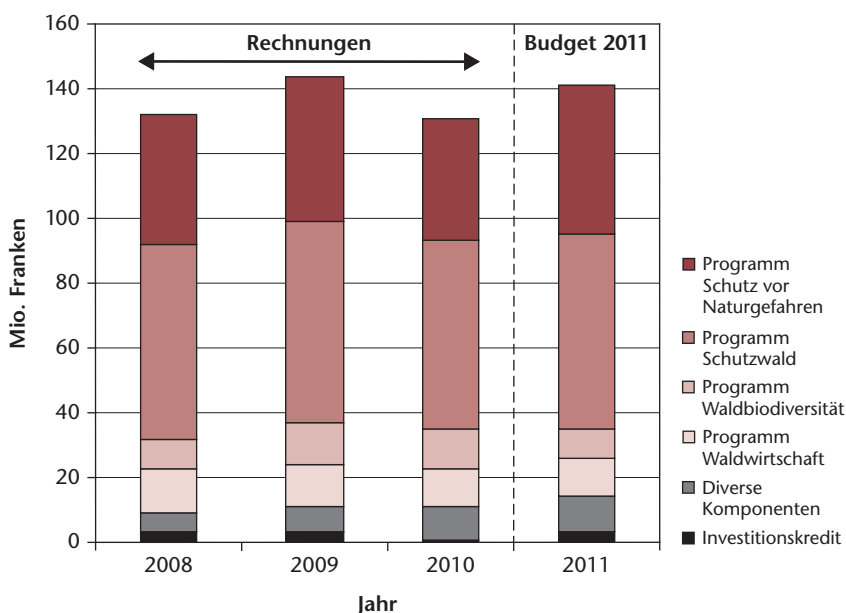


Abb 1 Forstliche Bundesbeiträge 2008 bis 2010 (Rechnung) und 2011 (Budget).
 Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung (2010a und 2010b) und schriftliche Mitteilung des Bundesamtes für Umwelt (Bafu).

Budgetbeschlüsse des Parlamentes

Der Übergang von den früheren Projektbeiträgen zu den Programmvereinbarungen nach der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) kann nun als abgeschlossen betrachtet werden. Die Budgetierung der forstlichen Beiträge durch den Bundesrat und die eidgenössischen Räte hat den Charakter eines Routinegeschäfts angenommen. Die auf das Waldgesetz gestützten Bundesbeiträge haben sich in den letzten Jahren bei ungefähr 135 Millionen Franken pro Jahr eingependelt (Abbildung 1). Weder zwischen dem Budget und der Rechnung noch zwischen

den einzelnen Beitragskategorien sind grössere Abweichungen festzustellen.

Für das Jahr 2011 ist gemäss der Eidgenössischen Finanzverwaltung (2010a und 2010b) knapp die Hälfte der Beiträge (60 Mio. CHF) für die Schutzwaldpflege und ein Drittel (45 Mio.) für die Prävention vor Naturgefahren vorgesehen. Die restlichen rund 20 Prozent verteilen sich auf die Beitragskategorien Waldbiodiversität (9 Mio.), Waldwirtschaft (14 Mio.) und Diverses (8 Mio.). Dass einzelne dieser Beiträge nicht unbestritten sind, zeigt der Versuch des Bundesrates, diejenigen für die Kategorie Waldwirtschaft (Jungwaldpflege und Infrastruktur) von rund 14 Mio. CHF im Rahmen des sogenannten Konsolidierungsprogrammes 2012 bis 2013 (KOP 12/13, BBl 2010 7059) zu halbieren. Aufgrund des geschlossenen Widerstandes der Kantonsregierungen und weiterer Akteure hat der Bundesrat auf diese Kürzung verzichtet, sodass auch in Zukunft – Natur- und Finanzkatastrophen vorbehalten – mit der Fortschreibung des forstlichen Budgets gerechnet werden kann (Eidgenössische Finanzverwaltung 2010c).

Parlamentarische Vorstösse

Im Berichtsjahr 2010 sind rund ein Dutzend parlamentarische Vorstösse zum Thema Wald und Holz eingereicht worden, wobei die überwiegende Zahl der Vorstösse dem Thema Wald gewidmet ist. Die Holzwirtschaft ist nur mit zwei Vorstössen vertreten. Innerhalb der Waldthemen stehen die quantitative Walderhaltung und die Koordination mit der Raumplanung im Vordergrund. Sie werden ergänzt durch Forderungen, welche die Waldbewirtschaftung oder Abgeltungen für Waldleistungen zum Gegenstand haben. Im Folgenden sollen zwei Vorstösse vorgestellt werden, welche die teilweise völlig entgegengesetzten Interessen aufzeigen.

In einem Postulat (10.4095) beauftragt Nationalrat von Siebenthal den Bundesrat, abzuklären, inwieweit die vom Wald erbrachten öffentlichen Leistungen wie zum Beispiel die Grundwasserfiltration und Erholungsleistungen des Waldes vom Staat abzugelten sind. Inhaltlich spricht der Postulant ein Thema an, welches von der Wissenschaft unter der Bezeichnung «Ökosystemleistungen des Waldes» ausgiebig behandelt wird (vgl. z.B. Ausgabe 9|2010 der Schweizerischen Zeitschrift für Forstwesen). Eine konsequente Umsetzung des Postulates würde voraussichtlich Änderungen auf Verfassungsstufe (Sozialbindung des Eigentums), im Sachenrecht (Betretungsrecht) sowie in der Waldgesetzgebung (Abgeltungstatbestände) von Bund und Kantonen zur Folge haben. Dies dürfte der Grund dafür sein, dass der zuerst als Motion (10.3188) eingereichte Vorstoss in ein Postulat (mit beinahe identischem Text) abgeändert wurde.

3 www.bafu.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/01225/02286/02423/index.html?lang=de (6.4.2011)



Abb 2 Die Rolle des Bundes bei der Finanzierung von staatlichen Rettungspaketen wurde anlässlich des Konkurses der Mayr-Melnhof Swiss Timber AG Ende 2010 heftig diskutiert.

Foto: Brigitte Wolf

In einer Interpellation (10.3905) stellt Nationalrat Rime, Präsident des Verbandes Holzindustrie Schweiz, dem Bundesrat verschiedene Fragen zur Rolle des Bundes bei der Finanzierung eines staatlichen Rettungspaketes der Mayr-Melnhof Swiss Timber AG. Der Bundesrat hält in seiner Antwort unter anderem fest, dass (...) *der Bund (...) mit Förderungsinstrumenten weder an der Ansiedlung der Firma Stalinger Swiss Timber AG, noch an den Sanierungsmassnahmen von Mayr-Melnhof Swiss Timber AG beteiligt (war)* und dass die Rundholzbeschaffung von Werken auch in Zukunft vom Bund finanziell nicht unterstützt werde.

Bundesrat und Bundesverwaltung

Aus Verwaltungssicht kann der Wechsel an der Spitze des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek) von Moritz Leuenberger zu Doris Leuthard als bedeutender Schritt für die Ausrichtung der zukünftigen Waldpolitik des Bundes betrachtet werden. Da aber zumindest kurz- und mittelfristig keine grundlegende Neuorientierung auf Programmstufe geplant ist, dürfte sich der personelle Wechsel allenfalls auf die Vollzugsgeschäfte der Abteilung Wald im Bundesamt für Umwelt (Bafu) auswirken. So hat die neue Departementsvorsteherin beispielsweise die Möglichkeit, bei der Weiterentwicklung des Waldprogramms Schweiz (WAP-CH) die Schwerpunkte zu verschieben oder andere Akzente zu setzen.

Neben der Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen, der Vorbereitung des Budgets 2011 und der kurzfristigen Finanzplanung (KOP 12/13) hatte sich der Gesamtbundesrat im Jahr 2010 kaum mit forstlichen Geschäften zu befassen. Die Ausnahme bildet die Weiterentwicklung des WAP-CH: Der Bundesrat hat von einem Zwischenbericht des

Uvek Kenntnis genommen und dieses beauftragt, das WAP-CH weiterzuentwickeln und dieses dem Bundesrat bis Ende 2010 zum Entscheid vorzulegen.

Die Abteilung Wald des Bafu hat sich gemäss eigenen Angaben im Jahr 2010 neben der Vorbereitung der bereits vorgestellten Parlaments- und Bundesratsgeschäfte sowie der Weiterentwicklung des WAP-CH schwerpunktmässig mit Vollzugsaufgaben beschäftigt. Fast ebenso arbeitsintensiv wie die Waldpolitik im engeren Sinn waren die Koordinationsaufgaben, welche sich in der Abstimmung mit anderen Politikfeldern ergeben. Solche Koordinationsaufgaben sollen auch ein Schwerpunktthema des neuen WAP-CH (WAP-CH plus) sein. Auf einige besonders walddrelevante Themen und Prozesse wird im zweiten Teil dieses Berichtes eingegangen.

Bundesgericht

Die Anzahl Bundesgerichtsentscheide, welche sich zur Hauptsache mit der Anwendung der Waldgesetzgebung auseinandersetzen, bewegt sich mit rund einem halben Dutzend im Rahmen der Vorjahre.

Bei drei Rodungsfällen ging es um unterschiedliche Zweckentfremdungen. Die Kürze der Entscheide ist ein Indiz dafür, dass es sich nicht um grundlegende Gerichtsurteile, sondern um die Bestätigung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichtes handelt. Im Entscheid Ascona (1C_396/2009) nahm das Bundesgericht die Gelegenheit wahr, seine in den 1990er-Jahren festgelegte strenge Praxis für Rodungen zur Gewinnung von Bauland zu bestätigen. Es hielt fest, dass selbst im walddreichen Kanton Tessin Rodungen für Überbauungen nur in Ausnahmefällen bewilligt werden können. Eine derartige Ausnahme liegt insbesondere dann nicht vor, wenn eine Überbauung in reduzierterem Ausmass auch ohne Rodung realisiert werden kann.

Ein zweiter Rodungsentscheid ist insofern interessant, als faktisch am aktuellen Waldzustand nichts verändert wurde und trotzdem eine Rodungsbewilligung für rund 13 200 m² eingeholt wurde. Im Fall Menzingen (1C_200/2009) wollte der Gemeinderat eine Waldstrasse in das allgemeine Strassennetz überführen. Das Bundesgericht hatte schon im Jahre 2003 (1A.198/2002) entschieden, dass für eine derartige Umwidmung einer Waldstrasse eine Rodungsbewilligung nötig sei. Die Erteilung einer Rodungsbewilligung war nach Ansicht des Bundesgerichtes auch im Fall Menzingen rechtmässig. Aufschlussreich ist der Entscheid vor allem in Bezug auf die Anordnung des Realersatzes, nimmt er doch die von der Urek-S im Rahmen der Waldgesetzrevision vorgeschlagene Neuregelung des Realersatzes teilweise vorweg. Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes statt Realersatz seien insbesondere dann zulässig und sinnvoll, wenn a) die Gegend bereits über viel Wald verfüge, b) intakte

Landwirtschaftsflächen vorhanden seien und c) mit der Umwidmung nur rechtlich, nicht aber faktisch Wald verschwinde.

Weiter hatte sich das Bundesgericht mit zwei beinahe identischen Waldfeststellungsfällen in Zermatt zu befassen. Wie im bereits im letzten Jahresrückblick vorgestellten Fall (1C_219/2009) hat auch im mit Entscheid 1C_307/2009 abgeschlossenen Fall das Verfahren rund 25 Jahre gedauert, wobei die rechtliche Qualifikation des Grundstückes während des Verfahrens mehrmals änderte. Das Bundesgericht stellte nun fest, dass die Abgrenzung zwischen Wald und Nichtwald nicht durch den Zonennutzungsplan, sondern nur durch ein formelles Waldfeststellungsverfahren rechtsverbindlich vorgenommen werden kann. Im vorliegenden Fall musste den Beschwerdeführern (privater Grundeigentümer und Einwohnergemeinde Zermatt) bewusst gewesen sein, dass (...) *weder die Einwohnergemeinde Zermatt noch der kantonale Forstinspektor (...) für die Waldfeststellung zuständig (sind). Die Gemeinde musste sich ferner belehren lassen, dass in einem Waldfeststellungsverfahren (...) die Berücksichtigung waldfremder Interessen gesetzlich ausgeschlossen (ist), es (...) von vornherein keinen Spielraum (gibt), das Interesse an der Walderhaltung gegen private und andere öffentliche Interessen abzuwägen.*

Im Entscheid Grandvaux (1C_477/2009) war der Hauptstreitgegenstand die Entfernung einiger durch ein kommunales Reglement geschützter Bäume und Büsche. Die Waldfeststellung war nur einer von mehreren strittigen Punkte. Das Bundesgericht kam in Bezug auf die Waldfeststellung zum Schluss, dass die Forderung nach Durchführung eines formellen Waldfeststellungsverfahrens bereits beim Baubewilligungsverfahren hätte gestellt werden müssen. Wo Zonenpläne und Waldfeststellungen noch nicht auf-

einander abgestimmt sind, besteht für die Baubewilligungsbehörden keine generelle Pflicht, ein Waldfeststellungsverfahren durchzuführen, wenn es sich offensichtlich um Nichtwald handelt.

Auch mit der Frage, was eine Waldstrasse und was eine touristische Erschliessungsstrasse ist, hatte sich das Bundesgericht zu beschäftigen. Im Fall Patriziato di Carasso (1C_359/2009) hat das oberste Gericht die Entscheide der Tessiner Regierung und des Verwaltungsgerichtes bestätigt, welche eine rund vier Kilometer lange, durch Wald führende, asphaltierte Strasse nicht primär als Waldstrasse, sondern als touristische Erschliessungsstrasse einstufen und daher die Erteilung der Baubewilligung verweigerten. Der Patriziato konnte die Entscheidungsbehörde und Gerichte weder mit der Ausarbeitung eines längerfristigen Wirtschaftsplanes noch mit dem Hinweis auf Feuer und Naturgefahren davon überzeugen, dass die geplante Strasse überwiegend oder sogar ausschliesslich forstlichen Zwecken diene. Das Bundesgericht begründet seinen Entscheid zur Hauptsache mit dem Hinweis auf den Entscheid Reinach (BGE 123 II 499), das heisst, es stellt an die Bewilligungsfähigkeit von Waldstrassen die gleichen Anforderungen wie an diejenige von Forstwerkhöfen im Wald.

Waldpolitik im weiteren Sinn

Die wichtigsten Schnittstellen der Waldpolitik mit anderen Sektoral- oder Querschnittspolitiken haben sich bereits bei der Betrachtung der originär walddpolitischen Themen gezeigt. Von zentraler Bedeutung ist dabei sicher die Raumplanung, die auf Bundesebene zurzeit selber in einem Reformprozess steht.

Raumentwicklungspolitik

Die Raumentwicklungspolitik wird zurzeit stark von der eidgenössischen Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur», der sogenannten Landschaftsinitiative, geprägt. Diese hat zu einer eiligen Teilrevision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) geführt, welche der Ständerat als Erstrat im Herbst 2010 behandelt hat (AB 2010 S 880 und 904). Der Ständerat folgte im Wesentlichen den Vorschlägen des Bundesrates (BBl 2010 1049) und beschränkte sich schwerpunktmässig auf Neuregelungen im Bereich der Bauzonen und der Siedlungsentwicklung. Er ergänzte die vorwiegend auf die Richtplanung fokussierte Revision mit der Änderung von rund einem halben Dutzend weiterer Gesetzesartikel, die vorwiegend ebenfalls die Bauzonen zum Gegenstand haben. Die aus forstlicher Sicht wichtigste Änderung betrifft die Neuregelung der raumplanerischen Mehrwertabschöpfung im bisherigen Art. 5 RPG. Der neue Art. 5a sieht vor, die Kantone durch den Bund



Abb 3 Für die Überführung einer Waldstrasse ins allgemeine Strassennetz ist laut Bundesgericht eine Rodungsbewilligung erforderlich. Foto: Leo Bont

zu verpflichten, (...) *zumindest eine Abgabe von einem Viertel des planungsbedingten Mehrwerts, wenn Boden neu einer Bauzone zugewiesen wird, (...) zu erheben.* Dieser Vorschlag ist stark umstritten, weil damit eine neue obligatorische Abgabe geschaffen und ohne die explizite Anhörung der Kantone in deren Kompetenzbereich eingegriffen würde. Aus waldpolitischer und -rechtlicher Sicht ist der neue Artikel in der Fassung des Ständerates insofern von Bedeutung, als Art. 9 WaG explizit auf Art. 5 RPG verweist und nur jene Fälle erfasst, die von Art. 5 RPG nicht abgedeckt sind. Mit dem neuen Artikel würden einige Anwendungsfälle, welche bisher auf Art. 9 WaG abgestützt wurden, neu von Art. 5 RPG erfasst. Eine der Auswirkungen dieses Systemwechsels würde dann darin bestehen, dass die Erträge der Mehrwertabgabe nicht mehr zur Finanzierung forstlicher, sondern raumplanerischer Massnahmen verwendet werden müssten.⁴

Klimapolitik

In der Klimapolitik fährt das Parlament im Moment zweispurig. Einerseits steht die Behandlung der eidgenössischen Volksinitiative «Für ein gesundes Klima» (Klimainitiative) an, andererseits wird als indirekter Gegenvorschlag dazu die Revision des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz, SR 641.71) vorangetrieben. Nachdem die Behandlungsfrist der Initiative verlängert wurde (AB 2010 S 1328), zieht sich der Gesetzesrevisionsprozess vor allem wegen der Komplexität der Vorlage in die Länge. Inhaltlich hat sich im Jahr 2010 erst der Nationalrat mit den beiden Vorlagen befasst, der Ständerat hat in der Frühjahrssession 2011 die Beratungen aufgenommen. Die Knackpunkte sind die verbindlichen Reduktionsziele, die adäquaten, realistischen und rechtlich durchsetzbaren Massnahmen beim Brenn- und Treibstoffverbrauch, die Anrechnung von Reduktionsmassnahmen im Ausland und die Schaffung von einheitlichen Emissionsrechte-Handelssystemen.

Natur- und Landschaftsschutzpolitik

In der Natur- und Landschaftsschutzpolitik sind im Wesentlichen die im letztjährigen Jahresrückblick vorgestellten Geschäfte weitergeführt worden. In der Pärkepolitik nimmt die Genehmigung weiterer Projekte ihren Fortgang. Mit der Einreichung eines Gesuches für die Errichtung des Parco Nazionale del Locarnese ist die Gesamtzahl der geplanten oder realisierten «Pärke von nationaler Bedeutung» auf zwanzig angewachsen. Fünf davon sind bereits rechtlich anerkannt, acht Regionale Naturpärke haben Anfang 2011 offiziell das Gesuch für die Verleihung des Parklabels eingereicht. Ausserhalb der Bewerbungsverfahren war die Pärkediskussion geprägt durch die Schaffung einer zusätzlichen vierten Parkkategorie sowie durch lokale Widerstände, welche sich gegen einzelne Parkprojekte regten.⁵

In der Diskussion um den Fonds Landschaft Schweiz (FLS) folgte der Nationalrat dem Ständerat und stimmte entgegen dem Antrag des Bundesrates einer Verlängerung zu (AB 2010 N 1156, BBl 2010 7521).

Der Prozess zur Ausarbeitung einer nationalen Biodiversitätsstrategie ist ins Stocken geraten. Nach ursprünglichem Fahrplan hätte die von Uvek und Bafu ausgearbeitete Strategie im Sommer 2010 vom Bundesrat verabschiedet werden sollen. Gemäss Auskunft des Bafu hat sich die Ausarbeitung aus organisatorischen und inhaltlichen Gründen um ein Jahr verzögert. Nach einer optimistischen Einschätzung soll die Biodiversitätsstrategie nun Mitte 2011 an den Bundesrat und im Herbst 2011 an das Parlament gehen.

Zügiger als die Biodiversitätsstrategie ist auf der politischen Agenda die «Wolfsstrategie» vorangekommen. Nachdem sich der Ständerat schon in der Sommersession 2010 mit einer entsprechenden Motion beschäftigt hatte (AB 2010 S 448), behandelte der Nationalrat in der Herbstsession an einem Tag nicht weniger als 14 parlamentarische Vorstösse zum Thema Grossraubtiere in der Schweiz (AB 2010 N 1612). Wie im Ständerat ging es dabei in erster Linie um die Herabsetzung des Schutzgrades für den Wolf. Im Mittelpunkt des Interesses stand die im Ständerat bereits angenommene Motion Fournier (10.3264). Darin beauftragt der Motionär den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass auch nach der Unterzeichnung der Berner Konvention Vorbehalte bezüglich der streng geschützten Tiere angebracht werden können, andernfalls sei die Konvention zu kündigen (10.3264 – Motion Revision von Artikel 22 der Berner Konvention). Nach dem Ständerat hat auch der Nationalrat diese Motion mit 96 gegen 76 Stimmen angenommen (AB 2010 N 1622).

Aus der Sicht des Landschaftsschutzes hat das Bundesgericht mit dem Entscheid Arosa (BGE 136 II 214) ein zukunftsweisendes Urteil gefällt. In diesem viel beachteten Entscheid kam das Bundesgericht neben anderen wichtigen Erwägungen zum Schluss, dass bei Bauten ausserhalb von Bauzonen auch dann ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) eingeholt werden muss, wenn sich das Projekt ausserhalb des Perimeters eines Bundesinventars (in diesem Fall Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung, BLN) befindet und Einsprecher oder Beschwerdeführer ein ENHK-Gutachten im Sinne von Art. 8 (Fakultative Begutachtung) des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) verlangen.

⁴ ZIMMERMANN W, HUBERS, RASTERJ (2010) Vorteilsausgleich gemäss Art. 9 des Bundesgesetzes über den Wald: Stand der Umsetzung in den Kantonen. Unveröffentlichte Studie. 54 p.
⁵ Z.B. Neue Zürcher Zeitung vom 30.11.2010, S. 15, vom 5.5.2010, S. 13, oder vom 29.11.2020, S. 13

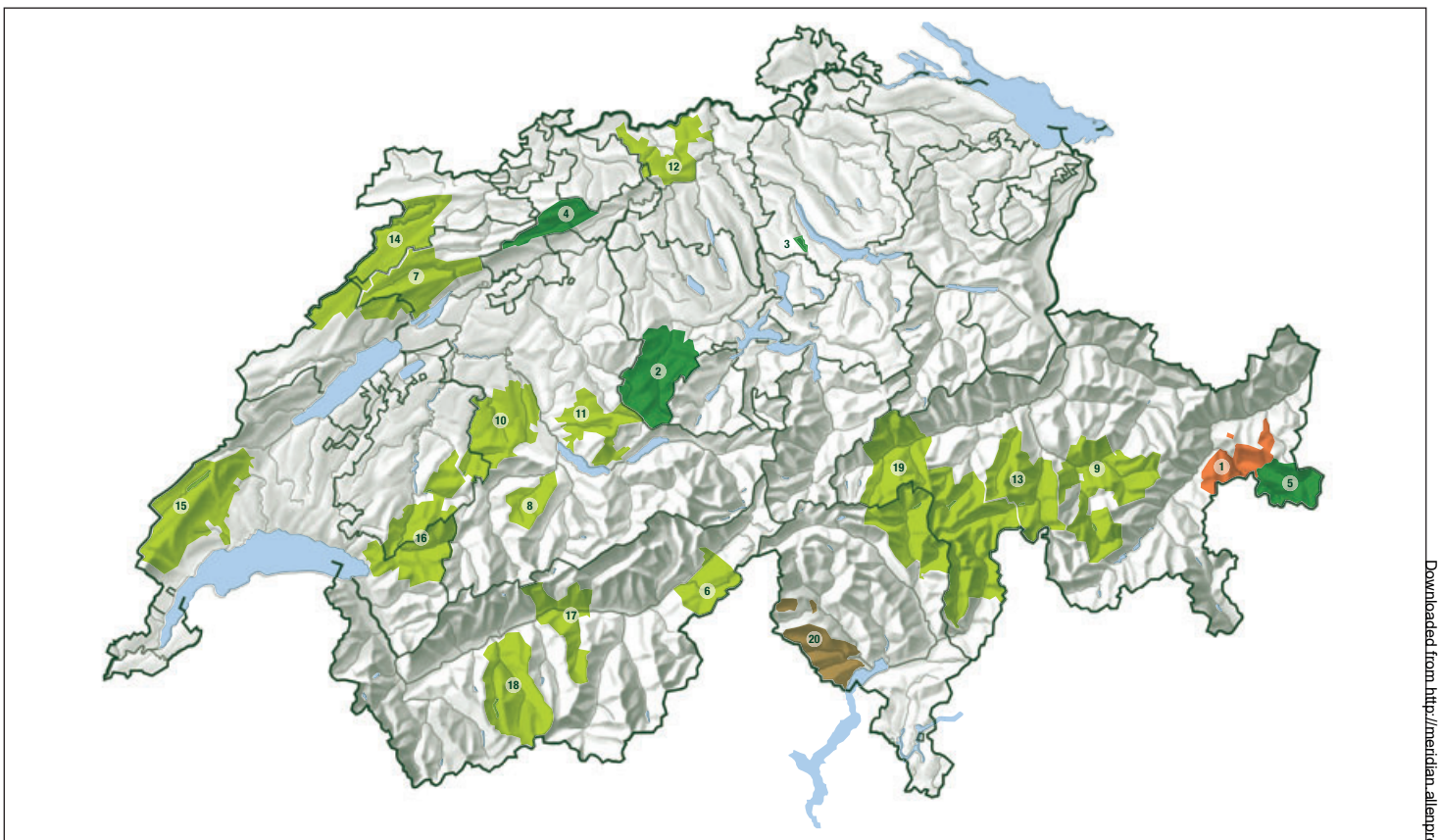


Abb 4 Projekte für «Pärke von nationaler Bedeutung» in der Schweiz. Anerkennung aufgrund des Nationalparkgesetzes (orange): 1) Schweizerischer Nationalpark; Pärke von nationaler Bedeutung (dunkelgrün): 2) Unesco Biosphäre Entlebuch, 3) Wildnispark Zürich Sihlwald, 4) Regionaler Naturpark Thal, 5) Biosfera Val Müstair; Kandidaten für Pärke von nationaler Bedeutung (hellgrün): 6) Landschaftspark Binntal, 7) Parc régional Chasseral, 8) Regionaler Naturpark Diemtigtal, 9) Parc Ela, 10) Regionaler Naturpark Gantrisch, 11) Regionaler Naturpark Thunersee-Hohgant, 12) Jurapark Aargau, 13) Naturpark Beverin, 14) Parc naturel régional du Doubs, 15) Parc naturel régional Jura vaudois, 16) Parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut, 17) Naturpark Pfyn-Finges, 18) Parc naturel Val d'Hérens, 19) Parc Adula; Gesuchsteller für einen Park von nationaler Bedeutung (braun): 20) Parco nazionale del Locarnese. Stand: Januar 2011. Quelle: Netzwerk Schweizer Pärke

Internationale Umweltpolitik

Auf globaler Ebene standen die Biodiversitätskonferenz von Ende Oktober in Nagoya (Japan) und die Weltklimakonferenz von Ende November und Anfang Dezember in Cancún (Mexiko) im Fokus von Politik und Medien. Die beiden wichtigsten Ergebnisse der Biodiversitätskonferenz waren die Verabschiedung des Protokolls über den Zugang zu genetischen Ressourcen und den Vorteilsausgleich (Access and Benefit Sharing, ABS) sowie des Strategischen Plans 2011 bis 2020.⁶ Während es bei dem völkerrechtlich verbindlichen ABS-Protokoll um die Regelung des Zugangs zu genetischen Ressourcen und dem damit verbundenem traditionellen Wissen geht, sind im Strategieplan verbindliche Ziele für das Aufhalten des Biodiversitätsverlustes festgelegt. Der Plan sieht unter anderem vor, dass bis ins Jahr 2020 jeder Unterzeichnerstaat (und damit auch die Schweiz) 17 Prozent der Landesfläche unter Schutz stellen muss. Sowohl die politischen Behörden als auch Umweltschutzorganisation haben die Ergebnisse der Biodiversitätskonferenz grundsätzlich positiv beurteilt. Eine erste Nagelprobe ist bei der Interpretation und der Festlegung der 17 Prozent Schutzflächen zu erwarten.

Zumindest formell weniger erfolgreich war die 16. Weltklimakonferenz in Cancún, endete sie doch mit keinem völkerrechtlich verbindlichen Vertragswerk. Dass die Konferenz trotzdem sowohl von Verwaltung wie auch von Nichtregierungsorganisationen als teilweise erfolgreich gewertet wurde, liegt wohl daran, dass nach der Kopenhagener Konferenz im Vorjahr die Erwartungen an die Konferenz in Cancún nicht allzu hoch waren und sich die Vertragsparteien am Schluss doch noch auf einige gemeinsame Dokumente einigen konnten.⁷ Die wichtigsten politischen Vereinbarungen betreffen die lückenlose Fortsetzung des Kyoto-Protokolls nach 2012, die Festsetzung einer 2-Grad-Grenze für die Klimaerwärmung, die Schaffung eines «Grünen Fonds», die Entwicklung eines Emissionshandelssystems sowie die Verabschiedung von Massnahmen gegen klimaschädliche Waldnutzungen in Entwicklungsländern.⁸

Auf europäischer Ebene hat der Bundesrat die Vernehmlassung zur Ratifikation der von der Schweiz

6 www.cbd.int/abs (6.4.2011)

7 Z.B. Tages-Anzeiger vom 13.12.2010, S. 9

8 United Nations Framework Convention on Climate Change, <http://unfccc.int/2860.php> (6.4.2011)

bereits im Jahre 2000 unterzeichneten Europäischen Landschaftskonvention eröffnet. Das völkerrechtlich verbindliche Abkommen, welches bisher von mehr als 30 Staaten ratifiziert wurde, geht von einem breiten Landschaftsverständnis aus und verpflichtet die Mitgliedstaaten, sich für partizipative Landschaftsplanungen und den Landschaftsschutz einzusetzen. Da die Schweiz mit dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451), dem RPG und dem Landschaftskonzept Schweiz (Buwal & BRP 1998) über ein ausreichendes Instrumentarium zur Umsetzung der Landschaftskonvention verfügt, dürfte deren Umsetzung keine neuen rechtsetzenden Vorkehren im Inland zur Folge haben.

Dass einer Unterzeichnung nicht immer automatisch eine Ratifizierung folgt, hat der bereits zehn Jahre andauernde Prozess um die Ratifizierung der Protokolle zur Alpenkonvention gezeigt. Obwohl die Ratifizierung der Alpenkonvention der Schweiz keine zusätzlichen Verpflichtungen eingetragen hätte (AB 2010 N 1576 und 1579), hat der Nationalrat zum zweiten Mal Nichteintreten auf die Ratifizierung der Durchführungsprotokolle zur Alpenkonvention beschlossen (AB 2010 N 1575). Die Folge davon ist die definitive Streichung des Geschäftes von der Geschäftsliste des Parlamentes.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Auswahl der walddpolitisch relevanten Prozesse auf Bundesebene vermittelt das Bild eines grossen Aktivismus zahlreicher Akteure auf verschiedensten Ebenen zu unterschiedlichsten Themen mit teilweise entgegengesetzten Zielen, Interessen und Standpunkten. Es entsteht der Eindruck, als ob im Umgang mit Konflikten im Zusammenhang mit der Nutzung der natürlichen Ressourcen im Allgemeinen und des Waldes im Speziellen ein erheblicher Reformstau bestünde. Bei der Waldpolitik im engeren Sinne wird zurzeit an der Revision des Waldgesetzes, dem zentralen Instrument des Bundes, gearbeitet. Dabei ist festzustellen, dass als Folge der gescheiterten Waldgesetzrevision von 2008 für einmal nicht die Verwaltung und der Bundesrat, sondern das Parlament mit der Urek-S die Führung übernommen hat. Bei diesem atypischen Vorgehen verlieren Bundesrat und Verwaltung an Einflussmöglichkeiten. Der Bundesrat wird in die Rolle eines Vernehmlassungsteilnehmers gedrängt, und die Verwaltung wird zum punktuellen Informanten des Parlamentes, welches nur in beschränktem Ausmass über das forstliche Fachwissen verfügt. Im Übrigen beteiligen sich aber die gleichen Akteure am Gesetzgebungsprozess wie bei einem «normalen» Verfahren. Eine überragende Position nehmen die Kantone ein, die sowohl durch die Standesvertretungen im verfahren-

rensleitenden Ständerat als auch durch den starken Einbezug der Forstdirektorenkonferenz in den Entscheidungsfindungsprozess ihren Einfluss geltend machen können. Inhaltlich kann die Frage gestellt werden, weshalb es die Minirevision des Waldgesetzes trotz hoher Arbeitslast des Parlamentes nach mehreren Anläufen auf die politische Agenda geschafft hat. Sowohl die Flexibilisierung des Rodungsersatzes als auch die teilweise Aufhebung des dynamischen Waldbegriffes werden offiziell mit dem Argument der Schonung von landwirtschaftlichen Vorrangflächen sowie von ökologisch und landschaftlich wertvollen Gebieten begründet. Ob die vorwiegend planerischen und definitorischen Lösungsansätze jedoch neben einem symbolischen Wert einen substanziellen Beitrag zur Erhaltung des von der Landwirtschaft freiwillig aufgegebenen Kulturlandes und der von ihr bisher nicht sonderlich verteidigten Kulturlandschaften leisten können, muss bezweifelt werden. Zu vermuten ist vielmehr, dass insbesondere mit der vorgeschlagenen Ausdehnung des statischen Waldbegriffes auf (ehemaliges) Landwirtschaftsland die hohe Hürde für die weitere Ausdehnung von Bauzonen beseitigt wird. Dies erklärt zumindest teilweise die Allianz zwischen den Interessenvertretern der Landwirtschaft und den Kantonen, welche ihrerseits mit der Unterstützung der Interessenvertreter der Baubranche und des Tourismus rechnen können. Da es bei der Gesetzesrevision nicht um die Kernfrage (Sabatier 1993), sondern eher um einen Nebenaspekt der quantitativen Walderhaltung geht, ist von den Umweltorganisationen kaum massiver Widerstand zu erwarten.

Bei den mittelbar walddrelevanten Prozessen fällt auf, dass die meisten Vorlagen stärker von schutz- als von nutzungsorientierten Volksinitiativen gesteuert werden. Es scheint, dass in der Umweltpolitik heute die Volksinitiativen jene Korrekturfunktion übernommen haben, welche früher das Bundesgericht mit seinen vorwiegend umweltfreundlichen Entscheiden ausgeübt hat. Die Volksinitiativen tragen zunächst einmal dazu bei, dass ein Thema überhaupt Aufnahme in der politischen Agenda des Parlamentes findet. Sodann sorgen sie wegen der gesetzlich vorgegebenen Behandlungsfristen für eine zügige Beratung des Geschäftes durch die Entscheidungsträger. Auf diese Weise haben Volksinitiativen zu den Ressourcen Wald, Klima, Wasser und Landschaft zur Einleitung und Verabschiedung von entsprechenden Gesetzesrevisionen geführt, während die Biodiversitätsstrategie ohne den Druck einer Initiative in der Verwaltung verweilen kann. Da Bundesrat und Parlament auf alle walddrelevanten Volksinitiativen mit einem indirekten Gegenvorschlag reagiert haben, bestimmen sie auch in hohem Masse den Inhalt der definitiv verabschiedeten Vorlagen. Der durch die Initiativen erzeugte zeitliche Druck sowie deren Fokussierung auf bestimmte Aspekte ha-

ben unter anderem zur Folge, dass sich der Gesetzgeber vielfach auf Teillösungen beschränkt, welche mit den Governance-Prinzipien der Koordination und Integration in Konflikt geraten können. Ein Beispiel dieser mangelhaften formalen wie inhaltlichen Abstimmung sind die parallel verlaufenden Prozesse der Revision des Raumplanungs- und Waldgesetzes. Hingegen kann die Existenz eines weiteren Governance-Elementes, nämlich desjenigen der Viel-Ebenen-Governance, fast in allen laufenden Entscheidungsprozessen bestätigt werden. Am deutlichsten zeigt sich dies in der Debatte um das richtige Wolfsmanagement, an der sich von der Gemeinde bis zum Europarat alle politischen Institutionen und betroffenen Stakeholder beteiligen.

Mit den bereits angesprochenen Teillösungen ist dafür gesorgt, dass die meisten der hier besprochenen Entscheidungsfindungsprozesse auch im kommenden Jahr ihre Fortsetzung finden werden. Da im Herbst 2011 ein neues Parlament gewählt wird, muss mit einer neuen personellen und parteipolitischen Zusammensetzung des wichtigsten politischen Entscheidungsträgers gerechnet werden. Die begrenzte Problembearbeitungskapazität des Parlamentes sowie die stabilen institutionellen Rahmenbedingungen lassen jedoch zumindest kurzfristig keine grundlegenden Kurskorrekturen in der nationalen Waldpolitik und in den walddrelevanten Sektoralpolitiken erwarten. ■

Eingereicht: 17. März 2011, akzeptiert (ohne Review): 25. März 2011

Waldpolitischer Jahresrückblick 2010

Das walddpolitische Jahr 2010 war nicht so sehr durch medienwirksame Ereignisse als vielmehr durch Entscheidungsvorbereitungen «hinter den Kulissen» und durch wiederkehrende Vollzugsaktivitäten der Behörden gekennzeichnet. Als besonderes, weil nicht routinemässiges Geschäft kann die Lancierung einer Teilrevision des Waldgesetzes betrachtet werden: Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates hat beschlossen, insbesondere die Artikel 7 (Rodungsersatz) und 10 (Waldfeststellung) des geltenden Waldgesetzes zu revidieren und damit das strenge Walderhaltungsregime etwas zu lockern. Bei den walddrelevanten Sektoralpolitiken hat das Parlament die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) einen Schritt weitergebracht. Mit der vorgeschlagenen Revision des Artikels 5 (Mehrwertabgabe) des RPG steht ein unmittelbar walddgesetzrelevanter Artikel zur Diskussion. Mit den beiden internationalen Konferenzen zur Biodiversitäts- und zur Klimakonvention sowie der Behandlung der Alpenkonvention und der Landschaftskonvention standen unterschiedliche walddrelevante Themen auf der internationalen politischen Agenda. Das nächste Jahr wird voraussichtlich durch die Diskussion der zukünftigen Walderhaltungspolitik geprägt sein.

Literatur

- BAFU (2011)** Parlamentarische Initiative: Flexibilisierung der Waldflächenpolitik – Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vom 14. Januar 2011. Bern: Bundesamt Umwelt. 20 p.
- BUWAL, BRP (1998)** Landschaftskonzept Schweiz. Teil I Konzept, Teil II Bericht. Bern: Bundesamt Umwelt Wald Landschaft. 175 p.
- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2010A)** Voranschlag Verwaltungseinheiten. Zahlen 2011. Bern: Eidg Finanzverwaltung. 213 p.
- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2010B)** Voranschlag Verwaltungseinheiten. Begründungen 2011. Bern: Eidg Finanzverwaltung. 373 p.
- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2010C)** Finanzplan 2012–2014. Bern: Eidg Finanzverwaltung. 121 p.
- SABATIER PA (1993)** Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Héritier A, editor. Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Verlag. pp. 116–148.
- UREK-S (2010)** Parlamentarische Initiative Flexibilisierung der Waldflächenpolitik (09.474). Vorentwurf und erläuternder Bericht vom 6. September 2010. Bern: Kommission Umwelt Raumplanung Energie Ständerat. 26 p.
- ZIMMERMANN W (2010)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2009. Schweiz Z Forstwes 161: 161–170. doi: 10.3188/szf.2010.0161
- ZIMMERMANN W, WIDMER A (2009)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2008. Schweiz Z Forstwes 160: 150–113. doi: 10.3188/szf.2009.0105

Rétrospective annuelle de la politique forestière en 2010

L'année forestière 2010 ne s'est pas caractérisée par des événements médiatiques, mais plutôt par la préparation, en coulisses, de certaines décisions politiques ainsi que par des activités administratives d'implémentation. La révision partielle de la loi forestière peut être considérée comme spéciale, car c'est une affaire hors du commun: la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a décidé de réviser en particulier l'article 7 (relatif aux compensations de déboisement) et l'article 10 (relatif au statut forestier) de la loi forestière en vigueur, et ainsi d'assouplir le régime de conservation des forêts. Concernant les politiques sectorielles relatives à la forêt, le parlement a fait avancer la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire. Plus particulièrement, dans la proposition de révision de l'article 5 (taxe sur la valeur ajoutée) de cette dernière loi, il est question d'un article relatif à la politique forestière. Les aspects forestiers ont fait l'objet de discussions dans la sphère politique internationale, notamment lors de deux conférences internationales sur la convention sur la biodiversité et le climat et sur la convention alpine et du paysage. L'année prochaine, selon toutes les prévisions, les discussions devraient porter sur la future politique de conservation des forêts.

Annual review of Swiss forest policy 2011

The revision of the Forest Act, the adoption of the Forest Programme 2020 by the Federal Council as well as the preparation of the second contribution period of the New System of Financial Equalisation and Division of Tasks between the Confederation and the Cantons (NFE) shaped, in addition to the routine business, the forest policy of 2011. The parliamentary initiatives on forest and forest policy issues remained of about the same amount as in previous years, while the Federal Court decisions on forest legislation have declined significantly. In various forest-related sectoral policies, the government and parliament made important decisions. In climate policy, the Parliament adopted the CO₂ Law. However, this has not yet happened to the revision of the Spatial Planning Act. In nature and landscape policy, the administration has prepared the Swiss biodiversity strategy so far that the Federal Council could send it out for consultation. The revision of the Hunting Regulation, with changes in the management of large carnivores, is nearing adoption. At the international level, the Federal Council has submitted the European Landscape Convention to the Parliament for ratification, and the European forestry ministers have agreed to the preparation of a European Forest Convention.

Keywords: forest policy, annual review, Switzerland
doi: 10.3188/szf.2012.0145

* Universitätstrasse 16, CH-8092 Zürich, E-Mail willi.zimmermann@env.ethz.ch

Das innenpolitische Jahr 2011 der Schweiz war zum einen durch die Parlaments- und Bundesratswahlen, zum anderen durch den Entscheid des Bundesrates zum Ausstieg aus der Atomenergie geprägt. Mit der Abnahme der Polarisierung im Parlament beziehungsweise der neuen «Atomisierten Mitte»¹ ist mit einer Konsolidierung der Sachpolitiken und der Verwaltungsstrukturen zu rechnen. Ein konsequenter Ausstieg aus der Atomenergie könnte unmittelbare Auswirkungen auf Wald, Forstwirtschaft und Landschaft haben; denn künftig sollen Holzenergie, Wasserkraft, Windenergie und Solarstrom sowie CO₂-intensive Gaskraftwerke mit staatlichen Mitteln gefördert werden. Demgegenüber vermochte das von der Uno deklarierte Internationale Jahr des Waldes 2011 ausser zahlreichen Aktivitäten von Verwaltungen, Verbänden und Organisationen national wie international keine nennenswerten politischen Prozesse und Entscheide auszulösen. Die für die Wald- und Landschaftspolitik zuständigen Entscheidungsträger führten eher bereits früher auf die Agenda gesetzte Prozesse und Geschäfte weiter, als dass sie Neuausrichtungen beschlossen. Beispiele für diese Politik

der Kontinuität sind etwa die Revision des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG, SR 921.0), Budgetentscheide des Parlamentes oder die Verabschiedung der Waldpolitik 2020 durch den Bundesrat.

Waldpolitik im engeren Sinn

Parlament

Im Parlament dominierte die Teilrevision des Waldgesetzes die waldpolitischen Diskussionen. Nach dem Abschluss der Anhörungs- und Formulierungsphase durch die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (Urek-S; Zimmermann 2011) fand die parlamentarische Initiative «Flexibilisierung der Waldflächenpolitik» (09.474) Eingang in die Agenda der beiden Räte. Der Ständerat stimmte einem Eintreten auf die Vorlage ohne eine einzige Gegenstimme zu. In der Eintretensdebatte meldeten sich ausser dem Kommissionsprecher nur drei Ständesvertreter mit einem grund-

¹ Neue Zürcher Zeitung vom 24. Oktober 2011



Abb 1 In Gebieten mit zunehmender Waldfläche können bei Rodungen künftig anstelle von Realersatz gleichwertige Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes getroffen werden. Foto: Brigitte Wolf

sätzlichen und zwei kleinen Vorbehalten zu Wort. Das grundsätzliche Votum stammte vom Genfer Ständerat Robert Cramer, der in der Revisionsvorlage eine grobe Verletzung des Demokratieprinzips sah. Vor allem mit der generellen Einführung des statischen Waldbegriffes würde man ein Versprechen brechen, mit welchem das Parlament seinerzeit die Initianten der Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald» zum Rückzug der Initiative bewogen hätte. Er wurde unterstützt von Erika Forster-Vannini (SG) und Hans Hess (OW), welche forderten, dass die beiden Kernpunkte der Vorlage, nämlich die Lockerung der Ersatzaufforstungspflicht und die Möglichkeit der Ausdehnung des statischen Waldbegriffes auf ausserhalb der Bauzonen, restriktiver gefasst werden, als dies die Kommissionmehrheit vorgeschlagen hatte.

Die Detailberatungen beschränkten sich auf zwei Artikel. Dabei obsiegten in beiden Fällen Minderheitsanträge über die Anträge der Kommissionmehrheit (und des Bundesrates). Eine erste Differenz betraf Art. 7 Abs. 2 WaG: Während Kommissionmehrheit und Bundesrat wollten, dass bei Rodungen grundsätzlich in allen Gebieten der Schweiz auf Realersatz verzichtet werden kann, beantragte eine Kommissionminderheit, dies nur in Gebieten mit zunehmender Waldfläche zu gestatten (Abbildung 1). Mit 23 zu 10 Stimmen stimmte der Ständerat der restriktiveren Fassung der Minderheit zu. Nach dem vom Ständerat genehmigten Wortlaut von Art. 7 Abs. 2 sollte die heutige Möglichkeit der Ersatzaufforstung in einer anderen Gegend gestrichen und damit die sogenannte Kaskade um eine Stufe

verkürzt werden. Von der Möglichkeit der Ersatzmassnahmen hätte nur noch in Gebieten mit zunehmender Waldfläche, nicht mehr aber in der Produktionsregion Mittelland Gebrauch gemacht werden können. Rechtlich hätte dies zu einer Verschärfung der geltenden Regelung in einer erheblichen Zahl von Kantonen geführt. Namentlich die Kantone Bern, Waadt, Zürich, Aargau, Freiburg, Thurgau und Luzern, welche insgesamt über rund drei Viertel der vom Bund festgelegten Fruchtfolgeflächen verfügen, hätten bei der Umsetzung Probleme bekommen (BBl 1992 II 1649²). Die übrigen von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen von Art. 7 wurden diskussionslos angenommen, ebenso der Antrag zur Aufhebung von Art. 8 (Ersatzabgaben).

Eine zweite Differenz entstand in Bezug auf Art. 10 Abs. 2: Während die Kommissionmehrheit mit dem Bundesrat die Möglichkeit des statischen Waldbegriffes auch ausserhalb der Bauzone einführen wollte, beantragte eine Kommissionminderheit das Belassen der geltenden Regelung, das heisst die Beschränkung des dynamischen Waldbegriffes ausschliesslich auf Bereiche, wo Bauzonen an den Waldgrenzen oder in Zukunft grenzen sollen. Auch hier obsiegte der Minderheitsantrag mit 24 zu 12 Stimmen. Die Minderheit führte folgende Argumente gegen eine weitere Lockerung ins Feld: Aushöhlung des Walderhaltungsgebotes, Rechtsunsicherheit, künstliche Unterscheidung mit surrealistischem Ergebnis, Vollzugsschwierigkeiten, kostspielige

² BBl = Bundesblatt

Übung, offene Fragen bezüglich Bewirtschaftung, Subventionierung und rechtlicher Einstufung von neu entstehenden «Nichtwäldern» (AB 2011 S 688³). Damit zeigte die Mehrheit der Ständerate Respekt vor den Initianten der Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald» und damit vor der Institution Volksinitiative. In verschiedenen Voten kam zudem der Respekt gegenüber dem Walderhaltungsgebot und dessen Akzeptanz in breiten Bevölkerungskreisen zum Ausdruck. Auffallend ist ferner, dass sich die vom Waldeinwuchs betroffenen Landesvertreter der Bergkantone kaum zu Wort meldeten und mehrheitlich gegen eine allzu starke Lockerung des Walderhaltungsgebotes stimmten. Die Mehrheit im Ständerat war sich einig, dass das Problem des natürlichen Waldeinwuchses nicht mit künstlichen planerischen Mitteln gelöst werden kann. Dies geht stellvertretend aus dem Votum von Ständerat Cramer hervor: ... *si on étend cette notion à toutes les zones, et notamment aux zones agricoles, ... on va se retrouver dans une situation totalement artificielle, je dirai même dans une situation surréaliste ...* (AB 2011 S 687).

Bundesgesetz über den Wald – Änderungen vom 16. März 2012

Art. 7 Rodungsersatz

¹ Für jede Rodung ist in derselben Gegend mit vorwiegend standortgerechten Arten Realersatz zu leisten.

² Anstelle von Realersatz können gleichwertige Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes getroffen werden:

- a. in Gebieten mit zunehmender Waldfläche;
- b. in den übrigen Gebieten ausnahmsweise zur Schonung von landwirtschaftlichem Kulturland sowie ökologisch oder landschaftlich wertvoller Gebiete.

³ Auf den Rodungsersatz kann verzichtet werden bei Rodungen:

- a. von in den letzten 30 Jahren eingewachsenen Flächen für die Rückgewinnung von landwirtschaftlichem Kulturland;
- b. zur Gewährleistung des Hochwasserschutzes und zur Revitalisierung von Gewässern;
- c. für den Erhalt und die Aufwertung von Biotopen nach den Artikeln 18a und 18b Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz.

⁴ Wird nach Absatz 3 Buchstabe a rückgewonnenes landwirtschaftliches Kulturland innerhalb von 30 Jahren einer anderen Nutzung zugeführt, so ist der Rodungsersatz nachträglich zu leisten.

Art. 8 Ersatzabgaben

Aufgehoben.

Art. 10 Waldfeststellung

² Beim Erlass und bei der Revision von Nutzungsplänen nach dem Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung ist eine Waldfeststellung anzuordnen in Gebieten:

- a. in denen Bauzonen an den Wald grenzen oder in Zukunft grenzen sollen;
- b. ausserhalb der Bauzonen, in denen der Kanton eine Zunahme des Waldes verhindern will.

Art. 13 Abgrenzung von Wald und Nutzungszonen

¹ Waldgrenzen, die gemäss Artikel 10 Absatz 2 festgestellt worden sind, werden in den Nutzungsplänen eingetragen.

³ Waldgrenzen können im Waldfeststellungsverfahren nach Artikel 10 überprüft werden, wenn die Nutzungspläne revidiert werden und sich die tatsächlichen Verhältnisse wesentlich geändert haben.

Kasten 1 Die revidierten Artikel des Waldgesetzes, wie sie von National- und Ständerat in der Frühjahrsession 2012 verabschiedet wurden (BBl 2012 3445). Kursiv: Änderungen gegenüber dem Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald.

Nachdem auch die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (Urek-N) die Vorlage vorberaten hatte, trat der Nationalrat in der Frühjahrsession 2012 ohne Gegenstimme auf die Revision des Waldgesetzes ein und verabschiedete dieses noch in der gleichen Session (AB 2012 N 140). Dabei hat der Zweitrat Art. 7 Abs. 2 neu formuliert und bei Art. 10 Abs. 2 den vom Ständerat abgelehnten Vorschlag der Urek-S angenommen. Damit kam es zu substanziellen Differenzen zwischen National- und Ständerat, welche die beiden Räte noch in der gleichen Session bereinigten. Bei Art. 7 Abs. 2 übernahm der Nationalrat im Wesentlichen die Regelung des Ständerates und beschränkte die Möglichkeit der Ersatzmassnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes grundsätzlich auf Gebiete mit zunehmender Waldfläche (Art. 7 Abs. 2 Bst. a). Neu gegenüber dem Ständerat schuf er in Bst. b jedoch die Möglichkeit, dass diese Ersatzmassnahmen anstelle des Realersatzes ausnahmsweise auch in den nicht vom Waldeinwuchs betroffenen Gebieten zur Schonung des landwirtschaftlichen Kulturlandes und von ökologisch oder landschaftlich wertvollen Gebieten angeordnet werden können. Keine Mehrheit fand die Aufnahme einer neuen Bestimmung (Art. 7 Abs. 3 Bst. d), welche den Verzicht auf einen Rodungsersatz beim Bau von Infrastruktur zur Produktion von erneuerbaren Energien wie ... *Stauseen, Solaranlagen, Windanlagen, Biomassekraftwerke, Geothermie, mit den dazugehörigen Erschliessungen, Strassen, Leitungen usw.* vorsah (AB 2012 N 145).

Eine zweite Differenz schuf der Nationalrat mit der Ausdehnung der Waldfeststellungen beziehungsweise des statischen Waldbegriffes auf Gebiete ... *ausserhalb der Bauzonen, in denen der Kanton eine Zunahme des Waldes verhindern will* (Art. 10 Abs. 2 Bst. b). Damit entschied sich der Nationalrat für jene Lösung, die bereits von der Urek-S vorgeschlagen, von der Mehrheit des Ständerates jedoch abgelehnt worden war. Nachdem der Nationalrat die Gesamtvorlage mit 163 zu 0 Stimmen angenommen hatte, behandelte der Ständerat die vom Nationalrat geschaffenen Differenzen ebenfalls in der Frühjahrsession 2012 (AB 2012 S 248). Während der vom Nationalrat vorgeschlagene neue Wortlaut von Art. 7 Abs. 2 vom Ständerat diskussionslos und einstimmig angenommen wurde, gab die Ausdehnung der statischen Waldgrenzen auf das Nichtbaugelände Anlass zu kontroversen Diskussionen. Im Vergleich zur ersten Debatte im Ständerat wurden keine wesentlich neuen Argumente vorgebracht: Die Befürworter einer Ausdehnung des statischen Waldbegriffes argumentierten in erster Linie mit dem Hinweis auf die Forderungen der Kantone, die Gegner mit dem Appell an die Versprechen gegenüber den Initianten der Volksinitia-

³ AB = Amtliches Bulletin: Wortprotokolle von Nationalrat (AB ... S ...) und Ständerat (AB ... S ...)

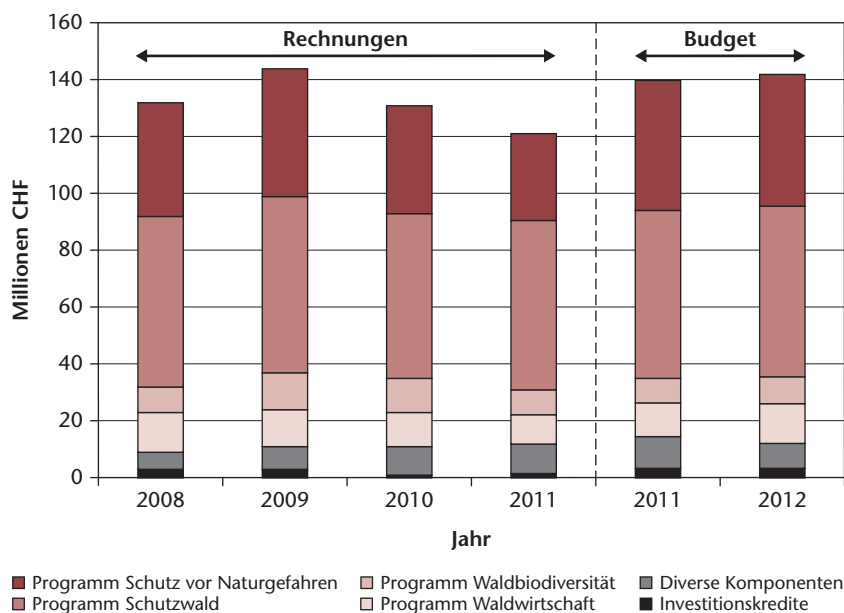


Abb 2 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnungen 2008 bis 2011 sowie Budgets 2011 und 2012. Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung (2011a, 2011b und 2011c) und schriftliche Mitteilung des Bundesamtes für Umwelt.

tive sowie mit Hinweisen auf Vollzugsprobleme. Die Diskussion um Art. 10 Abs. 2 (in Verbindung mit Art. 13) kann mit dem Votum von Ständerat Hess illustriert werden: *Ich kann mich aber heute der Mehrheit anschliessen. In der Diskussion wurde auf die Problematik hingewiesen. Wenn wir die Problematik kennen, können wir auch die Mittel ergreifen, damit den Bedenken von Herrn Cramer und Frau Bruderer wirklich Rechnung getragen wird* (AB 2012 S 251). Wie Ständerat Hess änderten 16 weitere Ratsmitglieder ihre Meinung, sodass der Ständerat schlussendlich mit 29 zu 10 Stimmen der nationalrätlichen Version von Art. 10 Abs. 2 zustimmte. In der Schlussabstimmung genehmigte der Nationalrat die gesamte Vorlage einstimmig (AB 2012 N 552), der Ständerat mit 39 zu 4 Stimmen (AB 2012 S 269). Der Bundesrat hat den verbindlichen Gesetzestext veröffentlicht (Kasten 1) und den Ablauf der Referendumsfrist auf den 5. Juli 2012 festgelegt (BBl 2012 3445).

Budgetbeschlüsse des Parlamentes

Die vom Parlament fürs Jahr 2012 bewilligten Bundesbeiträge für forstliche Massnahmen und Massnahmen im Bereich Naturgefahren bewegen sich im Rahmen der letzten Jahre (Abbildung 2). Gegenüber dem Vorjahr haben die Bundesbeiträge insgesamt um rund 1.4% zugenommen, womit der Zuwachs deutlich über der Jahreststeuerung von 0.2% liegt. Mit Ausnahme der forstlichen Investitionskredite und der Komponente Diverses hat das Parlament sämtliche Positionen leicht erhöht.

Ein Vergleich zwischen dem Budget 2011 und den für das gleiche Jahr ausbezahlten Bundesbeiträgen zeigt, dass bei vier von sechs Komponenten, nämlich beim Programm Schutz vor Naturgefahren, bei den Investitionskrediten, beim Programm Wald-

wirtschaft und bei Diverse Komponenten die für den Wald vom Parlament bewilligten Mittel nicht ausgeschöpft wurden (Abbildung 2). Zwischen Budget und Rechnung ergibt sich eine Differenz von rund 19 Millionen Franken, was einer Budgetabweichung von rund 13% entspricht. Für die Periode 2012 bis 2015 sieht der Bundesrat für den Wald Verpflichtungskredite von 344 Millionen Franken oder jährlich rund 86 Millionen Franken (heute rund 90 Mio.) vor. Beim Programm Schutz vor Naturgefahren sind für die gleiche Periode Verpflichtungskredite von insgesamt 180 Millionen Franken oder jährlich rund 45 Millionen Franken budgetiert, was ebenfalls dem aktuellen Budget entspricht und erheblich über dem Rechnungsbetrag der letzten zwei Jahre liegt.

Das forstliche Budget zeichnet sich somit durch eine relative Konstanz der insgesamt verfügbaren Mittel und der Aufteilung auf die einzelnen Budgetpositionen aus. Die Gegenüberstellung von Budgets und Rechnungen lässt vermuten, dass seit der Einführung des Beitragssystems gemäss Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) die verfügbaren Mittel des Bundes durch die Kantone relativ umfassend ausgeschöpft werden. Die Ausnahmen bilden hier die Beiträge für den Schutz vor Naturgefahren und in geringerem Masse die finanziellen Anreize für die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Forstwirtschaft. Die Gründe für diese nicht volle Inanspruchnahme der Bundesbeiträge können beispielsweise im Wechsel zum NFA-Beitragssystem, in zu strengen Auflagen oder zu tiefen Ansätzen des Bundes, im Fehlen entsprechender kantonaler oder kommunaler Finanzmittel, in der guten Auslastung des Baugewerbes (im Bereich Schutz- und Infrastrukturbauten), in der guten finanziellen Lage der Forstbetriebe oder in einer ungenügenden Information liegen. Zur Klärung dieser Frage sind gemäss Bundesamt für Umwelt (Bafu) nach Abschluss der ersten NFA-Periode diverse Evaluationen zur forstlichen Beitragspolitik in Bearbeitung. Von diesen erhofft sich der Bund auch Erkenntnisse über die Wirkung und die Effizienz der verschiedenen Beitragskategorien.

Parlamentarische Vorstösse

Gemäss Zusammenstellung des Bafu sind im Berichtsjahr 2011 insgesamt elf Vorstösse zu Wald und Holz eingereicht worden.⁴ Von der Form her hat sich eine Verschiebung von den Motionen (4) zu den Interpellationen (6) ergeben (ergänzt durch eine Anfrage). Bei den Urhebern bleibt Nationalrat von Siebenthal mit drei Motionen und einer Interpellation unangefochten an der Spitze. Thematisch halten sich die Wald- und Holzthemen in etwa die Waage. Das Spektrum der Themen reicht vom Schutz der Kasta-

⁴ www.bafu.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/01225/02286/11110/index.html (29.3.2012)

Abb 3 Mit der Motion «Bau von Windenergieanlagen in Wäldern und an Waldrändern» soll eine Lockerung der Rodungsvoraussetzungen für den Bau von Windenergieanlagen im Wald erreicht werden. Foto: Rainer Sturm/Pixelio



nienwälder über die Förderung von Holz- und Windenergieanlagen beziehungsweise der Holzindustrie bis zur Errichtung eines Waldklimafonds. Im Folgenden sollen die drei zum Wald eingereichten Motionen kurz vorgestellt werden.

Mit der Motion 11.3398 beauftragte Nationalrat von Siebenthal den Bundesrat, ... *sämtliche Bundesprojekte und -strategien, die zu einer Verringerung der potenziell verfügbaren erneuerbaren Energieträger führen könnten, zu sistieren ...* In der Begründung präziserte der Motionär seine Forderung wie folgt: *Dies betrifft insbesondere sämtliche Projekte in der Wasserkraftgewinnung und der Energieholzerzeugung. Speziell im Wald ist das Entziehen bewirtschaftbarer Flächen aus der Nutzung in der Regel über Jahrzehnte durch Grundbucheinträge fixiert. Im Sinne der Offenhaltung sämtlicher Optionen sind solche Vorhaben bis auf Weiteres zu sistieren. Dies betrifft insbesondere auch die Biodiversitätsstrategie.* Obwohl der Bundesrat dem Parlament eine Ablehnung der Motion beantragt hatte, haben Ständerat und Nationalrat die Motion in abgeänderter Form überwiesen: *Der Bundesrat wird beauftragt, im Rahmen eines Berichtes eine Gesamtübersicht über mögliche Zielkonflikte zwischen Projekten zur Förderung von erneuerbaren Energien und anderen Bundesprojekten und -strategien aufzuzeigen.*

Auch in seiner zweiten Motion geht es Nationalrat von Siebenthal um die Verknüpfung von Wald- und Energiepolitik. Mit der Motion 11.3735 verlangte er vom Bundesrat, ... *die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit der Bau von Windenergieanlagen gegen nutzenorientierte Entschädigung des Waldeigentümers und Einbindung in Partnerschaften in Waldgebieten vereinfacht und ohne bürokratische Hürden möglich wird. Weiter sollen die Ausführungsbestimmungen im Konzept Windenergie Schweiz von 2004 sowie die «Empfehlung*

zur Planung von Windenergieanlagen» aus dem Jahr 2010 entsprechend angepasst werden. Gemäss Begründung soll mit der Umsetzung der Motion eine Lockerung der Rodungsvoraussetzungen für den Bau von Windenergieanlagen inklusive dazugehöriger Infrastruktur erreicht werden. Auch hier beantragte der Bundesrat die Ablehnung der Motion, welche von den Räten im Berichtsjahr noch nicht behandelt wurde.

In einer Ende Jahr eingereichten und von 46 Ratsmitgliedern mitunterzeichneten Motion (11.4164) verlangte Nationalrat Binder vom Bundesrat, dass dieser ... *die Voraussetzungen für die Errichtung eines Waldklimafonds ... (schafft), in den die geldwerten CO₂-Senkenleistungen des Waldes eingebracht werden. Mit dem Fonds sind den Waldeigentümern forstliche Massnahmen zur Milderung der Folgen des Klimawandels abzugelten. Begründet wird die Motion unter anderem damit, dass die Schweiz ... 2006 gegenüber der UNO definiert (hat), dass sie sich die Senkenleistung des Waldes anrechnen lässt (Art. 3.4, Kyoto-Protokoll).* Des Weiteren verwies der Motionär auf entsprechende Ansätze im Rahmen der gescheiterten Waldgesetzrevision sowie auf ähnliche Vorkehren der Deutschen Bundesregierung. Bundesrat und Parlament werden die Motion voraussichtlich im Laufe des Jahres 2012 behandeln.

Bundesrat und Bundesverwaltung

Mit Entscheid vom 31. August 2011 hat der Bundesrat das Strategiepapier Waldpolitik 2020 (BBl 2011 8731) formell genehmigt und damit für sich selber und für die Bundesverwaltung konkrete Ziele und die dazugehörigen strategischen Stossrichtungen bis zum Jahre 2020 festgelegt. Mit der Genehmigung durch den Bundesrat konnte die Waldpolitik 2020 zwei Hierarchiestufen höher angesiedelt

werden als das Waldprogramm Schweiz (WAP-CH; Projektleitung WAP-CH & BHP Brugger 2004). Das vorwiegend vom Bafu ausgearbeitete neue Strategiepapier wurde auch «nach unten» abgesichert, indem die Forstdirektorenkonferenz zustimmte. Die Waldpolitik 2020 hat zwar keinen rechtsverbindlichen Charakter, aber einen verwaltungspolitisch hohen Stellenwert: Das Dokument verschafft dank der bundesrätlichen Genehmigung den für den Wald verantwortlichen Verwaltungsstellen (v.a. Uvek und Bafu) eine erhöhte Legitimation bei der Vorbereitung und Durchsetzung walddpolitischer Anliegen (v.a. Gesetzgebung und Budgets) sowie bei deren Einbringung in andere Sektoralpolitiken wie Landwirtschafts-, Raumentwicklungs-, Energie- und Umweltpolitik. Inhaltlich besteht die Waldpolitik 2020 aus einem Hauptziel (Sicherstellung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung), einer Vision 2030 (mit sechs Handlungsfeldern) sowie elf Zielen und strategischen Stossrichtungen, wobei die Ausschöpfung des Holznutzungspotenzials, die Anpassung an den Klimawandel, die Sicherstellung der Schutzwaldleistung, die Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität im Wald und die Waldarealerhaltung als prioritäre Ziele bezeichnet werden. Die erforderlichen Massnahmen sollen in zwei Umsetzungsetappen erarbeitet und beschlossen werden.

Mit der Verabschiedung der Waldpolitik 2020 konnte eine Art Planungssicherheit für die nächsten zehn Jahre erreicht werden. Allerdings gilt es zu beachten, dass das Dokument zwar für den Bundesrat und die Verwaltung verbindlich ist, nicht aber für das Parlament, das für eine allfällige Neuausrichtung der Schweizer Waldpolitik verantwortlich ist. Dies ist eine mögliche Erklärung für die Feststellung, dass die Waldpolitik 2020 keine grundlegenden Änderungen der Schweizer Waldpolitik bringt. Mit wenigen Ausnahmen finden sich alle Teilziele direkt oder indirekt bereits im WAP-CH, in der geltenden Waldgesetzgebung oder sogar in der Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik aus dem Jahre 1975 (Expertenkommission 1975). Mehr als die Hälfte der elf Teilziele erfordern Gesetzesanpassungen oder die Prüfung und allenfalls Erhöhung der finanziellen Beiträge des Bundes. In beiden Fällen ist das Parlament die zuständige Entscheidungsinstanz. Wie in den meisten anderen Politikfeldern wird auch in der Waldpolitik die Konfliktregelung in erster Linie nicht auf der Visions-, Strategie- und Zielebene, sondern auf der Instrumenten- und Massnahmenebene stattfinden.

Der Bundesrat hat sich auch auf gesetzgeberischer Ebene mit walddrelevanten Themen beschäftigt. So hat er mehrere Artikel der Verordnung vom 30. November 1992 über den Wald (Waldverordnung, WaV, SR 921.01) aufgehoben oder geändert und damit Anpassungen im Bereich der forstlichen Ausbildung und der NFA-Beiträge vorgenommen. Im

Zuge zweier allgemeiner Anpassungsverordnungen (AS 2011 5227 und AS 2011 649) hat er Art. 35 Abs. 1 und Art. 37 Abs. 2 Bst. b aufgehoben sowie Art. 37 Abs. 1, Art. 39 und Art. 43 neu formuliert. Die Änderungen hatten unter anderem die Aufhebung der Eidgenössischen Forstlichen Ausbildungskommission (Efak) zur Folge. Bei der Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen hat der Bundesrat neben kleineren Änderungen die Globalbeiträge zur Regel erklärt und bei den Beiträgen an die überbetriebliche Planung als neues Kriterium die in die Planung einbezogene Waldfläche eingeführt.

Ein weiterer Schwerpunkt der Abteilung Wald des Bafu war das Controlling und die Evaluation der NFA-Beiträge aus der Periode 2008 bis 2011 sowie die Vorbereitung der NFA-Beitragsperiode 2012 bis 2015 mit den entsprechenden Verhandlungen mit den Kantonen. Weitere Tätigkeiten waren gemäss Mitteilung des Bafu verschiedene Kommunikations- und Informationsveranstaltungen zum Internationalen Jahr des Waldes (u.a. mithilfe des Dokumentarfilms «Das Geheimnis unseres Waldes»), die Beteiligung an internationalen Prozessen (insbesondere an der Klimakonferenz in Durban und an der Europäischen Waldkonvention), die Bekämpfung von neuen, besonders gefährlichen Schadorganismen, die Auswertung der ersten Etappe des Forschungsprogramms Wald und Klimawandel sowie die Gründung des Forums Holz, welches das Bafu als Pendant zum Forum Wald in holzwirtschaftlichen und holzpolitischen Fragen beraten und unterstützen soll.

Bundesgericht

Das Bundesgericht hatte sich 2011 nur in einem einzigen Fall (1C_551/2010) mit primär walddrechtlichen Fragen auseinanderzusetzen. Dieser war im Endergebnis klar, enthielt aber in verfahrensrechtlicher und materieller Hinsicht einige interessante Aspekte. Zur Beurteilung stand eine von den kantonalen Behörden verweigerte Bewilligung einer als Tierpark für verletztes Wild bezeichneten Wildtieranlage, die teilweise auf Waldboden errichtet wurde (Abbildung 4). Nach einem mehrere Jahre dauernden, teils widersprüchlichen und lückenhaften Verfahren verweigerten auf Antrag des kantonalen Forstdienstes der Reihe nach das zuständige Departement, die Regierung und das Kantonsgericht die Erteilung einer Servitutsbewilligung im Waldareal. Das Bundesgericht wies eine gegen das letztinstanzliche kantonale Urteil erhobene Beschwerde ab und bestätigte die Verweigerung der Erteilung der Servitutsbewilligung sowie die Pflicht zur Wiederherstellung des ursprünglichen Waldzustandes. Das Bundesgericht schützte das Vorgehen des Kantons unter anderem mit der Begründung, dass die Anlage gegen das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451; BLN-Objekt und Sonderwaldreservat), das Waldgesetz (waldschädigende



Abb 4 Das Bundesgericht bestätigt ein Kantonsgerichtsurteil, welches die Servitutsbewilligung für einen Tierpark im Waldareal eines BLN-Gebietes verweigerte. Foto: Konrad Egger

Nutzung, Waldeinzäunung und Waldabstand) und das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700; Trennung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet) verstosse.

Verfahrensmässig fällt auf, dass es mit der Koordinationspflicht bei verschiedenen Verfahren und mit dem Einbezug von kantonalen Fachstellen durch die Gemeinden, wie das bei der Anwendung von Art. 24 RPG und diversen Artikeln des Waldgesetzes regelmässig der Fall ist, immer noch Abstimmungsprobleme gibt. Sodann zeigt der Fall auch, dass Fachbehörden wie hier der Forstdienst oder die Naturschutzfachstelle nach wie vor unter einem gewissen Druck der politischen Behörden (Departement, Regierung) stehen und die Gerichte deshalb eine wichtige Kontrollfunktion ausüben. Materiell sind vom Bundesgericht verschiedene vorwiegend waldrechtliche Punkte angesprochen, jedoch nicht klar beantwortet worden. So haben weder das Kantons- noch das Bundesgericht die Frage eingehend geprüft, ob ein derart intensiv genutzter «Tierpark», der zu einer eigentlichen Waldvernichtung führt, eine nachteilige Nutzung, eine nicht forstliche Kleinbaute oder eine Zweckentfremdung von Waldboden und damit eine Rodung darstellt. Obwohl das Bundesgericht in Erwägung 4.2 die einschlägigen Bestimmungen (inklusive forstliche Baute) des Waldgesetzes zitierte, prüfte es die Frage des Rodungstatbestandes nicht. Den Erwägungen 4.2 ff. ist zu entnehmen, dass das Bundesgericht die 2300 m² Waldareal umfassende Wildtieranlage als nicht forstliche Kleinbaute und -anlage qualifizierte. Diese bedürften gemäss Art. 14 Abs. 2 WaV zwar keiner Rodungsbewilligung, dafür aber einer Ausnahmbewilligung nach Art. 24 RPG. Eine solche setzt voraus, dass der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Standortgebunden-

heit) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Da das BLN-Objekt und das Sonderwaldreservat das überwiegende Interesse rechtfertigten, konnte das Bundesgericht die grundsätzlich interessierende Frage offen lassen, ob ein Tierpark im Wald standortgebunden sein kann oder nicht.

Waldpolitik im weiteren Sinn

Wie das Strategiepapier Waldpolitik 2020, aber auch die Waldgesetzrevision und die parlamentarischen Vorstösse zeigen, bestehen erhebliche Überschneidungen zwischen der Waldpolitik und anderen Sektoral- oder Querschnittpolitiken. Neben der Raumentwicklungs- sowie der Natur- und Landschaftsschutzpolitik zeichnet sich die Klima- und Energiepolitik immer mehr als Politikfeld mit steigendem internen und externen Koordinationsbedarf zur Waldpolitik ab.

Raumplanung und Raumentwicklung

Inhalt und Prozess der Raumordnungspolitik des Bundes werden zurzeit in hohem Masse durch zwei Volksinitiativen bestimmt, welche die weitere Zersiedlung der Landschaft stoppen oder eindämmen möchten. Die im März 2012 angenommene Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» (BBl 2008 8757) hatte 2011 zur Änderung von Art. 8 RPG und zu einer neuen Übergangsbestimmung im Raumplanungsgesetz geführt. Beide Bestimmungen sind am 1. Juli 2011 in Kraft getreten (AS 2011 2913). Zu einer weit umfassenderen Revision des Raumplanungsgesetzes hat die Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur» oder Landschaftsinitiative geführt. Nach dem Ständerat hat in der Herbstsession 2011 auch der Nationalrat die Vorlage beraten (AB 2011 N 1788) und zum Teil erhebliche Differenzen gegenüber dem Ständerat geschaffen (AB 2011 S 1174), sodass die definitive Fassung des revidierten Raumplanungsgesetzes erst im Laufe des Jahres 2012 vorliegen wird. Dabei dürfte – auch im Hinblick auf einen allfälligen Rückzug der Landschaftsinitiative – namentlich die Regelung der raumplanerischen Mehrwertabschöpfung zum Schicksalsartikel der RPG-Revision werden.

Klimapolitik

Nach einem rund zweieinhalb Jahre dauernden Prozess hat das Parlament die Revision des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz, SR 641.71) zu Ende beraten. In der Wintersession 2011 haben beide Räte die Vorlage definitiv verabschiedet (AB 2011 N 2279 und AB 2011 S 1305). Der Gesetzestext (BBl 2012 113) entspricht im Wesentlichen dem bundesrätlichen Vorschlag. Dies gilt insbesondere in Bezug auf das im Gesetz bis zum Jahr 2020 festgeschriebene Reduk-



Abb 5 Gemäss dem neuen CO₂-Gesetz ist die Leistung der Senken von verbautem Holz zur Reduktion der Treibhausgasemissionen anrechenbar. Foto: Willi Zimmermann

tionsziel bei den Treibhausgasemissionen von 20% (Art. 3). Die Debatte im Parlament drehte sich vor allem um die Frage, ob die zur Erreichung dieses Reduktionszieles erforderlichen Massnahmen vollumfänglich im Inland oder teilweise (z.B. maximal die Hälfte) auch im Ausland getroffen werden können. Das Parlament hat sich grundsätzlich für die strengere Inlandlösung entschieden, gab aber vor allem den Industrieunternehmen die Möglichkeit, sich mit der Beteiligung am European Union Emission Trading System (EU ETS) auch mit Auslandsmassnahmen CO₂-Reduktionen gutschreiben zu lassen (Art. 5 ff.).

Das revidierte CO₂-Gesetz erwähnt in zwei Bestimmungen explizit die Wald- und Holzwirtschaft. Art. 4 Abs. 2 hält fest, dass *zur Reduktion (der Treibhausgasemissionen) ... auch Massnahmen nach anderen Gesetzgebungen beitragen (sollen), ... namentlich in den Bereichen Umwelt, Energie, Land-, Wald- und Forstwirtschaft ...*. In Art. 14, der ein eigenes Kapitel des CO₂-Gesetzes bildet und vom Parlament neu in die Revisionsvorlage aufgenommen wurde (AB 2010 N 640), steht kurz und bündig: *Die Leistung der Senken von verbautem Holz ist anrechenbar* (Abbildung 5). Die Umsetzung dieses offen formulierten Artikels dürfte einige Schwierigkeiten bereiten und entsprechend viel Zeit beanspruchen. Nach wie vor keine explizite Regelung fand die Anrechnung und Abgeltung der Senkenleistung des Waldes. Sie wird im Rahmen der nach der Verabschiedung des CO₂-Gesetzes eingereichten Motion Binder (11.4164) thematisiert werden.

Natur- und Landschaftsschutzpolitik

Nachdem der Ständerat in der Märzsession 2011 fünf bereits vom Nationalrat überwiesene Motionen zum Thema Wolf gutgeheissen hatte (AS 2011 S 290), gingen Bundesrat und Verwaltung an die Revision der Jagdverordnung. Im Juli 2011 unterbrei-

tete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek) den Kantonen und interessierten Verbänden und Organisationen den Entwurf einer vor allem in Bezug auf die Regulierung von Grossraubtieren und die Ausscheidung von Wildruhezonen revidierten Jagdverordnung zur Anhörung.⁵ Der Bundesrat hat die umstrittene Verordnung formell noch nicht verabschiedet, sodass diese erst im Laufe des Jahres 2012 in Kraft treten kann. In Erfüllung eines weiteren parlamentarischen Auftrages zum Thema Wolf hat der Bundesrat einen Antrag zur Änderung der Berner Konvention gutgeheissen (Zimmermann 2011).⁶ Die zuständigen Organe der Konvention werden aufgefordert, den Art. 22 dahingehend zu ändern, dass ein Staat auch nach Inkrafttreten der Konvention Vorbehalte zum Beispiel in Bezug auf den Schutzstatus von bestimmten Tieren anbringen kann. Der ständige Ausschuss und das Ministerkomitee der Konvention haben nun über den von der Schweiz formell eingereichten Antrag zu befinden.

Im September 2011 hat der Bundesrat einen Entwurf der Strategie Biodiversität Schweiz in die Vernehmlassung gegeben.⁷ Das Dokument enthält zehn strategische Ziele unter anderem zu den forstrelevanten Themenbereichen: Nachhaltige Nutzung der Biodiversität (Ziel Nr. 1), Schaffung einer ökologischen Infrastruktur (2), Verbesserung des Zustandes stark gefährdeter Arten (3), Erhaltung der genetischen Vielfalt (4), Überprüfung von finanziellen Anreizen (5), Erfassung von Ökosystemleistungen (6), Überwachung von Veränderungen in der Biodiversität (10).

Die für jedes Handlungsfeld bis 2020 anvisierten Ziele sollen durch spezifische Aktionspläne konkretisiert werden. Die zu ergreifenden Massnahmen sollen in Absprache mit den betroffenen Sektoren ausgehandelt und festgelegt werden. Es ist zu erwarten, dass der Biodiversitätsstrategie Schweiz ein langer und beschwerlicher Weg durch die Institutionen bevorsteht.

Auf der Vollzugsebene hat das Bafu seine Bewilligungspraxis für die Planung und den Betrieb von nationalen Parks lückenlos fortgesetzt und sämtliche eingereichten Gesuche gutgeheissen.⁸ Damit gibt es zurzeit in der Schweiz den Schweizerischen Nationalpark, zehn anerkannte Regionale Naturpärke, einen Naturerlebnispark, zwei Kandidaten für einen Nationalpark und vier Kandidaten für Regionale Naturpärke.⁹

5 www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=40240 (29.3.2012)

6 www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=42250 (29.3.2012)

7 www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=41197 (29.3.2012)

8 www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=40985 (29.3.2012)

9 www.bafu.admin.ch/paerke/06579/index.html?lang=de (29.3.2012)

In der Landschaftspolitik hat das Bundesgericht einen richtungsweisenden Entscheid gefällt, der für die zahlreichen anstehenden Starkstromleitungsprojekte Konsequenzen haben wird. Entgegen seiner bisherigen Rechtsprechung hielt das höchste Gericht im Entscheid Riniken (BGE 137 II 266) fest, dass eine Verkabelung von Freileitungen wegen des technischen Fortschrittes heute nicht mehr nur in besonders schützenswerten Gebieten (von nationaler Bedeutung), sondern auch in einer Landschaft von mittlerer oder lokaler Bedeutung zumutbar sei. Nach diesem Entscheid, der im Urteil 1_C560/2010 bestätigt wurde, wird es den Leitungsinhabern in Zukunft schwerfallen, sich einer Verkabelung mit technischen oder wirtschaftlichen Argumenten zu widersetzen.

Internationale Umweltpolitik

Die internationale Umweltpolitik war aus walddemokratischer Sicht zum einen durch den Vollzug und die Fortsetzung der Klima- und Biodiversitätskonvention, zum anderen durch die Einleitung des Ratifizierungsverfahrens bei der Landschaftskonvention sowie durch erste Beschlüsse in Richtung einer Europäischen Waldkonvention geprägt. Nachdem die Schweiz bereits im Jahre 2000 gemeinsam mit 18 weiteren Staaten die Europäische Landschaftskonvention unterzeichnet hatte, beantragte der Bundesrat im November 2011 dem Parlament die Ratifizierung dieses völkerrechtlichen Abkommens (BBl 2011 8657). Erst in den Startlöchern steht die Ausarbeitung eines internationalen Regelwerkes, das sich zur Hauptsache mit Themen der europäischen Wald- und Holzwirtschaft beschäftigt (Dürr 2011). Im Juni 2011 haben die Forstminister anlässlich der Ministerkonferenz von Forest Europe in Oslo entschieden, ein für Europa rechtlich verbindliches Abkommen zum Schutz und zur nachhaltigen Bewirtschaftung des Waldes auszuarbeiten.¹⁰ Der Inhalt eines derartigen Abkommens ist erst in groben Umrissen bekannt und liegt in Form eines sogenannten Non-Papers einer Arbeitsgruppe vor.¹¹

Schlussfolgerungen

Die Auswahl der walddemokratisch relevanten Prozesse auf Bundesebene vermittelt das Bild einer grossen Vielfalt an aktuellen Prozessen, Themen, Akteuren und Arenen. Die Fortsetzung bereits eingeleiteter Prozesse dominiert gegenüber der Aufnahme neuer Themen auf die politische Agenda. Auf der institutionellen Ebene fällt auf, dass das Bundesgericht seine früher führende Rolle bei der Konkretisierung namentlich der Walderhaltungspolitik (mangels Fällen) eingebüsst hat und diese an das Parlament abgetreten hat. Des Weiteren fällt auf, dass in verschiedenen walddemokratischen Politikbereichen beziehungsweise in den Landnutzungspolitiken die Kompetenzauf-

teilung zwischen Bund und Kantonen nach wie vor die politischen Diskussionen prägt. Dasselbe gilt für das Verhältnis von Ökonomie und Ökologie: Die unterschiedlichen Sichtweisen und Gewichtungen sind in sämtlichen Prozessen feststellbar, und die Entscheidungsträger tun sich in der Regel schwer, sich am Prinzip der neuen Nachhaltigkeit zu orientieren. Die direktdemokratischen Institutionen Volksinitiative und Referendum haben sich namentlich in der Waldflächen- und in der Raumentwicklungspolitik als Stützen der ökologisch orientierten Kreise erwiesen. Dasselbe kann nach wie vor vom Bundesgericht behauptet werden, insbesondere wenn es um die Beurteilung landschaftsrelevanter Fragen geht. Beim Verwaltungshandeln ist praktisch bei sämtlichen walddemokratischen Bundesämtern eine Ergänzung der alltäglichen Vollzugshandlungen durch strategisch-planerische Aktivitäten festzustellen. Die Strategien stossen dort an ihre Grenzen, wo sie über den Entscheidungsbereich von Verwaltung und Bundesrat hinausgehen und auf den Gesetzgeber angewiesen sind. Dies ist regelmässig bei Aktionsplänen der Fall, wenn es um die Schaffung neuer gesetzlicher Grundlagen oder aber um die Bewilligung neuer oder erhöhter finanzieller oder personeller Mittel geht.

Bei den meisten der beschriebenen Prozesse und Entscheide können Verhaltensweisen beobachtet werden, wie sie in der Governance-Literatur beschrieben werden. So hat die «zunehmende Dynamik der Volksinitiativen»¹² namentlich im Land- und Wassernutzungsbereich das «partizipative Element» auf der Ebene der Politikformulierung verstärkt. Der oft detaillierte und konkrete Inhalt von Initiativtexten, die Erfolgsaussichten beim Zustandekommen von Initiativen und Referenden und selbst bei Abstimmungen haben den Druck auf Parlament und Regierung erhöht, bei politischen Entscheiden mit der Mitsprache des Volkes zu rechnen. Weniger offensichtlich ist die Verstärkung des «kooperativen Elementes» in der Walddemokratie, zumal die Beteiligung von Parteien, Kantonen, Verbänden und Organisationen ... *bei der Vorbereitung wichtiger Erlassungen und anderer Vorhaben von grosser Tragweite* ... in Art. 147 der Bundesverfassung (SR 101) garantiert ist und durch das Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VVG, SR 172.061) geregelt ist. Nicht unter die Vernehmlassungspflicht fallen Vorhaben untergeordneter Tragweite (Art. 10 VVG) wie Strategien, Konzepte oder Visionen. Bei der Erarbeitung der Walddemokratie 2020 und der Biodiversitätsstrategie sind die betroffenen Kreise einbezogen oder zumindest an-

10 www.foresteurope.org/filestore/foresteurope/Publications/pdf/Proceedings_FOREST_EUROPE_Ministerial_Conference_Oslo_2011.pdf (29.3.2012)

11 www.foresteurope.org/filestore/foresteurope/Historical_Documents/Non-PaperFinal.pdf (29.3.2012)

12 Neue Zürcher Zeitung vom 19. März 2012

gehört worden, und in beiden Dokumenten findet sich der Hinweis, dass die Konkretisierung oder Umsetzung unter Einbezug der betroffenen Akteure stattfinden soll. Eine Verstärkung ist auch in Bezug auf das Governance-Element der «Mehrebenenpolitik» (Multilevel Governance) festzustellen. Neben der bereits heute schon stark international geprägten Klimapolitik sollen in Zukunft auch die Landschaftspolitik und die Waldpolitik stärker in internationale Regime eingebunden werden. Dies ist insofern bemerkenswert, als die beiden Politiken im Gegensatz zur Klimapolitik in der Schweiz in erheblichem Masse auf der kantonalen oder sogar lokalen Ebene verankert sind. Weniger offensichtlich ist der Trend zum vierten Governance-Element, nämlich zu einer vermehrten «intersektoralen Koordination» oder sogar einer Integration verschiedener Politiken. Dass Schritte in diese Richtung unternommen werden, zeigen namentlich die Waldpolitik 2020 sowie die Biodiversitätsstrategie des Bundes. Bei der Waldpolitik 2020 erscheint die intersektorale Koordination zwar nur als Unterpunkt unter dem Sammelkapitel «4.12 Weitere strategische Stossrichtungen», die Biodiversitätsstrategie baut hingegen voll auf dem intersektoralen Ansatz auf, indem sie die strategischen Ziele an den Sektoralpolitiken oder -aktivitäten orientiert. Ob das revidierte Raumplanungsgesetz einen positiven Beitrag zur Koordination oder gar Integration leisten wird, kann erst nach Vorliegen des definitiven Gesetzestextes beurteilt werden. Dasselbe gilt für die Beantwortung der Frage, ob bei

den betrachteten Entscheidungsprozessen auch das letzte Governance-Element, nämlich der vermehrte Einsatz von «marktwirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten» beobachtet werden kann. Bei der Revision des CO₂-Gesetzes spielte dieser Instrumententyp sicher eine zentrale Rolle. Ähnliches gilt für die Raumordnungspolitik, wenn es gelingt, das Instrument der Mehrwertabschöpfung verbindlicher als bisher im revidierten Raumplanungsgesetz zu verankern. ■

Eingereicht: 26. März 2012, akzeptiert (ohne Review): 10. April 2012

Literatur

- PROJEKTLÉITUNG WAP-CH, BHP BRUGGER (2004)** Waldprogramm Schweiz (WAP-CH). Handlungsprogramm 2003–2015. Bern: Bundesamt Umwelt Wald Landschaft, Schriftenreihe Umwelt 363. 119 p.
- DÜRR C (2011)** Braucht der Wald in Europa ein verbindliches Abkommen? Schweiz Z Forstwes 162: 124–127. doi: 10.3188/szf.2011.0124
- EFV (2011A)** Voranschlag Band 1: Bericht zum Voranschlag 2012. Bern: Eidg Finanzverwaltung. 89 p.
- EFV (2011B)** Voranschlag Band 2A: Verwaltungseinheiten Zahlen 2012. Bern: Eidg Finanzverwaltung. 219 p.
- EFV (2011C)** Voranschlag Band 2B: Verwaltungseinheiten Begründungen 2012. Bern: Eidg Finanzverwaltung. 387 p.
- EXPERTENKOMMISSION (1975)** Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik. Bern: Eidg. Oberforstinspektorat. 417 p.
- ZIMMERMANN W (2011)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2010. Schweiz Z Forstwes 162: 137–145. doi: 10.3188/szf.2011.0137

Waldpolitischer Jahresrückblick 2011

Die Revision des Waldgesetzes, die Verabschiedung der Waldpolitik 2020 durch den Bundesrat sowie die Vorbereitung der zweiten NFA-Beitragsperiode prägten neben den Routinegeschäften das waldpolitische Jahr 2011. Die parlamentarischen Vorstösse zu wald- und holzpolitischen Fragestellungen blieben im Rahmen der Vorjahre, während die bundesgerichtlichen Entscheide zur Waldgesetzgebung massiv abgenommen haben. In allen waldrelevanten Sektoralpolitiken haben Regierung und Parlament wichtige Weichenstellungen vorgenommen. In der Klimapolitik hat das Parlament das CO₂-Gesetz verabschiedet, die Revision des Raumplanungsgesetzes steht vor ihrem Abschluss. In der Natur- und Landschaftspolitik hat die Verwaltung die Biodiversitätsstrategie Schweiz so weit vorbereitet, dass sie der Bundesrat in die Vernehmlassung schicken konnte. Kurz vor der Verabschiedung steht die Revision der Jagdverordnung, welche das Grossraubtiermanagement und Ruhezone für Wildtiere neu regelt. Auf internationaler Ebene hat der Bundesrat dem Parlament die Europäische Landschaftskonvention zur Ratifikation unterbreitet, und die Forstminister Europas haben der Vorbereitung einer Europäischen Waldkonvention zugestimmt.

Rétrospective annuelle de la politique forestière en 2011

En 2011, la politique forestière fédérale était caractérisée par la révision de la loi forestière par le Parlement, par l'adoption de la politique 2020 par le Conseil fédéral et par la préparation de la deuxième période du programme péréquation financière par l'Administration fédérale. Du reste les instances politiques se sont occupées des dossiers courants comme les interventions parlementaires, des décisions budgétaires, etc. A noter que les arrêts du Tribunal fédéral en matière forestière ont sensiblement diminué. Dans d'autres domaines, ayant un impact sur la forêt, les processus suivants sont à mentionner: la révision définitive de la Loi sur le CO₂, la mise en consultation de la «Stratégie Biodiversité Suisse», la révision de l'Ordonnance sur la chasse et la suite de la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire. Sur le plan international, le Conseil fédéral a soumis au Parlement la Convention européenne du paysage pour la ratification, et la Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe a décidé de préparer une convention européenne sur la gestion durable des forêts.

Annual review of Swiss forest policy 2012

Swiss national forest policy in 2012 was marked by the enactment of the revised Forest Law as well as preparations for the changes in the related Forest Ordinance. No new directions have emerged in the routine forest relevant tasks of the Parliament, Federal Council and the Public Administration. Exceptions to this trend were the numerous parliamentary interventions about the forest and timber industry. In addition, the number of Federal Court decisions about forest legal issues has slightly increased this year. In the policy fields related to forest policy, the passage of the Second Apartment Initiative and the revision of the Land-Use Law brought new angles into land-use policy. In terms of biodiversity policy, the Federal Council's approval of the Biodiversity Strategy Switzerland has set the stage for its implementation. Finally, the reorganization of Swiss energy policy has become the new dominant topic on the political agenda. The Federal Council has accomplished the related preparations for the new energy policy and has submitted its Energy Strategy 2050 for consultation.

Keywords: forest policy, annual review, Switzerland

doi: 10.3188/szf.2013.0135

* Universitätstrasse 16, CH-8092 Zürich, E-Mail willi.zimmermann@env.ethz.ch

Mit der Annahme der eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» (Zweitwohnungsinitiative), der Teilrevision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700), der Ratifizierung des europäischen Landschaftsübereinkommens (BBl 2012 8255¹), der Lancierung der Energiestrategie 2050 (BBl 2012 8264) und der Strategie Biodiversität Schweiz (Bafu 2012) sowie der Teilrevision des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG, SR 921.0) standen gleich mehrere Auseinandersetzungen um die Nutzung des Bodens und der natürlichen Ressourcen im Fokus der schweizerischen Innenpolitik. In der internationalen Umwelt- und Waldpolitik, insbesondere bei der Klima- und der Biodiversitätspolitik, wurden trotz grossem Aktivismus von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen keine neuen Weichenstellungen auf der Ebene Politikformulierung vorgenommen. Auf der Vollzugebene war die schweizerische Waldpolitik eher durch Routinegeschäfte als durch bahnbrechende Entscheide der Verwaltungsbehörden oder der Gerichte geprägt. Die wenigen Bundesgerichtsentscheide umfassten fast alle klassischen waldrechtlichen Fragen. Neben dem Bundesgericht haben auch untergeordnete Gerichte interessante

Entscheide zu waldrechtlichen Fragen gefällt. In Fortführung der bisherigen waldpolitischen Jahresrückblicke in der Schweizerischen Zeitschrift für Forstwesen (z.B. Zimmermann 2012) sollen im Folgenden einige waldpolitisch wichtige Prozesse und Entscheide des Jahres 2012 kurz vorgestellt und kommentiert werden.²

Waldpolitik im engeren Sinn

Gesetzgebung im Parlament

Wie im letztjährigen Jahresrückblick ausführlich berichtet, befasste sich das Parlament im Rahmen der Teilrevision des Waldgesetzes spezifisch mit waldpolitischen Fragen (Zimmermann 2012). Da die wenigen revidierten Artikel letztlich kaum umstritten waren, verstrich die Referendumsfrist vom 5. Juli 2012 ungenutzt (BBl 2012 3445). Wie bei der Anpassung von Gesetzen üblich, soll das revidierte Waldgesetz gleichzeitig mit der revidierten Waldverordnung in Kraft gesetzt werden. Die Inkraftsetzung beider Erlasse ist im Frühjahr 2013 vorgesehen.

¹ BBl = Bundesblatt

² Eine ausführlichere Version dieses Beitrages findet sich unter www.pepe.ethz.ch/publications/index

Budgetposten	Rechnung 2012 (Mio. CHF)	Budget 2012 (Mio. CHF)	Budget 2013 (Mio. CHF)
Investitionskredit	2.1	3.4	3.5
Diverse Komponenten	8.7	8.7	8.7
Programm Waldwirtschaft	14.0	14.0	14.0
Programm Waldbiodiversität	9.5	9.5	9.5
Programm Schutzwald	60.0	60.0	61.0
Programm Schutz vor Natur- gefahren	38.2	46.4	47.0
Total	132.5	142.0	143.7

Tab 1 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnung 2012 sowie Budgets 2012 und 2013 (EFV 2012a, 2012b und 2012c).

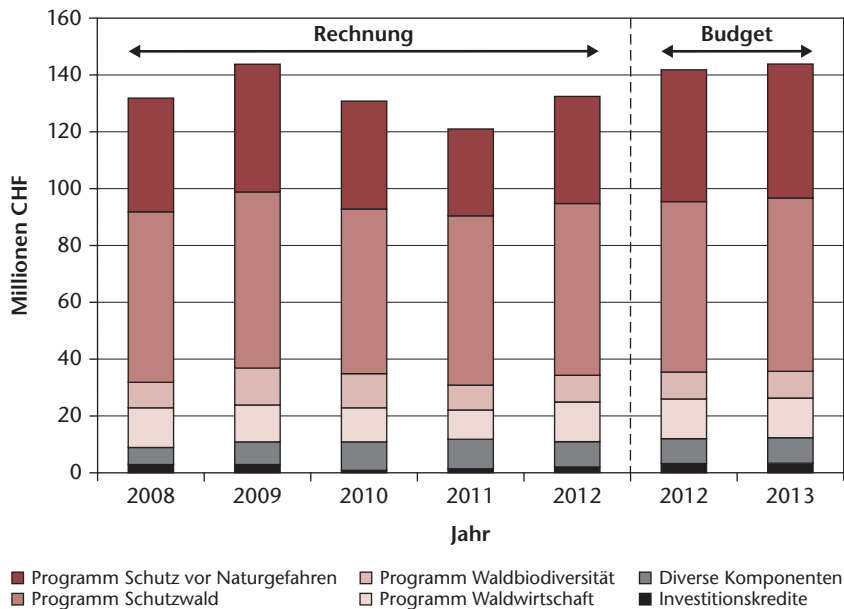


Abb 1 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnungen 2008 bis 2012 sowie Budgets 2012 und 2013 (EFV 2012a, 2012b und 2012c).

Budgetbeschlüsse

Nicht explizit, sondern eher routinemässig setzte sich das Parlament im Rahmen der Budgetdebatte mit walddpolitischen Fragen auseinander. Wie Tabelle 1 und Abbildung 1 zeigen, unterscheiden sich die Budgets 2012 und 2013 nur unwesentlich voneinander. Auch die Verteilung auf die Beitragskategorien sowie die Höhe der einzelnen Budgetposten wie auch das gesamte forstliche Budgetvolumen blieben im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren in etwa gleich (EFV 2012b, 2012c). Insgesamt hat sich somit das forstliche Budget des Bundes – bei einer durchschnittlichen Jahresteu-
 erung von -0.7% – zurzeit bei rund 140 Millionen Franken pro Jahr eingependelt. Davon entfallen fürs Jahr 2013 rund zwei Drittel (97 Mio. Franken) auf Beiträge und Entschädigungen für die Förderung der Arbeitssicherheit, für die Information und Beratung sowie für die NFA-Programme³ Schutzwald, Waldwirtschaft und Waldbiodiversität. Rund ein Drittel (47 Mio. Franken) der Bundesmittel gelten als Investitionsbeiträge und stehen für Abgeltungen für die

Erstellung, Wiederinstandstellung und Erneuerung von Schutzbauten und -anlagen gegen verschiedene Naturgefahren zur Verfügung. Auffallend ist die Nichtausschöpfung des forstlichen Budgets im Jahre 2012 um rund 10 Millionen Franken, was fast ausschliesslich auf den Budgetposten Schutz vor Naturgefahren zurückzuführen ist (Tabelle 1).

Parlamentarische Vorstösse

Die parlamentarischen Vorstösse zum Thema Wald und Holz haben gegenüber dem Vorjahr beträchtlich zugenommen: Gemäss Zusammenstellung des Bundesamtes für Umwelt (Bafu) sind im Berichtsjahr 2012 nicht weniger als 30 parlamentarische Vorstösse und Anfragen zu den Themen Wald und Holz eingereicht worden. Dabei haben die Parlamentsmitglieder das gesamte Spektrum an parlamentarischen Vorstössen ausgeschöpft (Art. 118 ff. Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung, Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10), und der Kanton Bern hat das in der Waldpolitik wenig übliche Instrument der Standesinitiative (Art. 160 Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV, SR 101; Art. 115 ff. ParlG) ergriffen. Inhaltlich decken die 30 Vorstösse ein breites Spektrum an Themen ab – von «Holzfens-
 tern aus Tschechien für das Bundeshaus» (Fragestunde, Frage 12.5428, Lustenberger Ruedi) über die «Indemnisation aux dégâts dus au castor» (Motion 12.4231, Piller Carrard Valérie) bis zum «Bau von Windenergieanlagen in Wäldern und an Waldrändern» (Standesinitiative 12.302, Bern). Als Topthemen haben sich folgende Forderungen herauskristallisiert:

- vermehrte Verwendung von Schweizer Holz
- Bekämpfung des asiatischen Laubholzbockkäfers und von invasiven Neophyten
- Lockerung des Walderhaltungsgebotes für die Nutzung einheimischer erneuerbarer Energie

Trotz der verabschiedeten Teilrevision des Waldgesetzes bleibt das Thema Walderhaltung auf der politischen Agenda des Parlamentes. Neben den beiden noch nicht behandelten Standesinitiativen des Kantons Bern (12.302 und 12.303) bilden Windkraftwerke im Wald auch Gegenstand der Motion 12.3008 der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (Urek-N).

Bundesrat und Bundesverwaltung

Im Gegensatz zum Jahr 2011, als der Bundesrat sich im Rahmen der Verabschiedung der Waldpolitik 2020 (Bafu 2013a) mit grundsätzlichen Fragen der Schweizer Waldpolitik beschäftigte, stand das walddpolitische Jahr 2012 im Zeichen der Beantwortung der zahlreichen parlamentarischen Einzel-

³ NFA = Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und den Kantonen

vorstösse und verfahrensleitender Entscheide. Zu Letzteren gehört der Beschluss, dass im Jahr 2013 eine Vernehmlassungsvorlage für die Revision des Waldgesetzes auszuarbeiten sei (BK 2012: 50). Am 14. September 2012 hat der Bundesrat zudem einen vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek) vorgeschlagenen Massnahmenplan zur Umsetzung der Waldpolitik 2020 geprüft und dieses angewiesen, Massnahmen namentlich im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Schadorganismen sowie im Zusammenhang mit dem Klimawandel vorzubereiten (Bafu 2013a).

Vom Bundesrat noch nicht verabschiedet worden ist die Revision der Verordnung vom 30. November 1992 über den Wald (Waldverordnung, WaV, SR 921.01), welche aufgrund der vom Parlament im März 2012 beschlossenen Waldgesetzrevision zum Thema Waldflächenpolitik notwendig wurde. Nach einer amtsinternen Ausarbeitung einer Vorlage hat das Uvek im September 2012 eine Anhörung bei interessierten Kreisen veranlasst. Gemäss Bafu sind bis Ende 2012 insgesamt 59 Stellungnahmen eingegangen, welche im Frühjahr 2013 ausgewertet werden. Inhaltlich beschränken sich die vorgeschlagenen Änderungen auf jene Aspekte, die auch Gegenstand der Waldgesetzrevision waren, nämlich auf die Flexibilisierung des Rodungsersatzes und die Ausdehnung des statischen Waldbegriffes auf Gebiete ausserhalb der Bauzonen. Zusätzlich sollen mit der Revision der Waldverordnung Forderungen umgesetzt werden, die im Rahmen der parlamentarischen Initiative 10.470 «Raumplanerische Rahmenbedingungen für die Lagerung einheimischer erneuerbarer Rohstoffe» gestellt wurden (Abbildung 2).

Insgesamt handelt es sich um eine Minirevision, die in der Anhörung kaum auf grundlegende Kritik stossen wird. Es dürfte das Gesamturteil des schweizerischen Gemeindeverbandes dominieren, der dazu schreibt: «Viel Zustimmung und ein paar Einwände zur Waldverordnung.»⁴

Auf Amts- und Abteilungsebene sind neben der Vorbereitung der beschriebenen Geschäfte die zahlreichen Vollzugsaufgaben in den beiden Sektoren Wald und Holz wahrgenommen worden. Über den Verlauf und den Stand der einzelnen Geschäfte gibt der institutionalisierte «Newsletter Wald»⁵ des Bafu offensichtlich zur vollen Zufriedenheit der rund 155 Adressaten umfassend Auskunft.

Bundesgericht

Das Bundesgericht hat sich im Berichtsjahr in sechs Entscheiden in der Hauptfrage mit waldrechtlichen Aspekten auseinandergesetzt. Die Fälle hatten die «klassischen» Streitthemen Waldfeststellung (2), Rodung (1), Waldabstand (1) und Waldstrassen (2) zum Gegenstand. Beim ersten Waldfeststellungsentscheid (1C_431/2011) bestätigte das Bundesgericht die übereinstimmenden Vorentscheide der Tessiner Verwaltungs- und Gerichtsbehörden und qualifizierte eine an eine Bauzone angrenzende Bestockung, bestehend aus einheimischen und exotischen Baumarten, als Wald. In einem zweiten Fall (1C_542/2011) ging es um die Waldfeststellung im Rahmen einer Orts- und Zonenplanung. Neben Stan-

4 www.chgemeinden.ch/de/PDF-artikel/PDF-Artikel-2013/13_01-Waldverordnung.pdf (22.3.2013)

5 www.bafu.admin.ch/wald/01256/11479/12455/index.html (22.3.2013)



Abb 2 Im Rahmen der Revision der Waldverordnung sollen auch die raumplanerischen Rahmenbedingungen für die Lagerung von Energieholz gelockert werden. Foto: Andreas Gasser

darderwägungen zu Legitimation, Begründungspflicht, Recht auf Augenschein, Verweigerung des rechtlichen Gehörs usw. enthält der Entscheid auch Überlegungen zum Verhältnis früherer Eingriffe (Kahlschläge, Rodungen, Terrainveränderungen) zur gegenwärtigen Bestockung und deren Qualifizierung als Wald. Das Bundesgericht folgte der Argumentation des Schwyzer Forstdienstes und der nachfolgenden kantonalen Behörden.

Beim einzigen vorliegenden Rodungsfall (1C_67/2012) ging es nicht um die Erteilung oder Verweigerung einer Rodungsbewilligung, sondern um die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes eines illegal gerodeten Waldareals. Die schleichende Rodung erfolgte durch eine teilweise über zwei Meter hohe Ablagerung von Aushubmaterial auf einer 1.87 Hektaren grossen Waldfläche. Strittig war dabei nicht so sehr die illegale Rodung, sondern die Frage, ob und inwieweit ein (ehemaliges) Verwaltungsratsmitglied einer Aktiengesellschaft zur Wiederherstellung des rechtmässigen Waldzustandes verpflichtet werden kann. Das Bundesgericht bejahte diese Frage und hiess sowohl die Wiederinstandstellungspflicht wie auch den zur Sicherung der Wiederaufforstung vorgesehenen Kautionsbetrag von rund 236 000 Franken gut. In einem weiteren Entscheid befasste sich das Bundesgericht mit der Unterschreitung eines gesetzlichen Waldabstandes (1C_196/2012 und 1C_197/2012). Es bestätigte einen Entscheid sämtlicher kantonalen Vorinstanzen, dass im vorliegenden Fall ein Mindestwaldabstand von sechs Metern sowohl mit Art. 17 WaG als auch mit Art. 6 des Tessiner Forstgesetzes vereinbar sei.

In zwei weiteren, mehrheitlich gleichlautenden Entscheiden (1C_524/2010 und 1C_570/210) hatte das Bundesgericht die Rechtmässigkeit eines regionalen Sachplanes Wald (plan sectoriel forestier) aus dem Kanton Waadt zu beurteilen. Streitgegenstand war in beiden Fällen die Einschränkung der Befahrbarkeit von Waldstrassen mit Motorfahrzeugen. Auch hier stützte das Bundesgericht die einheitlich lautenden Entscheide der kantonalen Instanzen (Forstbehörde, Departement, Kantonsgericht) und wies Beschwerden ab, die eine weitere Öffnung von Waldstrassen namentlich für private touristische Zwecke forderten. Ausschlaggebend für die Abweisung der Begehren war das Vorhandensein einer Auerochsenpopulation, welche durch den Motorfahrzeugverkehr gestört oder bedroht werden könnte.

Schliesslich ist auf zwei interessante, leider nicht publizierte Entscheide von kantonalen Instanzen hinzuweisen. In einem ersten Fall handelt es sich um ein Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich, das unter anderem darüber zu entscheiden hatte, wie gross der Wert einer Seesicht ist, welche durch das illegale Abholzen eines kleinen Wäldchens (28 Bäume) erreicht wurde, und wie man diesen berechnet. Während die erste Instanz (Statthalteramt)

einen Mehrwert von rund 5.4 Millionen Franken errechnete, reduzierten die Rekursinstanz (Einzelrichter) und später das Obergericht «die einzuziehenden unrechtmässig erzielten Vermögenswerte auf CHF 90 000.–». Im zweiten Fall hatte die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern in einem Rekursfall gegen die Waldabteilung zu beurteilen, welche umfassenden rechtlichen und faktischen Abklärungen für eine Bewilligung von organisiertem Bestatten im Wald gemacht werden müssen, um den Anforderungen der Rechtssicherheit zu genügen. Die Rekursinstanz kam zum Schluss, dass es «an einer genügenden Beurteilung hinsichtlich einer möglichen übermässigen Beeinträchtigung der Waldfunktionen im konkreten Fall» fehle, und wies den Fall zur Neuurteilung an die Waldabteilung zurück.

Waldpolitik im weiteren Sinn

Raumplanung und Raumentwicklung

Die im März 2012 entgegen dem Willen von Bundesrat und Parlament von Volk und Ständen angenommene Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» (BBl 2012 6623; AS 2012 3627⁶) wurde bereits im letzten Jahresrückblick kurz vorgestellt. Um die drängendsten Vollzugsprobleme zu lösen und vor allem um einige Rechtsunsicherheiten zu beseitigen, hat der Bundesrat die Stufe der formellen Gesetzgebung übersprungen und die Verordnung vom 22. August 2012 über den Bau von Zweitwohnungen (SR 702) verabschiedet und diese auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt (AS 2012 4583). Die Verordnung soll in Kraft bleiben, bis der Gesetzgeber ein Ausführungsgesetz zur neuen Verfassungsbestimmung verabschiedet hat. In der Zwischenzeit wird das Bundesgericht Gelegenheit haben, sich anhand von konkreten Einzelfällen über die Trag- und Spannweite des neuen Art. 75b der Bundesverfassung zu äussern.

Das Parlament hat in der Sommersession 2012 die letzten Differenzen bei der Revision des Raumplanungsgesetzes bereinigt und die revidierte Fassung in beiden Räten mit beträchtlichen Gegenstimmen verabschiedet (AB 2012 S 305⁷, AB 2012 N 1201, BBl 2012 5987). Nachdem bürgerliche Kreise und der Schweizerische Gewerbeverband erfolgreich das Referendum gegen die parlamentarische Vorlage ergriffen hatten, stimmte das Volk dem revidierten Raumplanungsgesetz am 3. März 2013 mit rund 63% der Stimmen deutlich zu. Besonders umstritten waren die Vorschriften des Bundes für eine mindestens 20%ige Mehrwertabschöpfung bei der Schaffung neuer Bauzonen, die zwingende Redimensionierung

6 AS = Amtliche Sammlung des Bundesrechts

7 AB = Amtliches Bulletin: Wortprotokolle von Nationalrat (AB ... N ...) und Ständerat (AB ... S ...)



Abb 3 Im August 2012 sprach das Bafu dem Regionalen Naturpark Pfyn-Fingis im Wallis und drei weiteren Parks das nationale Park-Label zu. Foto: Brigitte Wolf

von zu grossen Bauzonen (Rückzonungen) sowie die Pflicht zur Überbauung von eingezonten Grundstücken (BK 2012b). Mit der Annahme des revidierten Raumplanungsgesetzes steht somit dem definitiven Rückzug der eidgenössischen Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur» (Landschaftsinitiative; BBl 2012 5925) nichts mehr im Wege.

Klimapolitik

Nach der Verabschiedung des revidierten Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz, SR 641.71; AS 2012 6989) stand die nationale Klimapolitik im Zeichen der Ausarbeitung und Verabschiedung der entsprechenden Verordnung vom 30. November 2012 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung, SR 641.711) durch den Bundesrat (AS 2012 7005). Gesetz und Verordnung konnten auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt werden. Vollzugsbestimmungen zum sogenannten Senkenartikel (Art. 14 CO₂-Gesetz) «Die Leistung der Senken von verbautem Holz ist anrechenbar» sucht man in der CO₂-Verordnung vergeblich. Die Möglichkeit, die Senkenleistung von Holzprodukten anzurechnen und abzugelten, ist jedoch im Anhang 3 (Bst. b) zu Art. 5 Bst. a der CO₂-Verordnung geregelt. Danach kann die CO₂-Sequestrierung in Holzprodukten als Projekt zur Emissionsverminderung im Inland anerkannt werden. Es fehlt jedoch noch die Methode für die Anrechnung, welche in einer Vollzugsweisung definiert werden kann. Im Anhang 7 wird Betrieben, die Furnier-, Sperrholz-, Holzfasern- und Holz-

spanplatten sowie Pellets herstellen, die Möglichkeit eingeräumt, sich freiwillig am Emissionshandelssystem zu beteiligen oder sich zur Verminderung der Treibhausgasemissionen zu verpflichten und sich damit von der CO₂-Abgabe zu befreien. Für eine gesamtheitliche Inwertsetzung der CO₂-Senkenleistung für die Wald- und Holzbranche muss weiterhin auf die definitive Behandlung der Motion Binder (11.4164) im Parlament gewartet werden.

Natur- und Landschaftsschutzpolitik

Mit dem Zustandekommen der Eidgenössischen Volksinitiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» (BBl 2012 9786) steht ein weiteres landschaftsrelevantes Volksbegehren auf der politischen Agenda.

Im Parlament sind verschiedene Vorstösse zu beobachten, welche in Richtung einer Schwächung des Instrumentariums des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) zielen. Namentlich mit der parlamentarischen Initiative Eder (12.402), der gleichlautenden Motion der FDP-Liberalen-Fraktion (12.3069), der Motion der BDP-Fraktion (12.3251) und der Interpellation Bischof (12.3319) wird mit einer Schwächung der Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) eine erhebliche Lockerung der Art. 6 und 7 NHG beantragt. Bereits überwiesen haben National- und Ständerat eine abgeschwächte Version der Motion Rutschmann (11.3338), in der dieser die Aufhebung des Verbandsbeschwerderechtes bei energiepolitischen Vorhaben

verlangt. Im April 2012 hat der Bundesrat die Strategie Biodiversität Schweiz verabschiedet (Bafu 2012). Neben dem Aufzeigen des Istzustandes und der bisherigen politischen Bestrebungen enthält die Strategie zur Hauptsache zehn strategische Ziele, welche bis zum Jahre 2020 erreicht werden sollen. Eines dieser zehn Ziele betrifft die Waldwirtschaft (Kapitel 7.1.2), die durch a) die Weiterentwicklung des naturnahen Waldbaus, b) die Ausweitung der Waldreservate auf 8% und c) die Vernetzung der Wälder zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität beitragen soll. Für die Konkretisierung sämtlicher strategischen Ziele durch Massnahmen ist ein Aktionsplan vorgesehen, welcher bis 2014 im Rahmen eines partizipativen Prozesses gemeinsam mit den betroffenen Kreisen erarbeitet werden soll (Bafu 2013b). Die Waldwirtschaft bildet dabei innerhalb von fünf Aktionsbereichen ein eigenes Handlungsfeld, das in enger Abstimmung mit der Waldpolitik 2020 bearbeitet wird.

Auf der Vollzugsebene hat das Bafu seine Bewilligungspraxis für die Planung und den Betrieb von nationalen Parks fortgesetzt. Es hat allen vier Parks, die Anfang des Jahres ein Gesuch eingereicht hatten, das Parklabel zugesprochen (Abbildung 3) und drei neue Gesuche für die Errichtung von regionalen Naturparks entgegengenommen.⁸

Das Bundesgericht hat rund ein Dutzend teilweise wegweisende Entscheide im Zusammenhang mit der Anwendung des Natur- und Heimatschutzgesetzes gefällt. Zwei davon haben als Leitentscheide sogar Eingang in die amtliche Sammlung des Bundesgerichtes gefunden. Im bereits publizierten Entscheid 1C_71/2011 (Lückenschliessung Zürcher Oberlandautobahn) waren einerseits die zwingende Begutachtung des Projektes durch die ENHK, andererseits die Abgrenzung des Perimeters der Moorlandschaft von nationaler Bedeutung umstritten. In beiden Punkten hat das Bundesgericht zugunsten des Landschaftsschutzes entschieden. Im zweiten, zur Publikation vorgesehenen Fall (1C_262/2011 – Misoxer Kraftwerke AG) hatte das Bundesgericht zu entscheiden, welche ökologischen Sanierungsmassnahmen für die Betreiber von bestehenden Wasserkraftwerken zumutbar sind. Auch in diesem als Präzedenzfall einzustufenden Urteil entschied das Bundesgericht zugunsten der Natur und gegen die vorwiegend wirtschaftlichen Interessen des Kraftwerksbetreibers.

Energiepolitik

Nachdem Bundesrat und Parlament 2011 nach der Nuklearkatastrophe in Fukushima den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie beschlossen hatten, machte sich der Bundesrat an die Ausarbeitung von Vorschlägen zur Umgestaltung der Energielandschaft Schweiz. Im September 2012 präsentierte der Bundesrat mit der sogenannten «Energiestrategie

2050» ein erstes Massnahmenpaket und schickte dieses in die Vernehmlassung (BBl 2012 8264). Neben der Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebereich und bei Fahrzeugen und Anlagen soll ein massiver Ausbau der erneuerbaren Energien angestrebt werden. Letzterer soll durch die finanzielle Förderung der erneuerbaren Energien sowie durch eine Beschleunigung und Erleichterung der entsprechenden Bewilligungsverfahren erreicht werden. Dies soll beispielsweise dadurch bewerkstelligt werden, dass die Nutzung erneuerbarer Energien generell zum nationalen Interesse erklärt und damit den Umwelt- und Landschaftsschutzinteressen gleichgestellt oder sogar übergeordnet wird. Die neuen Weichenstellungen in der Energiepolitik sollen zur Hauptsache über eine Totalrevision des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (EnG, SR 730.0) erfolgen. Der Vernehmlassungsentwurf sieht gleichzeitig Änderungen zahlreicher anderer Bundesgesetze vor, nicht aber eine Revision des Waldgesetzes oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes.

Internationale Wald- und Umweltpolitik

Die internationale Wald- und Umweltpolitik war eher durch lange Konferenzen und Prozesse als durch neue Weichenstellungen geprägt. Dies gilt namentlich für die beiden wohl wichtigsten waldrelevanten Rio-Abkommen Klimakonvention und Biodiversitätskonvention: Weder an der Uno-Klimakonferenz in Doha (Katar) noch an der Weltkonferenz über die Biodiversität in Hyderabad (Indien) konnten merkliche Fortschritte erzielt werden.^{9, 10} Demgegenüber konnte in der Schweiz mit der Eröffnung der Vernehmlassung zur Ratifizierung des Nagoya-Protokolls durch den Bundesrat (BBl 2012 5433) ein weiterer erfolgreicher Verfahrensschritt eingeleitet werden. Das Nagoya-Protokoll wurde 2010 von den Vertragsstaaten der Biodiversitätskonvention verabschiedet und regelt insbesondere den Zugang zu genetischen Ressourcen. Gemäss Vernehmlassungsunterlagen hat die Ratifizierung des Protokolls eine Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes zur Folge. Das landesinterne Ratifizierungsprozedere bereits hinter sich hat das Europäische Landschaftsübereinkommen: Nachdem die Schweiz das Abkommen bereits im Jahre 2000 unterzeichnet hatte, ermächtigten die beiden Räte in der Herbstsession 2012 den Bundesrat, das Übereinkommen zu ratifizieren (BBl 2012 8255, AB 2012 S 935, AB 2012 N 1819). Das Landschaftsübereinkommen kann in der Schweiz ohne Änderung des Landesrechts umgesetzt werden. Noch weit von einer Ratifizierung entfernt

8 www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=47480 (26.3.2013)

9 www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=47106 (26.3.2013)

10 www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=46385 (26.3.2013)



Abb 4 Mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative und dem Ja zur Revision des Raumplanungsgesetzes fordert das Schweizer Volk einen haushälterischeren Umgang mit dem Boden als bisher. Foto: Raimund Rodewald

ist das im letzten Jahresrückblick vorgestellte Europäische Waldabkommen, von dem immer noch kein definitiver Text vorliegt.

Schlussfolgerungen

Die Auswahl der wald- und landschaftspolitisch relevanten Entscheide verstärkt einmal mehr den Eindruck eines grossen Aktivismus auf allen institutionellen Ebenen des Bundes. Dank Initiativ- und Referendumsrecht nutzt das Volk immer mehr die Möglichkeit, auch in Sachen Bodennutzung mitzureden und mitzuentcheiden. Wie sowohl die Zweitwohnungs- und Landschaftsinitiative als auch das Referendum zum Raumplanungsgesetz gezeigt haben, sind die direkten und indirekten Wirkungen der Volksrechte gerade bei Bodennutzungsfragen beträchtlich (Abbildung 4). Die Abstimmungsergebnisse können dahingehend interpretiert werden, dass bei der Bodennutzung die Schutzinteressen vom Volk zurzeit höher gewichtet werden als die Nutzerinteressen, welche beim Parlament und Bundesrat zu dominieren scheinen. Dass Letztere diesen Volkswillen berücksichtigen müssen, hat sich vor allem bei der Revision des Raumplanungsgesetzes gezeigt: Umfang, Stossrichtung und zeitlicher Ablauf der Gesetzesrevision sind entscheidend von der nur bedingt zurückgezogenen Landschaftsinitiative geprägt worden.

Im Parlament folgen Gesetzgebungsrevisionen in fast allen Landnutzungsbereichen Schlag auf Schlag: Nach einer grundlegenden Überarbeitung der Gewässerschutzgesetzgebung im Jahr 2011 (BBl 2012 4799) hat sich das Parlament innert kürzester Zeit auch der Revision der Raumplanungs-, Wald-, Landwirtschafts- und neuerdings der Energiegesetzgebung angenommen. Nachdem in den letzten Jahren die Klimapolitik die politischen Dis-

kussionen prägte, scheint nun zumindest aus Sicht des Parlamentes die Raumnutzung zu einem erstrangigen Anliegen der Schweizer Innenpolitik geworden zu sein. Die zentrale Rolle spielen dabei der geplante Umbau der Energiepolitik und die vorgesehene zweite Revision des Raumplanungsgesetzes, die sich schwerpunktmässig auf das Nichtbaugelände und damit auf die Kulturlandschaft und den Wald konzentrieren wird. An diesen beiden Revisionsvorhaben wird sich zeigen, ob sich in Zukunft – wie das im Entwurf des Energiegesetzes vorgesehen ist – die Nutzerinteressen durchsetzen werden, oder ob sich – wie es Aufgabe der Raumordnungspolitik ist – ein Ausgleich zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen bewerkstelligen lässt. Nicht nur zwischen Energie- und Raumordnungspolitik, sondern zwischen sämtlichen raumnutzungsrelevanten Politiken besteht auf jeden Fall ein enormer Koordinationsbedarf, der bei der gegenwärtigen Gesetzgebungskadenz kaum optimal erfüllt werden kann.

Die bundesrätlichen und verwaltungsinternen Aktivitäten sind einerseits geprägt durch die Vorbereitung der parlamentarischen Gesetzgebungen und die Verabschiedung der entsprechenden Vollzugserlasse, andererseits durch die Genehmigung verschiedener Strategien und Konzepte, die momentan auch auf dem Gebiet der einzelnen Landnutzungspolitiken Hochkonjunktur haben. Dabei scheint die Partizipation der Betroffenen (Bundesämter, Kantone, Gemeinden, politische Parteien, Verbände und Organisationen, Wissenschaft usw.) fast wichtiger zu sein als der Inhalt. Dass eine hohe Partizipation nicht immer zur sachlich besten Lösung führt, zeigen die verschiedenen Strategien, die sich in der Regel in einer ersten Phase mit einvernehmlich ausgehandelten Zielen begnügen und die Festlegung der konkreten Massnahmen auf eine zweite Phase verschieben. Typische Beispiele hierfür sind die Waldpolitik 2020 oder die Strategie Biodiversität Schweiz. Die diversen Strategien haben unter anderem den Vorteil, dass sie die oben erwähnten Koordinations- und Kooperationsprobleme aufzeigen und auch entsprechende Lösungsansätze enthalten. Soweit diese mit der Revision von bestehenden Gesetzen oder was die Regel ist – mit Budgeterhöhungen verbunden sind, muss auch das Parlament von den Lösungsansätzen überzeugt werden. Dieses ist weder rechtlich noch politisch an die vom Bundesrat verabschiedeten Strategien gebunden.

Die häufigen Entscheide des Bundesgerichtes zu Fragen der Landnutzung oder des ökologischen Gleichgewichtes legen die Vermutung nahe, dass aufgrund der durch die zahlreichen neuen Gesetzgebungsprozesse geschaffenen Rechtsunsicherheiten, aber auch wegen des stärkeren Drucks auf den knappen Boden das höchste Gericht wieder vermehrt begleitende Entscheide fällen muss. Wie einst bei der Forstpolizei- und Waldgesetzgebung wird das

Bundesgericht insbesondere bei der Raumplanungsgesetzgebung zum Ersatzgesetzgeber, der sich bisher weniger von politischen als vielmehr von rechtlichen Überlegungen und Argumenten leiten liess. Sowohl bei den waldrechtlichen wie auch bei den landschaftsrechtlichen Entscheiden hat das Bundesgericht in der Regel die Schutzinteressen höher eingestuft als die Nutzungsinteressen und damit ein Gegengewicht zu den zahlreichen parlamentarischen Vorstössen in den beiden Politikfeldern geschaffen.

Trotz dem festgestellten Aktivismus bei sämtlichen politischen Entscheidungsträgern ist inhaltlich nicht mit grundlegenden Neuausrichtungen der wald- und landschaftsrelevanten Bundespolitiken zu rechnen. Bei der Waldpolitik 2020 geht es eher um die Optimierung bestehender Instrumente als um eine Umgestaltung der Schweizer Waldpolitik. Sowohl die fünf Schwerpunkte wie auch die sechs weiteren Ziele orientieren sich an bekannten Themen, die allenfalls neu gewichtet oder weiterentwickelt wurden. Als teilweise neue Elemente in der Waldpolitik des Bundes können die beiden Ziele «Ausschöpfung des nachhaltigen Holznutzungspotenzials» und «Anpassung an den Klimawandel» betrachtet werden. Trotz diesen Ergänzungen ist zu erwarten, dass der politische Prozess zur Waldpolitik 2020 weitestgehend «forstintern» geführt wird und deshalb kaum auf breite Bevölkerungskreise oder die politische Elite überschwappt wird. Am meisten interessieren wird die Frage, wie sich die Waldpolitik in die laufenden übergeordneten Prozesse der Raumordnungspolitik, der Klima- und Energiepolitik, der Regionalpolitik und der Biodiversitätspolitik

einbringen kann und wird, ob dabei Bestehendes (z.B. Walderhaltungsgebot, Förderung der Holznutzung) erhalten oder sogar bisher eher Vernachlässigtes (z.B. Biodiversität im Wald, Abgeltung der Senkenleistungen, Gleichgewicht von Wald und Wild) verstärkt und ausgebaut werden kann. Diese zentralen Themen der aktuellen Waldpolitik werden zu einem erheblichen Teil von anderen Sektor- und Querschnittspolitiken wenn nicht entschieden, so doch geprägt. Der Blick über den Waldrand hinaus ist somit mindestens so wichtig wie der Blick auf Waldböden, Holzvorräte (mit und ohne Totholz), Holzsortimente oder Waldstrassen. ■

Eingereicht: 21. März 2013, akzeptiert (ohne Review): 22. März 2013

Literatur

- BAFU (2012)** Strategie Biodiversität Schweiz. Bern: Bundesamt Umwelt. 89 p.
- BAFU (2013A)** Waldpolitik 2020. Visionen, Ziele und Massnahmen für eine nachhaltige Bewirtschaftung des Schweizer Waldes. Bern: Bundesamt Umwelt. 66 p.
- BAFU (2013B)** Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz. Projektinformation. Bern: Bundesamt Umwelt. 7 p.
- BK (2012A)** Ziele des Bundesrates 2013. Band I. Bern: Bundeskanzlei. 76 p.
- BK (2012B)** Volksabstimmung vom 3. März 2013. Erläuterungen des Bundesrates. Bern: Bundeskanzlei. pp. 24–38.
- EFV (2012A)** Voranschlag Band 1. Bericht zum Voranschlag 2013. Bern: Eidg Finanzverwaltung. 90 p.
- EFV (2012B)** Voranschlag Band 2A. Verwaltungseinheiten Zahlen 2013. Bern: Eidg Finanzverwaltung. 224 p.
- EFV (2012C)** Voranschlag Band 2B. Verwaltungseinheiten Begründungen 2013. Bern: Eidg Finanzverwaltung. 381 p.
- ZIMMERMANN W (2012)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2011. Schweiz Z Forstwes 163: 145–154. doi: 10.3188/szf2012.0145

Waldpolitischer Jahresrückblick 2012

Die Waldpolitik des Bundes war im Jahr 2012 durch die Verabschiedung des revidierten Waldgesetzes sowie durch die Vorbereitung der entsprechenden Änderungen in der Waldverordnung geprägt. Bei den üblichen waldrelevanten Geschäften von Parlament, Bundesrat und Verwaltung sind mit Ausnahme der parlamentarischen Vorstösse zu wald- und holzwirtschaftlichen Themen keine Entscheide mit wesentlichen neuen Weichenstellungen festzustellen. Demgegenüber ist bei den bundesgerichtlichen Entscheiden zum Waldrecht ein leichter quantitativer Anstieg zu verzeichnen. In den waldrelevanten Politikbereichen sind mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative und der Revision des Raumplanungsgesetzes neue Akzente in der Raumnutzungspolitik gesetzt worden. Der Bundesrat hat die Strategie Biodiversität Schweiz genehmigt und damit grünes Licht für die Phase der Umsetzung gegeben. Als neues dominierendes Thema hat sich die Umgestaltung der Schweizer Energiepolitik angekündigt. Der Bundesrat hat entsprechende Vorarbeiten geleistet und die Energiestrategie 2050 in die Vernehmlassung geschickt. Von der neuen Energiepolitik werden erhebliche Auswirkungen auf die Landschaft erwartet.

Revue annuelle de la politique forestière en 2012

En 2012, la politique forestière fédérale était caractérisée par l'adoption de la révision de la loi forestière ainsi que par la préparation des modifications des arrêtés corrélatifs. En ce qui concerne les dossiers habituels de la politique forestière, on a relevé quelques interventions parlementaires, mais aucune décision stratégique importante prise par le Parlement, le Conseil fédéral ou l'Administration. En revanche, on a enregistré une légère augmentation du nombre d'arrêtés du Tribunal fédéral en matière forestière. L'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires et de la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire auront un impact sur la politique forestière. Le Conseil fédéral a approuvé la «Stratégie Biodiversité Suisse» et donné son feu vert pour sa mise en application. La refonte de la politique énergétique de la Suisse devient un thème dominant. Le Conseil fédéral a effectué les travaux préliminaires et engagé la procédure de consultation pour la «Stratégie 2050». On peut s'attendre à des répercussions considérables de la nouvelle politique énergétique sur le paysage de la Suisse.

Annual review of forest policy 2013

At the federal level, forest policy in 2013 was marked by a high number of implementation tasks on the one hand, and by the preparation of a renewed revision of the Forest Law on the other hand. The latter involved not only formal changes to individual legal articles, but also new regulations to protect against dangerous and harmful organisms, about the advancement of timber production and climate change adaptation. The traditional implementation tasks in 2013 included the approval of the budget, the controlling of different program agreements, the processing of parliamentary interventions as well as providing diverse documents. Particularly noteworthy this past year was a Federal Court decision, which, in contradiction to the cantonal lower court, classified test-drilling in a forest as a disadvantageous non-forest exploitation that requires authorization. At the international level, the adoption of a European Forest Convention was hindered primarily because the decision about the location of the secretariat stalled. In terms of forest-relevant policies, particularly spatial planning and energy policy can be expected to have noticeable effects on forests.

Keywords: forest policy, annual review, Switzerland

doi: 10.3188/szf.2014.0105

* Universitätstrasse 16, CH-8092 Zürich, E-Mail willi.zimmermann@env.ethz.ch

In seinem Rückblick auf das politische Geschehen in der Stadt Zürich vertritt Jürg Rohrer im Tages-Anzeiger vom 31. Dezember 2013 die Meinung, dass 2013 aufs Ganze gesehen ein harmloses Jahr war. Diese Einschätzung kann im Grossen und Ganzen auch auf das walddpolitische Jahr 2013 übertragen werden. Zumindest aus Sicht der Medien und damit auch der Öffentlichkeit prägten weder naturbedingte Schadenereignisse noch gewichtige Weichenstellungen die Waldpolitik auf nationaler und internationaler Ebene. Das Jubiläumsjahr «300 Jahre Nachhaltigkeit» wurde zwar in der Forstbranche mit verschiedenen Anlässen und Beiträgen gefeiert, wegweisende Impulse für die Gestaltung der Waldpolitik vermochte es indes nicht auszulösen. All das will aber nicht heissen, dass in der Waldpolitik ein Stillstand zu verzeichnen gewesen wäre. Wie der nachfolgende Überblick über einige ausgewählte Prozesse und Entwicklungen zeigt, ist 2013 eine Fülle von walddpolitisch relevanten Aktivitäten zu verzeichnen. Da diese jedoch primär die Politikformulierungsphase oder den Politikvollzug betrafen, fanden sie vielfach keine oder nur geringe Beachtung in den Medien. Auch bei den wald- und landschaftsrelevanten Politiken waren 2013 eher Vorbereitungs- und

Vollzugsarbeiten als definitive Entscheide von grosser Tragweite festzustellen. Eine Ausnahme bildet die Landwirtschaftspolitik, wo im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 (AP 14–17) eine Neuorientierung beschlossen wurde.

Waldpolitik im engeren Sinn

Gesetzgebung im Parlament

Der Bundesrat hat das vom Parlament revidierte Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG, SR 921.0) gemeinsam mit der revidierten Verordnung vom 30. November 1992 über den Wald (Waldverordnung, SR 921.01) auf den 1. Juni 2013 in Kraft gesetzt (AS 2013 1981 und 1983). Diese Waldgesetzrevision im Rahmen der Waldflächenpolitik wurde bereits im walddpolitischen Jahresrückblick 2012 ausführlich besprochen (Zimmermann 2013: 113 ff.)

Budgetbeschlüsse des Parlaments

In der Sommersession 2013 bewilligte das Parlament diskussionslos einen Nachtragskredit zum Budget 2013 von sieben Millionen Franken für die

Prävention gegen Schadorganismen, insbesondere gegen den Asiatischen Laubholzbockkäfer, sowie für die Behebung von witterungsbedingten Schäden im Schutzwald (Botschaft 13.007 des Bundesrates vom 27. März 2013; AB 2013 N 844, AB 2013 S 490).

Wie in den letzten Jahren führte der forstliche Bundesbeitrag 2014 im Parlament zu keinen grundsätzlichen Debatten. Dieses bewilligte rund 147 Millionen Franken für primär auf die Waldgesetzgebung abgestützte Massnahmen (Tabelle 1). Gegenüber der Rechnung 2013 entspricht dies einer Erhöhung um rund 8%, weil 2013 die budgetierten Mittel vor allem beim Programm Schutz vor Naturgefahren (Schutzbauten) nicht voll ausgeschöpft wurden (Abbildung 1). Da es sich beim Budget jeweils um den Durchschnitt der vierjährigen NFA-Programmperiode¹ handelt, verändern sich die Beiträge für die einzelnen Beitragskategorien im Vergleich zum Vorjahr nicht wesentlich. Eine Beitragserhöhung geht in erster Linie auf das Programm Schutz vor Naturgefahren und auf das Konto Investitionskredite (Tabelle 1). Bei Letzteren ist eine exakte Budgetierung aufgrund der teilweise unplanbaren Rückzahlungen der Kantone allerdings schwierig.

Budgetposten	Rechnung 2013 (Mio. CHF)	Budget 2014 (Mio. CHF)
Investitionskredite	0.5	3.5
Diverse Komponenten	11.0	11.3
Programm Waldwirtschaft	14.0	14.0
Programm Waldbiodiversität	9.5	9.5
Programm Schutzwald	65.4	61.0
Programm Schutz vor Naturgefahren	35.6	47.5
Total	136.0	146.8

Tab 1 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnung 2013 und Budget 2014 (schriftliche Mitteilung des BAFU vom 6.2.2014).

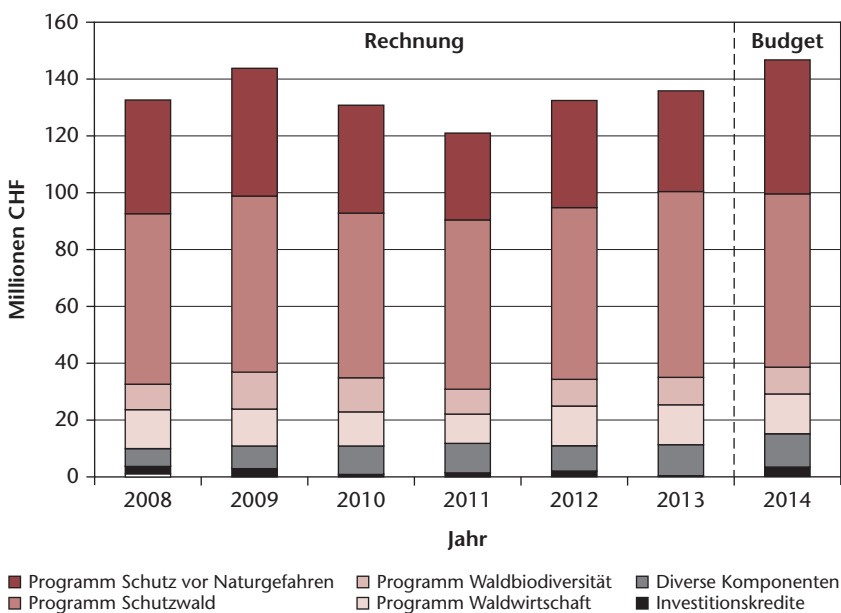


Abb 1 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnungen 2008 bis 2013 sowie Budget 2014 (schriftliche Mitteilung des BAFU vom 6.2.2014).

Das Budget für das Programm Schutzwald entspricht dem Budget 2013. Die Differenz zur Rechnung 2013 (Tabelle 1) ist mit dem erwähnten Nachtragskredit zu erklären. Mit einem Wachstum von rund 8% liegt das Budget für die primär über NFA-Programme gesteuerten forstlichen Leistungen deutlich über der Zuwachsrate anderer Aufgabenbereiche des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) wie Natur- und Landschaftsschutz, Jagd und Fischerei oder Gewässerschutz. Nimmt man jedoch nicht die auf Durchschnittswerten beruhenden Budgetzahlen, sondern die effektiven Jahresrechnungen als Vergleichsbasis, kann zumindest bei den forstlichen Bundesbeiträgen der letzten beiden Jahre von einem Nullwachstum gesprochen werden.

Parlamentarische Vorstösse

Mit 19 Vorstössen ist die Zahl der parlamentarischen Vorstösse im Vergleich zum Vorjahr zwar beinahe um ein Drittel gesunken, sie bleibt aber im Vergleich zu früheren Jahren relativ hoch. Eifrigster Interpellant mit fünf Vorstössen bleibt Nationalrat von Siebenthal (SVP), dicht gefolgt von Nationalrätin Flückiger-Bäni (SVP) mit drei Vorstössen und einer Anfrage. Auf je zwei Vorstösse brachten es die Nationalräte Jans (SP) und Flach (GLP). Inhaltlich dominierten die vermehrte Nutzung von Schweizer Holz (Abbildung 2) und die Förderung und Erleichterung der Waldbewirtschaftung, gefolgt von der Bekämpfung invasiver Organismen. Rund zwei Drittel der Vorstösse sind im Parlament noch pendent, darunter sämtliche Motionen und parlamentarischen Initiativen. Der Bundesrat empfiehlt alle Motionen zur Ablehnung. In den beiden von Nationalrat von Siebenthal eingereichten parlamentarischen Initiativen 13.414 und 13.415, bei denen der Bundesrat ein beschränktes Mitspracherecht hat, fordert der Antragsteller einerseits die Förderung der Walderschliessung auf allen Flächen und nicht nur im Schutzwald, andererseits die Anpassung der Rechtsgrundlagen zu einer wirksamen Bekämpfung von invasiven Neobiota.

Als Novum kann die Einreichung einer waldrelevanten Motion durch die Finanzkommission des Nationalrates bezeichnet werden. Die Motion 13.3363 verlangt die Überprüfung der gegenwärtigen Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen bei sämtlichen Verbundaufgaben. Da die Finanzierung von forstlichen Massnahmen als klassische Verbundaufgabe gilt, müsste bei Überweisung der Motion auch die bestehende Finanzierung im Waldsektor überprüft werden. Obwohl der Bundesrat die Motion zur Ablehnung empfohlen hatte, wurde sie vom Nationalrat angenommen (AB 2013 N 1623) und an den Ständerat überwiesen.

¹ NFA = Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und den Kantonen



Abb 2 Die vermehrte Nutzung von Schweizer Holz steht im Zentrum der parlamentarischen Vorstösse 2013. Foto: Franca Pedrazzetti/BAFU

Die übrigen Motionstexte beinhalten eher allgemeine Themen wie die Forderung einer Staatsgarantie für Legalität und Nachhaltigkeit des Schweizer Holzes (13.3350), den Auftrag zur Schaffung einer Wald-Agenda 2030 (13.3248), den Wunsch, regionalspezifische Anliegen wie die Sanierung und Nutzung von Waldhäusern klar und zeitgemäss zu regeln (13.3077) oder Ausnahmegewilligungen zur chemischen Bekämpfung von invasiven Neophyten in besonders schützenswerten Gebieten zu ermöglichen (13.3859). Bei den Postulaten wird vor allem der Vorstoss 13.3569 von Nationalrat von Siebental von gesamtschweizerischem Interesse sein. Der Bundesrat wird gebeten, darzulegen, *wie Artikel 699 ZGB angepasst werden kann, damit die Haftpflichtrisiken der Waldeigentümer dem heutigen Benutzungsverhalten der Bevölkerung angepasst werden können. Vor allem ist eine Ergänzung von Artikel 699 Absatz 1 ZGB zu prüfen, damit das Betreten des Waldes auf eigene Verantwortung erfolgt und eine Haftung des Waldeigentümers für waldtypische Gefahren ausgeschlossen ist.* Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates. Vom Nationalrat überwiesen wurde das Postulat 13.3924, in dem Nationalrat Jans den Bundesrat bittet, *Möglichkeiten aufzuzeigen [...], wie das nachhaltig und naturnah nutzbare Holznutzungspotenzial besser ausgeschöpft werden kann, insbesondere in Wäldern mit kleinparzellierten Besitzverhältnissen, wo die Nutzung bisher deutlich unter dem Holzzuwachs liegt.*

Bundesrat und Bundesverwaltung

Ein wichtiges walddpolitisches Geschäft war die definitive Verabschiedung und Inkraftsetzung der revidierten Waldverordnung. Bei den Art. 8 bis 12 (AS 2013 1983) hat der Bundesrat im Vergleich zum Anhörungsbericht (UVEK 2012) weder sprachliche noch inhaltliche Änderungen vorgenommen. Aufgrund der von der national- und der ständerätlichen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK-N und UREK-S) genehmigten parlamen-

tarischen Initiative 10.470 «Raumplanerische Rahmenbedingungen für die Lagerung einheimischer erneuerbarer Rohstoffe» hat er die Verordnung jedoch um einen Art. 13a «Forstliche Bauten und Anlagen» ergänzt, in dem gedeckte Energieholzlager im Wald als forstliche Bauten und Anlagen definiert werden. Dies hat zur Folge, dass Energieholzlager im Wald gemäss Art. 2 WaG gleich wie Waldstrassen und Forstwerkhöfe rechtlich als Wald gelten und folglich für die Erstellung weder eine Rodungsbewilligung nach Art. 5 WaG noch eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) benötigen.

Als zweites wichtiges walddpolitisches Geschäft hat der Bundesrat im April 2013 die Vernehmlassung zur Ergänzung des WaG eröffnet. Gemäss erläuterndem Bericht will der Bundesrat mit der Gesetzesrevision folgende vier Herausforderungen angehen:

- Prävention und Bekämpfung von biotischen Gefahren
- Anpassung des Waldes an den Klimawandel
- vermehrte Nutzung von Schweizer Holz
- Abstimmung mit anderen Gesetzgebungen

Zu diesem Zweck schlägt der Bundesrat die Änderung von 16 und die Neuschaffung von 8 Artikeln vor. Die geplanten Änderungen betreffen mit Ausnahme von Kapitel 1 (Grundlagen) und 6 (Strafbestimmungen) sämtliche Kapitel und Bereiche des geltenden Waldgesetzes. Rund zwei Drittel der Anpassungen betreffen Kapitel 5 (Förderungsmassnahmen) sowie Kapitel 4 (Pflege und Nutzung des Waldes). In diesen beiden Kapiteln sind auch die meisten neu formulierten Artikel anzutreffen. Dazu gehören die Art. 27a und 28a, mit denen die Revisionsvorlage primär begründet wird: Es geht dabei um die Schaffung rechtlicher Grundlagen für Massnahmen gegen Schadorganismen (Art. 27a) und zur Anpassung des Waldes an den Klimawandel (Art. 28a). Die Mehrzahl der neuen Artikel finden sich im Kapitel Förderungsmassnahmen. Sie haben die Holzförderung (Art. 34a), die Förderung von Massnahmen gegen Waldschäden ausserhalb des Schutzwaldes (Art. 37a), die Abfindung für Massnahmen gegen Schadorganismen (Art. 37b) sowie die Gewährung von Finanzhilfen für Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel (Art. 38b) zum Gegenstand. Ein weiterer neuer Artikel ist der Kostentragung durch den Verursacher von waldgefährdenden Aktivitäten gewidmet (Art. 48a). Die Vernehmlassung wurde im August 2013 abgeschlossen, die Auswertung der Ergebnisse aber noch nicht veröffentlicht.

Die Verwaltung hat sich neben der Vorbereitung und Begleitung der beschriebenen Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte zur Hauptsache mit Vollzugsaufgaben beschäftigt. Dazu gehörten vor allem die Durchführung eines Startanlasses und der BAFU-interne Aufbau eines Controllings im Rahmen der

Waldpolitik 2020, die laufende Umsetzung, Evaluation und Weiterentwicklung von NFA-Förderprogrammen, die Weiterführung des Aktionsplanes Holz bis 2016 und dessen Umsetzung sowie die Erarbeitung von Grundlagen zum Schutz vor Schadorganismen und zur Inwertsetzung der Kohlenstoffspeicherung im Holz.

Bundesgericht

Die Zahl der Bundesgerichtsentscheide mit einem primär waldrechtlichen Gegenstand blieb 2013 mit drei Fällen relativ tief. Hinzu kommen rund ein halbes Dutzend Fälle, bei denen das Waldrecht nicht im Vordergrund stand, jedoch als weitere Rechtsfrage in einer eigenständigen Erwägung abgehandelt wurde. Die drei primär waldrechtlichen Urteile haben bau- und forstrechtliche Bewilligungen, eine Waldfeststellung und eine nachträgliche Rodungsbewilligung zum Gegenstand.

In einem als Leitentscheid (BGE 139 II 134) publizierten Urteil (1C_423/2012) ging es um die Beurteilung von bau- und forstrechtlichen Bewilligungen für Probebohrungen im Zusammenhang mit dem langfristigen Gesteinsabbau im Kanton Aargau. Das mehrere Gesetzgebungen und Gemeinden betreffende Projekt sah unter anderem einen Standort im Wald der Gemeinde Effingen vor. Die Vorinstanzen stellten dabei fest, *dass gemäss langer kantonaler Praxis für die Probebohrung keine Ausnahmebewilligung für eine Rodung notwendig ist und es sich bei Probebohrungen, welche sich ausschliesslich auf das Areal von Waldstrassen beschränken, nicht um eine nachteilige Nutzung gemäss § 13 WaG/AG handelt* (Sachverhalt Buchstabe B).

Das Bundesgericht hat eine Beschwerde gegen den vom kantonalen Verwaltungsgericht gefällten Entscheid vor allem gestützt auf das Waldrecht gutgeheissen. Es bejahte sowohl die Bewilligungspflicht nach Art. 24 RPG (Erwägung 5) als auch die Pflicht zum Einholen von waldrechtlichen Bewilligungen (Erwägung 6). Aus waldrechtlicher Sicht galt es, die Frage zu klären, ob es sich bei der Probebohrung auf rund 100 m² Waldstrassen rechtlich um eine Rodung (Art. 5 WaG) oder um eine nachteilige Waldnutzung (Art. 16 WaG) handelt. Nach Meinung des Bundesgerichtes stellt die geplante Probebohrung eindeutig *eine Zweckentfremdung der Waldstrasse als Waldboden dar [...]. Bei einer Beanspruchung des Waldbodens während einer Zeitdauer von vier Wochen ist das Merkmal «vorübergehend» hingegen erfüllt. Damit liegt grundsätzlich eine vorübergehende Zweckentfremdung des Waldbodens im Sinne von Art. 4 WaG vor* (Erwägung 6.3). Es betrachtete die Probebohrung als punktuelle Beanspruchung des Waldbodens und qualifizierte die Anlage im Gegensatz zu den kantonalen Vorinstanzen als nachteilige Nutzung. Wegen der doch erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt handelt es sich gemäss Bundesgericht *um eine die*

Funktionen des Waldes zumindest temporär beeinträchtigende nachteilige Nutzung im Sinne von Art. 16 Abs. 1 WaG. Eine solche erfordert eine kantonale Ausnahmebewilligung, deren Erteilung gemäss Art. 16 Abs. 2 WaG an das Vorliegen wichtiger Gründe geknüpft ist (Erwägung 6.3). Zusammenfassend hielt das Bundesgericht fest, *dass die geplanten Probebohrungen nebst der bereits erteilten gewässerschutzrechtlichen Bewilligung gemäss Art. 32 GSchV und § 7 GNG/AG zusätzlich eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG, eine waldrechtliche Ausnahmebewilligung für eine nachteilige Nutzung gemäss Art. 16 Abs. 2 WaG bzw. § 13 Abs. 2 WaG/AG sowie eine (in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallende) waldrechtliche Ausnahmebewilligung für das Befahren der Waldstrassen gemäss § 22 Abs. 1 lit. e WaV/AG benötigen* (Erwägung 7).

In einem zweiten Entscheid (1C_460/2012) hatte das Bundesgericht eine Waldfeststellungsverfügung im Kanton Schwyz zu beurteilen. Im sich über mehrere Jahre hinziehenden Fall hatten sämtliche kantonalen Instanzen eine sukzessive beseitigte Bestockung in der Gemeinde Arth als Wald im Rechtssinne qualifiziert. Das für die Waldfeststellung zuständige Amt für Wald und Naturgefahren (ANW) des Kantons Schwyz hatte seinen Entscheid einerseits auf einen Augenschein, andererseits auf stereoskopische Luftbildaufnahmen aus den Jahren 1979 und 1966, welche von einem privaten Büro ausgewertet wurden, abgestützt. Das Bundesgericht bestätigte die Feststellung des Verwaltungsgerichtes, dass die stereoskopische Betrachtung zwar nicht für alle Bildjahrgänge möglich gewesen sei, für den vorliegenden Fall jedoch eine durchaus vertretbare Methode darstelle. Im Übrigen bestätigte das Bundesgericht die korrekte Unterbrechung der 30-jährigen Verwirkungsfrist durch die Verfügung des ANW, den zulässigen Verzicht auf einen Augenschein durch das Verwaltungsgericht, das Fehlen von verbindlichen Zusagen durch zuständige Verwaltungsstellen sowie das rechtlich irrelevante Nichteinschreiten der Forstbehörden gegen frühere Ausholungsaktionen.

Im dritten primär waldrechtlichen Entscheid (1C_182/2013) ging es um die Beurteilung einer nachträglichen Rodungsbewilligung für eine klar widerrechtlich erstellte Zufahrtsstrasse sowie um die damit verbundene Wiederherstellung des rechtlichen Zustandes.

Waldpolitik im weiteren Sinn

Raumplanung und Raumentwicklung

In der Raumplanungspolitik standen 2013 die Umsetzung der beiden Volksentscheide über die Zweitwohnungsinitiative und die Revision des Raumplanungsgesetzes im Vordergrund. Aufgrund von zahlreichen Beschwerden insbesondere von Helvetia Nostra hatte das Bundesgericht mehrere Fälle zur

Abb 3 Das Bundesgericht befasste sich mit der Frage der Verkabelung von Hochspannungsleitungen im Wald. Foto: Brigitte Wolf



unmittelbaren Anwendung der beiden neuen Art. 75b (Zweitwohnungsinitiative) und 197 Ziffer 9 (Übergangsbestimmung) in der Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) zu entscheiden. Am 22. Mai 2013 entschied es im Rahmen von drei Leitentscheiden (BGE 139 II 243, 263 und 271) die im Initiativtext nicht eindeutig beantwortete Frage, ob die neue Verfassungsbestimmung unmittelbar, d.h. am Tag der Annahme am 11. März 2012, oder erst am 1. Januar 2013 anwendbar sei. Dabei kam das Bundesgericht zum Schluss: *Baubewilligungen, die nach dem 11. März 2012 und vor dem 1. Januar 2013 erteilt wurden, sind anfechtbar. Werden sie nicht angefochten, erwachsen sie in Rechtskraft und können (vorbehältlich ihres Widerrufs) ausgenützt werden* (BGE 139 II 263, E. 11.6).

Im Juni hat der Bundesrat die Entwürfe eines Bundesgesetzes und einer entsprechenden Verordnung über Zweitwohnungen in die Vernehmlassung geschickt (BBl 2013 5245). Beide Vorlagen sollen die am 1. Januar 2013 in Kraft getretene Übergangsverordnung vom 22. August 2012 über Zweitwohnungen (SR 702) ersetzen. Im Februar 2014 hat der Bundesrat Botschaft und Entwurf zum Zweitwohnungsgesetz zuhanden des Parlamentes verabschiedet. Dieses wird die in der Übergangsbestimmung der Bundesverfassung vorgesehene Frist von zwei Jahren zur Ausarbeitung der Gesetzgebung nicht einhalten können, weshalb bis auf Weiteres die Übergangsverordnung in Kraft bleiben wird.

Im August 2013 hat der Bundesrat die aufgrund der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes notwendig gewordene Revision der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1) in die Ver-

nehmlassung geschickt. Die Vernehmlassungsunterlagen enthielten auch neue technische Richtlinien zu den Bauzonen sowie Ergänzungen des bestehenden Leitfadens für die kantonale Richtplanung. Die Bestimmungen haben in erster Linie die Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen zum Gegenstand, zielen jedoch auch auf eine Redimensionierung von zu grossen Bauzonen ab. Letzteres soll über das Instrument der kantonalen Richtpläne gesteuert werden, wobei auch in der revidierten Verordnung den Kantonen ein relativ grosser Handlungsspielraum zugestanden wird. Die neuen Instrumente sollen bereits im Frühjahr 2014 in Kraft treten.

Klimapolitik

Die Klimapolitik des Bundes war eher durch die Erarbeitung neuer Grundlagen und die Beteiligung an internationalen Prozessen (insbesondere die Klimakonferenz in Warschau) als durch zukunftsweisende Entscheide von Parlament und Regierung geprägt. So sind zumindest formell keine neuen Entscheide in Sachen Anrechenbarkeit der Senkenleistung von verbautem Holz (Art. 14 des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen, CO₂-Gesetz, SR 641.71) gefällt worden. Die Motion Binder (11.4164) zur Errichtung eines Waldklimafonds hat der Nationalrat in der Herbstsession 2013 mit 67 gegen 108 Stimmen abgelehnt (AB 2013 N 1448). Aufgrund der Aussagen von Bundesrätin Doris Leuthard ist jedoch zu erwarten, dass das Anliegen im Rahmen der geplanten Waldgesetzrevision wieder auf die politische Agenda kommen wird. Ob die Senkenleistungen des Waldes über einen speziellen Fonds, wie dies der Motionär vorgeschlagen hat, oder über das ordentliche forstliche Budget abgerechnet werden sollen, bleibt somit noch offen. Insgesamt geht es laut der Bundesrätin um Zusatzbeiträge in der Grössenordnung von rund vier Millionen Franken.

Natur- und Landschaftsschutzpolitik

In der Natur- und Landschaftsschutzpolitik hat die parlamentarische Initiative Eder (12.402) intensive Diskussionen ausgelöst. Der Initiant verlangt die Änderung der Art. 6 und 7 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451). Die Annahme der Initiative hätte zur Folge, dass bei der Beurteilung von Projekten insbesondere auch im Bereich der erneuerbaren Energien in inventarisierten Gebieten nicht mehr eine qualifizierte Interessenabwägung, sondern nur noch eine «gewöhnliche» Interessenabwägung vorgenommen werden müsste. Damit soll der Stellenwert der Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission herabgemindert und sollen solche den Stellungnahmen von Amtsstellen gleichgestellt werden. Insgesamt würde damit der Schutzgehalt namentlich der Objekte im Bundesinventar der

Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung erheblich geschmälert. Die UREK-N und die UREK-S haben der parlamentarischen Initiative zugestimmt. Zurzeit erarbeitet die UREK-S einen entsprechenden Gesetzesentwurf zuhanden des Plenums.

Die vom Bundesrat zuhanden des Parlamentes verabschiedete Botschaft zu einem «Zusatzprotokoll von Nagoya/Kuala Lumpur. Biologische Sicherheit, Haftung und Wiedergutmachung» (BBl 2013 6685) hat weder in der Öffentlichkeit noch in der zuständigen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates hohe Wellen geworfen.

Das Thema Wolf beschäftigt die Medien und breite Bevölkerungskreise nach wie vor in überdurchschnittlichem Masse. Hier hat der Bundesrat die Verordnung vom 29. Februar 1988 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, SR 922.01) in Bezug auf die Organisation und die Förderung des Herdenschutzes revidiert.

Das Bundesgericht hat sich in zahlreichen Fällen mit der Anwendung des NHG beschäftigt. Im Leitentscheid BGE 139 II 499 (Übertragungsleitung Goms) bestätigte es seine bisherige Rechtsprechung zur Verkabelung von Hochspannungsleitungen und verfügte, dass [...] nicht nur Landschaften von nationaler Bedeutung, sondern auch solche von regionaler oder lokaler Bedeutung die Prüfung einer Verkabelungsvariante rechtfertigen können (E 7.3.1). Weiter kam das Bundesgericht zum Schluss, dass eine Verkabelung nicht in jedem Fall besser ist als eine Freileitung. Bezüglich Leitungsführung im Wald stellte das Bundesgericht fest, dass im vorliegenden Fall *ein Kabeltrasse [...] den Wald sehr viel stärker beeinträchtigen [würde]* als nur teilweise sichtbare Leitungen über dem Wald (E 7.3.3; Abbildung 3). Bemerkenswert ist die Feststellung, dass das Bundesgericht unter anderem gestützt auf Art. 20 der Verordnung vom 7. November 2011 über die Pärke von nationaler Bedeutung (Pärkeverordnung, SR 451.36) die Verpflichtung zur Prüfung der Machbarkeit einer Teilverkabelung bestätigt hat. Es folgte in allen wesentlichen Punkten den Anträgen des BAFU.

In einem aufwendigen partizipativen Prozess hat das BAFU die Erarbeitung des Aktionsplanes zur Biodiversitätsstrategie Schweiz gestartet. Zudem hat es den Trägerschaften der Parkprojekte Simplon (VS), Neckertal (SG) und Schaffhausen (SH) Finanzhilfen für die Errichtung von regionalen Naturpärken zugesprochen. Damit ist die Schweizer Pärkelandschaft auf insgesamt 21 Objekte angewachsen.

Energiepolitik

Die Energiepolitik stand ganz im Zeichen der im letzten Jahresbericht vorgestellten Energiestrategie 2050 (Zimmermann 2013). Nach der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse durch das Bundesamt für Energie hat der Bundesrat im September

2013 die Botschaft zu einem ersten Massnahmenpaket zuhanden des Parlamentes verabschiedet (BBl 2013 7561). Kernpunkte der Revisionsvorlage bleiben die Steigerung der Energieeffizienz sowie die Förderung der einheimischen erneuerbaren Energien. Dieses Ziel soll gemäss Bundesrat mit einer Totalrevision des geltenden Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (SR 730.0) sowie mit der Anpassung von neun weiteren Bundesgesetzen angestrebt werden. Weder in der Botschaft noch bei den Gesetzesanpassungen ist die Waldpolitik besonders erwähnt. Indirekt wird diese jedoch durch die vorgeschlagene Ergänzung des RPG berührt. In Zukunft soll *der Richtplan [...] die für die Nutzung erneuerbarer Energien geeigneten Gebiete und Gewässerstrecken [bezeichnen]*.

Landwirtschaftspolitik

Parlament und Bundesrat haben 2013 vor allem mit der Agrarpolitik 2014–2017 (AP 14–17) die Landwirtschaftspolitik auf eine neue Basis gestellt. Kernelement der AP 14–17 ist die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, das konsequenter auf die in Art. 104 BV verankerten Ziele ausgerichtet werden soll (AB 2013 N 537 und AB 2013 S 366, AS 2013 3463). Mit der Neuausrichtung wurden insbesondere die pauschalen Tier- und Flächenbeiträge aufgehoben und durch ein differenziertes, auf gemeinwirtschaftliche Leistungen ausgerichtetes Beitragssystem ersetzt. Von den sieben in der neuen Direktzahlungsverordnung vorgesehenen Beitragskategorien sind im Zusammenhang mit dem Wald vor allem die Kulturlandschaftsbeiträge zur Offenhaltung der Kulturlandschaft, die Biodiversitätsbeiträge zur Erhaltung und Förderung der Artenvielfalt sowie die Landschaftsqualitätsbeiträge zur Förderung vielfältiger Kulturlandschaften von Relevanz. Für die Umsetzung der AP 14–17 war die Anpassung von fünf Bundesgesetzen und 25 Verordnungen erforderlich. Für die Jahre 2014 bis 2017 stehen der Landwirtschaft insgesamt rund 13.8 Milliarden Franken zur Verfügung, davon entfallen rund 80% auf die Direktzahlungen, die das Hauptsteuerungsinstrument in der Landwirtschaftspolitik bleiben.

Internationale Wald- und Umweltpolitik

In der internationalen Umweltpolitik gibt es aus Sicht der Schweiz keine entscheidenden Durchbrüche zu vermelden. Zur Bilanz der Klimakonferenz in Warschau hält das BAFU fest: *Die Ergebnisse der Klimakonferenz von Warschau [...] sind dürftig.*² Eine gewisse Ernüchterung muss auch in Bezug auf das Europäische Waldabkommen festgestellt werden. Zwar haben sich die 46 potenziellen Vertragsstaaten bei den fachlichen Inhalten weitgehend geeinigt, in Bezug auf die institutionelle Anbindung des Abkom-

² www.bafu.admin.ch/international/05223/12694/index.html?lang=de&msg-id=51093 (24.3.2014)



Abb 4 Die Bekämpfung invasiver Neophyten – hier das Drüsiges Springkraut (*Impatiens glandulifera*) – bereitet den Waldfachleuten immer mehr Kopfzerbrechen. Foto: Brigitte Wolf

mens und den Standort des Sekretariats scheinen aber noch grundlegende Differenzen zu bestehen. Im Gegensatz zur Europäischen Waldkonvention konnte Bundesrätin Doris Leuthard in Peking zwei Abkommen unterzeichnen, die eine verstärkte Zusammenarbeit der beiden Staaten im Verkehrs- und Waldbereich zum Inhalt haben.

Schlussfolgerungen

In der Einleitung wurde festgestellt, dass das Jahr 2013 aus walddpolitischer Sicht unspektakulär war. Diese Feststellung bezieht sich in erster Linie auf die definitiven Entscheide, die von den Behörden getroffen wurden. Sie gilt jedoch nicht für deren Aktivitäten insgesamt, denn sowohl auf der Ebene der Politikformulierung als auch auf derjenigen des Vollzugs haben Parlament, Regierung und Verwaltung intensiv gearbeitet. Dies zeichnet sich zum einen durch mehrere parallele Prozesse auf verschiedenen staatlichen Ebenen, zum anderen durch einen hohen Koordinationsbedarf zwischen den einzelnen Politikbereichen aus. Bei der Waldpolitik im engeren Sinne können verschiedene Entscheidungsprozesse auf europäischer, nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene festgestellt werden, wobei diese thematisch weitestgehend unabhängig voneinander verlaufen. Auf internationaler Ebene wird die Waldpolitik insgesamt verhandelt. Beim Prozess um ein verbindliches europäisches Waldabkommen sind offensichtlich aber organisatorische Regelungen wichtiger als inhaltliche. Dies lässt vermuten, dass sich die Vertragsstaaten inhaltlich auf einem relativ bescheidenen Niveau geeinigt haben

und folglich die neuen Verpflichtungen bezüglich Waldschutz und Waldbewirtschaftung nicht revolutionär sein werden.

Auf nationaler Ebene stehen die Bekämpfung von gefährlichen Schadorganismen (Abbildung 4) und die Anpassung an den Klimawandel im Mittelpunkt einer Waldgesetzrevision. Dabei haben wieder Verwaltung und Bundesrat die Führung übernommen, nachdem bei der letzten Waldgesetzrevision das Parlament mit einer parlamentarischen Initiative diese Rolle für sich beansprucht hatte. Das Resultat ist die Revision von mehr als zwanzig Artikeln. Damit steht sie rein quantitativ um rund ein halbes Dutzend Artikel hinter der Vorlage von 2007 zurück, welche das Parlament aus verschiedenen Gründen zurückgewiesen hat. Es ist aber nicht so, dass Verwaltung und Bundesrat einfach die Vorlage von 2007 – unter Streichung der Einwuchsartikel – neu auflegten. Nur etwa die Hälfte der 2013 vorgeschlagenen Artikel deckt sich mit denjenigen von 2007, die andere Hälfte ist neu und hat neben den erwähnten Bestimmungen zu den Schadorganismen und zum Klimawandel auch die Förderung von Schweizer Holz zum Gegenstand. Obwohl die Mehrzahl der vorgeschlagenen Bestimmungen eher formeller Natur ist, könnte der Vorlage von verschiedenen Seiten Widerstand erwachsen. Neben den Kantonen, für welche die Vorlage zu detailliert ist, könnten auch jene Kreise Vorbehalte anbringen, die sich aus grundsätzlichen Überlegungen für eine Deregulierung bundesstaatlicher Eingriffe einsetzen. Somit ist es nachvollziehbar, wenn das BAFU nach der internen Auswertung der Vernehmlassung festhält, dass es notwendig sei, die Vorlage anzupassen und wo möglich zu vereinfachen. Aus institutionel-

ler Sicht können neben der erstarkten Position von Bundesrat und Verwaltung die besondere Stellung der Kantone bei Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren sowie die nach wie vor bemerkenswerte Funktion des Bundesgerichtes in Sachen Walderhaltung festgestellt werden: Auch nach zwanzig Jahren Bundeswaldgesetzgebung bietet sich diesem immer noch die Gelegenheit, seine Rechtsprechung in Leitentscheiden zu präzisieren oder weiterzuentwickeln.

In der Waldpolitik im weiteren Sinn ist neben der enormen Dynamik und der Komplexität die enge Verknüpfung von einzelnen Sachpolitiken miteinander sowie mit Querschnittpolitiken wie Raumplanungs-, Natur- und Landschaftspolitik zu beobachten. Entsprechend gross ist denn auch der Koordinationsbedarf. Die Dynamik zeigt sich in den zahlreichen in Bearbeitung befindlichen Strategien, Konzepten, Sachplänen und Gesetzgebungsarbeiten, welche die Landnutzung betreffen. Ein weiteres Indiz für die gesteigerte Komplexität sind die zahlreichen Gesetze und Verordnungen, die jeweils zusammen mit dem Haupterlass (z.B. AP 14–17 oder Energiegesetz) geändert werden müssen.

Nachdem die AP 14–17 abgeschlossen werden konnte, stehen zurzeit die Weiterentwicklung der Raumplanungsgesetzgebung sowie die Neuausrichtung der Energiegesetzgebung im Mittelpunkt des politischen Interesses. Sie haben auf Parlaments-ebene beispielsweise die Klimapolitik oder die Gewässerschutzpolitik etwas in den Hintergrund gedrängt. Das in die Vernehmlassung geschickte vielschichtige Raumplanungspaket mit dem Fokus auf die Baugebiete und Richtpläne wird zum Balanceakt zwischen Bund und Kantonen einerseits und zwischen Nutzern und Schützern andererseits. Es ist

Waldpolitischer Jahresrückblick 2013

Das waldpolitische Jahr 2013 war auf Bundesebene zum einen geprägt durch viel Vollzugsarbeit, zum anderen durch die Vorbereitung einer Ergänzung des Waldgesetzes. Die Revision des Waldgesetzes hat neben zahlreichen formellen Anpassungen einzelner Artikel die Schaffung neuer gesetzlicher Bestimmungen zum Schutz vor Schadorganismen, zur Förderung des Holzabsatzes und zur Anpassung an den Klimawandel zum Gegenstand. Zu den traditionellen Vollzugsaufgaben gehörten namentlich die Verabschiedung des Budgets, das Controlling von Programmvereinbarungen, die Bearbeitung von parlamentarischen Vorstössen sowie die Bereitstellung von diversen Grundlagen. Bemerkenswert ist ein Bundesgerichtsentscheid, der eine Probebohrung im Wald im Gegensatz zu den kantonalen Vorinstanzen als bewilligungspflichtige nachteilige Nutzung beurteilte. Auf internationaler Ebene ist die Verabschiedung einer europäischen Waldkonvention primär wegen der Frage bezüglich des Sekretariatsstandorts ins Stocken geraten. Im Zusammenhang mit den walddrelevanten Politiken sind vor allem von der Raumplanungs- und der Energiepolitik merkliche Auswirkungen auf den Wald zu erwarten.

zu erwarten, dass das Bundesgericht wieder vermehrt mit raumplanungsrechtlichen Leitentscheiden für Rechtssicherheit wird sorgen müssen. Themen wie die Anwendung der neuen Bestimmungen zum Zweitwohnungsbau, die Beschränkung der Erweiterung von Bauzonen oder sogar Rückzonungen mit Entschädigungspflicht sind geradezu prädestiniert für «den Gang nach Lausanne». Im Schatten dieser Entwicklung könnte die da und dort heiss diskutierte Frage nach Bauzonen im Wald etwas in den Hintergrund treten. Aus gesamtlandschaftlicher Sicht wird die zweite Etappe der RPG-Revision von grosstem Interesse sein, sollen doch neue Bundesregulierungen für das Nichtbaugebiet, d.h. vor allem das Kulturland, das unproduktive Land und allenfalls auch den Wald, erlassen werden. Noch vor dieser zweiten RPG-Revision wird jedoch die Energiegesetzgebung für teilweise markante Änderungen auch in der Landschaftsgesetzgebung sorgen. In welche Richtung es dabei gehen wird, kann aus der parlamentarischen Initiative Eder erahnt werden: Die Landschaft wird mit der Energiewende enorm unter Druck geraten. Dieser Druck kann wohl nur mit weiteren Volksinitiativen gemildert oder aufgehalten werden. ■

Eingereicht: 9. März 2014, akzeptiert (ohne Review): 24. März 2014

Literatur

- UVEK (2012) Parlamentarische Initiative Flexibilisierung der Waldflächenpolitik (09.474) – Änderung der Waldverordnung. Anhörungsbericht. Bern: Eidg Dep Umwelt Verkehr Energie Kommunikation. 21 p.
- ZIMMERMANN W (2013) Waldpolitischer Jahresrückblick 2012. Schweiz Z Forstwes 164: 135–142. doi: 10.3188/szf2013.0135

Revue annuelle de la politique forestière en 2013

En 2013, la politique forestière fédérale a été marquée par des tâches exécutives et par la préparation d'une nouvelle révision de la loi sur les forêts. Celle-ci a nécessité plusieurs adaptations formelles d'articles ainsi que l'élaboration de nouvelles dispositions sur la protection contre les organismes nuisibles dangereux, la promotion de la commercialisation du bois ainsi que l'adaptation aux changements climatiques. Les traditionnelles tâches exécutives ont concerné notamment l'adoption du budget, le contrôle de gestion de plusieurs conventions-programmes, le traitement des interventions parlementaires et la préparation de divers documents de base. Il faut mentionner aussi un arrêt du Tribunal fédéral requalifiant un essai de forage en forêt comme une exploitation préjudiciable soumise à autorisation, contrairement à une décision d'une instance cantonale inférieure. Sur le plan international, il faut évoquer le retard pris par l'adoption d'une convention forestière européenne, dû principalement aux désaccords quant à l'emplacement du secrétariat. Les enjeux politiques ayant un impact sur les forêts sont surtout ceux qui sont liés à l'aménagement du territoire et à la politique énergétique.

Willi Zimmermann Professur für Umweltpolitik und Umweltökonomie, Institut für Umweltentscheidungen, ETH Zürich (CH)*
Kathrin Steinmann Gruppe Politik Natürlicher Ressourcen, Institut für Umweltentscheidungen, ETH Zürich (CH)
Eva Lieberherr Gruppe Politik Natürlicher Ressourcen, Institut für Umweltentscheidungen, ETH Zürich (CH)

Waldpolitischer Jahresrückblick 2014

Das waldpolitische Jahr 2014 war geprägt von der Verabschiedung von Botschaft und Entwurf zu einer Ergänzung des Waldgesetzes durch den Bundesrat sowie von deren Behandlung durch die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates und durch den Ständerat. Von der Revision sind mehr als 20 Artikel des geltenden Waldgesetzes betroffen. Trotz dieser Vielzahl von Änderungen vermochte die Vorlage bisher keine hohen Wellen zu schlagen. Die Zahl der wald- und holzrelevanten parlamentarischen Vorstösse ging 2014 stark zurück, während zu Beginn des Jahres 2015 bereits eine klare Zunahme zu beobachten ist. Das Budget für den Wald präsentiert sich praktisch gleich wie im Vorjahr. Die Zahl der bundesgerichtlichen Entscheide zu Fragen der Waldgesetzgebung bleibt nach wie vor tief, jedoch sind vermehrt bedeutende Urteile der obersten kantonalen Gerichte zu vermelden. Bei der Waldpolitik im weiteren Sinne haben die politischen Behörden vor allem in der Raumplanung und in der Energiepolitik neue Weichenstellungen vorgenommen.

Keywords: forest policy, annual review, Switzerland

doi: 10.3188/szf.2015.0238

* Universitätstrasse 16, CH-8092 Zürich, E-Mail wzimmermann@retired.ethz.ch

In der vorliegenden Rückblende blicken die Autoren auf das waldpolitische Geschehen in der Schweiz im Jahr 2014 zurück. Berücksichtigt sind die Geschehnisse bis im März des aktuellen Jahres. Im Kapitel «Waldpolitik im engeren Sinn» werden Gesetzgebungsprozesse, Budgetbeschlüsse und parlamentarische Vorstösse zu waldrelevanten Themen dargestellt. Zudem werden die Geschäfte von Bundesrat und Bundesverwaltung beleuchtet und die waldrelevanten Bundesgerichtsentscheide besprochen. Im Kapitel «Waldpolitik im weiteren Sinn» werden Gesetze, Aktionspläne und Strategien aus anderen Politikbereichen mit Auswirkungen auf den Wald betrachtet.

Waldpolitik im engeren Sinn

Gesetzgebung im Parlament

Gemäss seiner Botschaft will der Bundesrat mit der aktuellen Ergänzung des Bundesgesetzes über den Wald (Waldgesetz, WaG, SR 921.0) den Schweizer Wald fit machen für die erwarteten Klimaveränderungen und ihn besser vor Schädlingen

schützen. Ausserdem soll die Holznutzung gesteigert werden. Diese drei Hauptziele und mehrere kleinere Anpassungen sollen mit der Schaffung von 8 neuen und mit der Revision von 15 bestehenden Artikeln erreicht werden. Nachdem der Bundesrat im Mai 2014 Botschaft und Entwurf veröffentlicht hatte (BBl 2014 4909), beschäftigte sich zunächst die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) mit der Vorlage. Bei der Detailberatung wich sie nur in wenigen Punkten von den Vorschlägen des Bundesrates ab und überwies die Vorlage mit 9 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen an den Ständerat (AB 2015 S 86).

Der Ständerat hat das Geschäft in der Frühlingsession 2015 als Erstrat beraten und folgte im Wesentlichen ebenfalls den Anträgen des Bundesrates. Er nahm gegenüber der bundesrätlichen Vorlage nur eine inhaltliche Ergänzung vor: Mit 34 zu 8 Stimmen erweiterte er in Übereinstimmung mit der vorberatenden Kommission den Art. 5 WaG durch einen Absatz 3^{bis}. Gemäss diesem ist in Zukunft bei der *Bewilligung [...] von Erzeugungsanlagen erneuerbarer Energie und Energietransport- und -verteilanlagen (im Wald) [...] das nationale Interesse an der*

Realisierung dieser Vorhaben bei der Interessenabwägung als gleichrangig zu betrachten mit anderen Interessen. Eine zweite Ergänzung der UREK-S lehnte der Ständerat hingegen ab. Eine Mehrheit der Kommission hatte eine Erweiterung von Art. 38a Abs. 1 WaG durch einen Buchstaben g beantragt, wonach in Zukunft der Neubau und die Sanierung von Erschliessungsanlagen auch im Nichtschutzwald mittels Finanzhilfen durch den Bund unterstützt werden könnten (Abbildung 1). Diese Erweiterung des Förderungskataloges gab im Ständerat mit Abstand am meisten zu diskutieren und war der hauptsächlich umstrittene Punkt der gesamten Vorlage. Mit Unterstützung von Bundesrätin Leuthard lehnte der Rat die Förderung von Erschliessungsanlagen im Nichtschutzwald schliesslich mit 29 gegen 13 Stimmen



Abb 1 Hauptdiskussionspunkt in der Debatte zur Ergänzung des Waldgesetzes ist die Frage, ob der Aus- und Neubau (Optimierung) von Erschliessungsanlagen künftig auch im Nichtschutzwald mit Bundesbeiträgen unterstützt werden soll. Foto: NARP, ETH Zürich

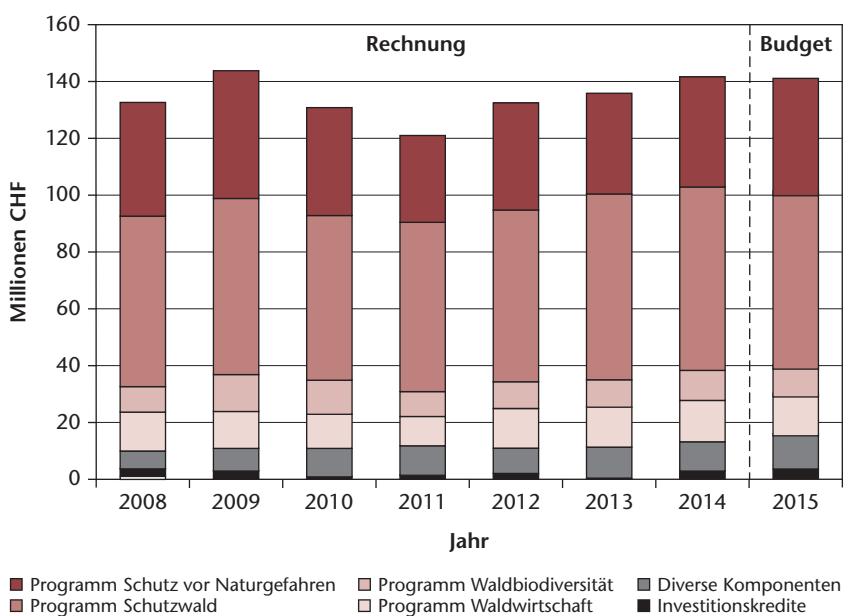


Abb 2 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnungen 2008 bis 2014 sowie Budget 2015 (schriftliche Mitteilung des BAFU vom 9.2.2015; EFV 2013).

ab. Eines der Hauptargumente für die Ablehnung war der Hinweis auf die im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vor rund zehn Jahren beschlossene Aufgabenteilung, wonach die Förderung der Walderschliessung im Schutzwald Bundes- und Kantonssache, im Nichtschutzwald jedoch primär Sache der Kantone ist. Die gesamte Vorlage wurde schliesslich mit 38 Stimmen, einer Gegenstimme und einer Enthaltung gutgeheissen und an den Nationalrat überwiesen.

Obwohl die Ergänzung des WaG die Änderung von mehr als 20 Artikeln vorsieht, hat sie bis jetzt weder im Parlament noch in der Öffentlichkeit hohe Wellen geschlagen. Dies mag daran liegen, dass mit den Themen Anpassung an den Klimawandel, Bekämpfung von Schadorganismen und Holzförderung eher abstrakte, technische und partikuläre Aspekte zur Debatte stehen. Kernanliegen der Waldgesetzgebung wie die quantitative Walderhaltung oder die Waldbewirtschaftung werden nicht oder nur marginal berührt. Ob die über 250 000 Waldeigentümer und die noch grössere Zahl von Waldnutzenden von den Neuerungen etwas zu spüren bekommen werden, hängt in hohem Masse von den zusätzlich zur Verfügung stehenden Bundesbeiträgen und deren Verteilung ab. Deshalb blieben, abgesehen von der angesprochenen Debatte über die Finanzierung von Erschliessungsanlagen im Nichtschutzwald, die üblichen Auseinandersetzungen zwischen Nutzern und Schützern und zwischen Föderalisten und Zentralisten bisher weitestgehend aus.

Bei der Diskussion über die Erschliessungsanlagen handelt es sich um eine «klassische» und dauernde Auseinandersetzung zwischen Naturschutzorganisationen und Forstwirtschaft. Es geht aber auch um das Dauerthema der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Der definitive Entscheid ist trotz komfortabler Mehrheit im Ständerat noch nicht gefallen, denn der Nationalrat hat im Mai 2014 mit 128 zu 30 Stimmen der Motion 12.3877 (von Siebenthal) zugestimmt, mit welcher die Förderung der Erschliessung ausserhalb des Schutzwaldes gefordert wird. Falls das Parlament beschliesst, den Neubau und die Sanierung von Erschliessungsanlagen künftig auch im Nichtschutzwald durch den Bund zu unterstützen, wird sich erst bei der mittelfristigen Finanzplanung und der jährlichen Budgetdebatte entscheiden, in welcher Höhe der Bund finanzielle Mittel dafür bereitstellen wird.

Budgetbeschlüsse

Das vom Parlament genehmigte Budget 2015 für den Bereich Wald und Naturgefahren zeichnet sich durch eine hohe Konstanz aus. Dies ist in erster Linie damit zu erklären, dass es sich beim Budget jeweils grösstenteils um den Durchschnitt der

Budgetposten	Rechnung 2014 (Mio. CHF)	Budget 2015 (Mio. CHF)
Investitionskredit	3.2	3.5
Diverse Komponenten	10.1	11.6
Programm Waldwirtschaft	14.6	14.0
Programm Waldbiodiversität	10.1	9.5
Programm Schutzwald	64.7	61.0
Programm Schutz vor Naturgefahren	39.0	41.4
Total	141.7	141.0

Tab 1 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnung 2014 und Budget 2015 (schriftliche Mitteilung des BAFU vom 9.2.2015; EFV 2013).

vierjährigen NFA-Programmperiode handelt. Die Rechnungen widerspiegeln dann die effektiv ausbezahlten Bundesbeiträge für die einzelnen Beitragskategorien. Wie Abbildung 2 zeigt, bewegten sich in der Rechnung 2014 sowohl der Gesamtbetrag als auch die Beträge für die einzelnen Beitragskategorien im Rahmen der Vorjahre. Das Budget 2015 entspricht weitgehend der Rechnung 2014 (Tabelle 1). Der Gesamtbetrag liegt weiterhin bei rund 140 Millionen Franken pro Jahr, das Programm Schutzwald und der Schutz vor Naturgefahren bleiben die wichtigsten Förderungstatbestände. Auf sie entfallen mehr als 70 Prozent der forstlichen Bundesbeiträge, während das Programm Waldbiodiversität knappe sieben Prozent des Gesamtbudgets beansprucht.

Parlamentarische Vorstösse

Weniger Konstanz weisen die parlamentarischen Vorstösse zu walddrelevanten Themen auf. Mit neun Vorstössen und einer Frage hat sich deren Zahl 2014 im Vergleich zum Vorjahr faktisch halbiert. Mit sechs Vorstössen wurde dabei das Instrument der wenig verbindlichen Interpellation am häufigsten benutzt, gefolgt von drei Motionen und einer Frage. Die Vorstösse waren weniger einseitig verteilt als in früheren Jahren, stammen sie doch von acht verschiedenen Parlamentariern. Sie behandeln ein breites Spektrum an Themen, das von der Eschenwelke über den freien Zugang zu den Bergen, das Zusammenleben von Wolf und Bergbevölkerung, das Fallholz entlang von Gewässern, die Umbenennung von Jagdbanngeländen und den asiatischen Laubholzbockkäfer bis zur Ergänzung des Waldgesetzes reicht.

Das laufende Jahr scheint zum Steigerungslauf in Sachen walddrelevanten parlamentarischer Vorstösse zu werden. Allein im ersten Quartal wurden zwölf Vorstösse eingereicht, fast gleichmässig verteilt auf Fragen, Interpellationen und Motionen. Hauptthema sind die Frankenstärke und deren Auswirkungen auf die schweizerische Wald- und Holzwirtschaft (15.3031, 15.3034, 15.5004, 15.5042, 15.5221). Neben diesem von der Tagesaktualität geprägten Thema beinhalten die Vorstösse Grundsatzthemen wie die Möglichkeiten der Inwertsetzung von Waldleistungen (15.3299), die NFA-Programm-

vereinbarungen Wald 2016 bis 2019 (15.3282) oder die konkreten Massnahmen zur Ausschöpfung des Holznutzungspotenzials gemäss Waldpolitik 2020 (15.3286). In Anbetracht der bevorstehenden Parlamentswahlen im Herbst 2015 ist zu erwarten, dass die Zahl der Vorstösse zu walddrelevanten Themen weiterhin hoch bleiben wird.

Bundesrat und Bundesverwaltung

Hauptgeschäft des Bundesrates war aus walddpolitischer Sicht die Verabschiedung von Entwurf und Botschaft zur Ergänzung des WaG sowie deren Vertretung in der UREK-S und im Ständerat. Im Weiteren verabschiedete der Bundesrat als Teil eines umfassenden Aktionsplans diverse Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel für den Zeitraum 2014 bis 2019. Für den Bereich Wald wurden die Schwerpunkte «Walddpflege den sich verändernden Bedingungen anpassen» und «Forschung und Monitoring zur Walddentwicklung weiterentwickeln» definiert (BAFU 2014). Die Umschreibung der vorgesehenen Massnahmen ist eher allgemein gehalten und fokussiert auf persuasive, organisatorische oder bereits bestehende Massnahmen. An erster Stelle steht dabei die Intensivierung der Walddpflege, insbesondere im Gebirgswald. Zudem sollen längerfristige Monitoring- und Forschungsprojekte zur Erarbeitung von walddrelevanten Grundlagen gefördert werden. Die Umsetzung der meisten Massnahmen soll laut Bundesrat «im Rahmen der Ergänzung des Waldgesetzes» oder aber «im Rahmen bestehender Ressourcen», insbesondere durch die Anpassung des NFA-Programms, erfolgen.

Ein neues «Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016–2019» (BAFU 2015) ist im Frühjahr 2015 erschienen. Die darin enthaltenen neuen Förderbereiche für den Wald gelten unter Vorbehalt der definitiv verabschiedeten Waldgesetzgebung. Im bereits erwähnten Aktionsplan zum Klimawandel wird der zusätzliche Finanzbedarf für Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel auf jährlich rund 20 Millionen Franken geschätzt. Diese sollen im Rahmen der Ergänzung des WaG bereitgestellt werden.

Über die wichtigsten laufenden Geschäfte berichtet die Abteilung Wald des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) regelmässig in ihrem Newsletter. Laut dieser Quelle prägten im Jahr 2014 neben den bereits besprochenen Geschäften in erster Linie die Beschaffung diverser Grundlagen zum Walddschutz, zur Ressource Holz, zur Waldbiodiversität, zu den NFA-Programmvereinbarungen sowie zu den Naturgefahren die Tätigkeiten der Abteilung Wald.

Bundesgericht

Das Bundesgericht musste sich nur in wenigen Fällen mit walddrechtlichen Fragen auseinandersetzen. Die Zahl der Bundesgerichtsentscheide mit ei-

nem primär waldrechtlichen Gegenstand beschränkt sich auf einen Fall. Dabei ging es um eine Waldfeststellung im Kanton Waadt (1C_187/2014). Das Bundesgericht stützte den Entscheid der kantonalen Forstbehörde und die Meinung des BAFU, dass es sich beim fraglichen Grundstück um Wald im Sinne der Waldgesetzgebung handelt. Die Beschwerdeführer machten geltend, dass sich auf der fraglichen Parzelle nur noch ein paar Bäume befänden und das Grundstück als Park unterhalten werde. Die Vorinstanzen und das Bundesgericht kamen jedoch zum Schluss, dass die Bestockung vor einem starken Eingriff im Jahre 2007 eindeutig Waldcharakter aufgewiesen hatte und dass selbst der heutige Bestand noch in der Lage sei, Waldfunktionen auszuüben. Das Bundesgericht bestätigt in diesem Entscheid seine Praxis a) zur Auslegung des Parkbegriffes, b) zum Prinzip, dass ein Grundstück mit Waldqualität nur durch eine formelle Rodungsbewilligung, nicht aber durch Abholzung in Nichtwald umgewandelt werden kann, und c) zur Zulässigkeit von älteren Luftbildern bei strittigen Waldfeststellungen.

In rund einem halben Dutzend weiterer Fälle gab es waldrechtliche Fragen in (Neben-)Erwägungen zu beurteilen, vorwiegend im Rahmen von Entscheiden aus dem Raumplanungs- und Baurecht. Dabei wurde von den Beschwerdeführern in erster Linie die Verletzung von Rodungs- und Waldabstandsvorschriften geltend gemacht. Im Fall 1C_145/2013 ging es um die Erweiterung einer Bauzone, von der ein Waldgrundstück betroffen war. Das Bundesgericht bejahte die korrekte Koordination von Planungsentscheid und Rodungsbewilligung und stützte den Entscheid der Nidwaldner Behörden sowie die Meinung des BAFU.

In einem zweiten, ebenfalls primär bau- und planungsrechtlichen Entscheid ging es um die Erweiterung einer Kiesabbaustelle mit zusätzlichen Erschliessungsanlagen (1C_590/213). Aus waldrechtlicher Sicht hatte das Bundesgericht zu beurteilen, ob die Baubewilligungen und die für die Erschliessung erforderliche Rodungsbewilligung von den Vorinstanzen genügend koordiniert worden waren. Des Weiteren war strittig, ob eine im Jahre 1994 für das gleiche Werk erteilte Rodungsbewilligung auch die geplante Erweiterung einschliesse. In beiden Punkten entschied das Bundesgericht gegen die Vorinstanzen im Kanton Luzern und hiess *die Beschwerden hinsichtlich der erforderlichen waldrechtlichen Rodungsbewilligung teilweise gut*. Zur Koordinationspflicht hält das Bundesgericht fest: *Soweit die entsprechenden waldrechtlichen Bewilligungen [...] eine Voraussetzung der Baubewilligung bilden, sind die drei Bewilligungen derartig miteinander verbunden, dass deren Beurteilung nicht aufgespalten werden kann*. Hinsichtlich der Gültigkeit früher erteilter Rodungsbewilligungen für Erweiterungsprojekte hält das Bundesgericht fest: *Die einmal erteilte Rodungsbewilligung lässt [...] nicht jede Zwecker-*

weiterung zu [...]. Daraus ergibt sich, dass jede nicht lediglich untergeordnete Erweiterung des Kiesabbaugebiets oder Neubeanspruchung des Rodungsareals eine neue Ausnahmebewilligung gemäss Art. 5 Abs. 2 WaG voraussetzt.

Anders sieht es im Entscheid 1C_462/2012 aus, bei dem das Bundesgericht die Bewilligung einer Inertstoffdeponie und die Erteilung einer Rodungsbewilligung durch diverse Behörden des Kantons Waadt als rechtskonform beurteilte.

Im Entscheid 1C_464/213 hatte das Bundesgericht Gelegenheit, einen Beitrag zur Interpretation von Artikel 1 Abs. 2 und Artikel 19 WaG zu leisten. Es galt die Frage zu klären, ob Steinschläge und Felsabstürze bei einem ehemaligen Steinbruch als Naturereignisse im Sinne des Waldgesetzes zu qualifizieren sind. Das Bundesgericht kam aufgrund von Fachgutachten und insbesondere der Stellungnahme des BAFU zum Schluss, dass *die Steinschläge und Felsabstürze beim ehemaligen Abbaugebiet [...] nicht als Naturereignisse im Sinne des WaG zu qualifizieren (sind), weshalb die Vorinstanz dieses Gesetz zu Recht für nicht anwendbar erklärt hat*.

Im Entscheid 1C_386/2014 bestätigte das Bundesgericht seine Rechtsprechung zur Unterschreitung des in Art. 17 WaG geforderten Waldabstandes. Es hielt die Unterschreitung des Regelabstandes von zehn Metern beim Bau einer kleinen Zufahrtsstrasse für rechtens und hielt von Neuem fest: *La jurisprudence considère qu'une route de desserte dérogeant à la distance par rapport à la lisière et sise à 3 m des arbres peut être admise au motif, notamment, qu'il s'agit d'un ouvrage dont l'influence sur la forêt est beaucoup plus faible que celle d'un bâtiment*.

In einem zweiten Entscheid, bei dem es unter anderem um die Unterschreitung des Waldabstandes für eine Resort-Überbauung bis auf fünf Meter ging (1C_621/2012), befand das Bundesgericht: *Avec l'OFEV, on doit donc relever, que la dérogation à la distance minimale (de 5 m) est problématique*. Es hiess die Beschwerde der Umweltorganisationen in diesem Punkt zwar gut, erklärte die Unterschreitung des Waldabstandes im vorliegenden Fall aber nicht für bundesrechtswidrig, sondern wies die Sache zur definitiven Abklärung an die betreffende Gemeinde zurück.

Der nicht abschliessende Überblick über die Bundesgerichtsentscheide mit waldrechtlichen Erwägungen zeigt, dass das Waldrecht selten allein, sondern meist im Zusammenhang mit anderen Gesetzgebungen Gegenstand von gerichtlichen Auseinandersetzungen ist. Waldfeststellungen, Rodungen und Waldabstände bleiben die inhaltlichen Kernthemen. Sie werden aber stärker in einem Gesamtzusammenhang mit anderen Rechtsbereichen betrachtet und aufgrund der Koordinationspflicht gemeinsam behandelt. Innerhalb dieser Gesamtentscheide hat das Waldrecht wenig von seiner Bedeutung verloren. Wie einzelne Entscheide zeigen,

kann die ungenügende oder unkoordinierte Behandlung walddrechtlicher Aspekte zur Gutheissung von Beschwerden führen. Dabei fällt auf, dass in den besprochenen Fällen nur in einem Fall (Resort-Überbauung) von Umweltorganisationen Beschwerde beim Bundesgericht erhoben wurde. Eine grosse Rolle scheint das BAFU zu spielen, wurde es doch, wenn es sich nicht schon an den kantonalen Verfahren beteiligt hatte, vom Bundesgericht in allen Fällen zu Stellungnahmen eingeladen. Soweit diese klare Anträge enthielten, wurden sie vom Bundesgericht positiv gewürdigt und in die Urteilsbegründung einbezogen. Der Aktionsradius des BAFU beschränkt sich somit nicht nur auf die Gesetzgebung und den Gesetzesvollzug, sondern reicht bis in die höchststrichterliche Rechtsprechung.

Neben dem Bundesgericht gewinnen je länger, desto mehr auch Urteile von Kantonsgerichten an Bedeutung, insbesondere im Zusammenhang mit Fragen, die über die klassischen Themen Waldfeststellung, Rodungen und Waldabstand hinausreichen. So hatte beispielsweise das Kantonsgericht Luzern die Rechtmässigkeit einer Nutzungsbewilligung in einem vom Kanton als besonderer Schutzwald ausgedehnten Privatwald zu beurteilen (Urteil vom 15. September 2014). Das aus walddplanerischer Sicht interessante Urteil hält fest, dass es bei Fehlen eines verbindlichen Waldentwicklungsplans legitim ist, *die vom BAFU verabschiedeten national harmonisierten Kriterien (NaiS) zur Abgrenzung des Schutzwalds heranzuziehen.*

Ein ebenfalls bemerkenswertes Urteil zu walddrechtlichen Fragen stammt vom Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Gemäss Urteil 100.2012.456 vom 11. Juni 2014 stellt *der Seilpark mit 150 Plattformen im Berner Dählhölzliwald [...] eine nichtforstliche Kleinbaute beziehungsweise -anlage dar, obwohl er mit 6.9 Hektaren eine grosse Waldfläche beansprucht.*¹

Waldpolitik im weiteren Sinn

Raumplanung und Raumentwicklung

2014 traten sowohl das revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) als auch die dazugehörige Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) in Kraft. Festgelegt wurden dabei Richtlinien, wie überdimensionierte Bauzonen vermieden und wie die bestehenden Bauzonen besser genutzt werden können.

Im Dezember 2014 wurde die Vernehmlassung zur 2. Etappe der RPG-Revision eröffnet (Vernehmlassungsfrist bis 15. Mai 2015). Die Revision legt einen Fokus auf den Schutz des Kulturlandes und auf das Bauen ausserhalb Bauzonen. Eingeführt werden soll, dass der Richtplan die Abstimmung von Waldfunktionen mit den übrigen Nutzungen aufzeigen muss. Weiter soll festgelegt werden, dass die Kantone Gebiete bezeichnen, in welchen eine Zunahme der Waldflächen verhindert werden soll – eine Bestim-

¹ Umweltrecht Prax 7/2014: S. 707



Abb 3 Das Verhältnis zwischen Wald-, Landwirtschafts- und Siedlungsgebiet ist ein aktuell viel diskutiertes, sektorübergreifendes Thema. Foto: NARP, ETH Zürich

mung, die im WaG mit der Revision von 2013 (Flexibilisierung der Waldflächenpolitik) bereits eingeführt wurde (ARE 2014).

Der Bundesrat verabschiedete im Februar 2014 Entwurf und Botschaft zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen zuhanden des Parlaments (BBl 2014 2287). In der Herbstsession 2014 änderte der Ständerat die Vorlage ab, wonach diese aus Sicht linker Kreise mit vielen Schlupflöchern den Volkswillen umging. Nachdem die Initianten angedroht hatten, das Referendum gegen ein zu lasches Gesetz zu ergreifen, erarbeiteten sie zusammen mit den Fraktionen der SVP und FDP einen Kompromiss, mit welchem die Initiative strenger umgesetzt werden soll. Im Gegenzug versicherten die Initianten, dass sie auf ein Referendum verzichten würden. Schliesslich traten beide Räte auf diesen Kompromiss ein und verabschiedeten das Gesetz im März 2015 (Referendumsfrist bis 9. Juli 2015).

Natur- und Landschaftsschutzpolitik

Die Strategie Biodiversität Schweiz sowie die Erarbeitung des dazugehörigen Aktionsplanes beschäftigen weiterhin zahlreiche Akteure. Aus dem aufwendigen partizipativen Prozess resultierten 320 Vorschläge für Massnahmen, welche vom BAFU zu einem Aktionsplan mit 110 Massnahmen verdichtet wurden. Dieser wurde zu Beginn des Jahres 2015 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen und befindet sich momentan in einer Konsultation bei den Kantonen.

Von Juni bis September 2014 führte das BAFU eine Konsultation zur Überarbeitung der Konzepte Wolf und Luchs durch. Mit neuen Regelungen sollte ermöglicht werden, Populationen zu regulieren, falls deren Bestände gesichert sind. Die Stellungnahmen umfassten sehr kontroverse Rückmeldungen. Da gleichzeitig im Parlament mehrere Motionen zum Wolf hängig waren, wurde die Überarbeitung des Konzeptes Wolf sistiert, bis klar ist, in welche Richtung sich die Wolfpolitik weiterentwickeln wird. In einem ersten Schritt sollen nun die Kriterien für den Abschuss von Einzeltieren neu in der Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, JSV, SR 922.01) und nicht mehr im Konzept Wolf geregelt werden. Zu einer entsprechenden Revision der JSV wurde von Januar bis März 2015 eine Anhörung durchgeführt.

Die UREK-S hat am 20. Januar 2015 mehrere Standesinitiativen zum Gewässerraum beraten und eine Änderung des Bundesgesetzes über den Gewässerschutz (Gewässerschutzgesetz, GSchG, SR 814.20) abgelehnt. Jedoch hat sie eine eigene Motion (15.3001) lanciert, bei welcher es darum geht, *die Gewässerschutzverordnung und sämtliche Richtlinien dahingehend anzupassen, dass die Kantone für die Festlegung der Gewässerräume [...] den maximalen Hand-*

lungsspielraum erhalten. Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion, was der Ständerat in der Frühjahrssession 2015 auch tat. In einem nächsten Schritt wird sie zusammen mit den Standesinitiativen in der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) besprochen.

Landwirtschaftspolitik

2014 startete die Umsetzung der Agrarpolitik 2014–2017 und damit des neuen Beitragsystems. Es liegen noch keine Daten dazu vor, wie die für den Wald relevanten Kulturlandschafts-, Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge von den Landwirten aufgenommen wurden. Die Auswirkungen auf den Wald und die Landschaft werden sich wohl erst in einigen Jahren zeigen.

Zwei Volksinitiativen, welche die Ernährungssicherheit in der Schweiz ansprechen, wurden 2014 lanciert. Die Initiative für Ernährungssicherheit des Schweizer Bauernverbandes (SBV) sowie die Volksinitiative «Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle» von Uniterre fordern beide den Erhalt des Kulturlandes. Der Bundesrat präsentierte im Januar 2015 einen direkten Gegenvorschlag zur Initiative des SBV, in welchem er einen stärkeren Fokus auf wirtschaftliche Aspekte legt, den Erhalt des Kulturlandes aber ebenfalls anstrebt. Von Januar bis April 2015 wurde eine Vernehmlassung zum Gegeneutwurf durchgeführt. Die zweite Initiative befindet sich laut der offiziellen Website im Stadium der Unterschriftensammlung.

Energiepolitik

Die Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer», welche die Mehrwertsteuer durch eine Steuer auf nicht erneuerbare Energiequellen ersetzen wollte, um die erneuerbaren Energien zu fördern, wurde von Bundesrat und Parlament 2014 zur Ablehnung empfohlen und im März 2015 von rund 92 Prozent des Stimmvolkes wuchtig abgelehnt.

Im September 2014 verabschiedete der Bundesrat ein erstes Massnahmenpaket zur Energiestrategie 2050 zuhanden des Parlaments. Der Fokus liegt dabei auf der weiteren Förderung erneuerbarer Energien sowie auf der Energieeffizienz. Für die Umsetzung dieser Massnahmen sind eine Totalrevision des Energiegesetzes (EnG, SR 730) sowie Anpassungen in neun weiteren Gesetzen nötig. Der Nationalrat hat dieses Geschäft im Dezember 2014 und im März 2015 beraten.

Ein weiteres Geschäft mit möglichen Auswirkungen auf Wald und Landschaft ist die Strategie Stromnetz, welche von November 2014 bis März 2015 in Vernehmlassung war. Ziel dieser Strategie ist, das Stromnetz an die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen anzupassen. Neue Leitungen wie auch der Ausbau oder Ersatz von bestehenden Leitungen sollen grundsätzlich als Erdverkabelung er-



Abb 4 Kleinwasserkraftwerke stehen im Spannungsfeld zwischen der Produktion erneuerbarer Energie und dem Landschaftsschutz. Auf dem Bild der Bau eines Kleinwasserkraftwerkes am Walibach im Goms (Wallis). Foto: WWF Wallis

folgen. Damit ist die Diskussion über den Einfluss von Stromleitungen auf das Landschaftsbild respektive auf das betroffene Ökosystem noch nicht abgeschlossen. Weiter wird mit dieser Strategie angestrebt, dass Netzausbauprojekte als Anlagen von nationalem Interesse deklariert werden können. Damit würde dieses Nutzinteresse auf die gleiche Stufe gehoben wie Schutzinteressen im Umweltbereich, was künftig zu einer neuen Interessenabwägung, insbesondere in Landschaften von nationaler Bedeutung, führen würde.

Das Bundesgericht (BGE 1C_283/2012) entschied im April 2014 in Bezug auf ein Kleinwasserkraftwerk im Obergoms (VS), dass dessen Beitrag an die Stromproduktion einen Eingriff in das bisher unberührte Gonerlital, welches schutzwürdige Landschaftselemente umfasst, nicht rechtfertigt. Im Entscheid wird auf die Energiestrategie des Bundesrates verwiesen, nach welcher nicht jegliche Standorte in Schutzgebieten verbaut, sondern vielmehr Anlagen, die mit möglichst geringen Eingriffen möglichst grossen Nutzen für die Stromproduktion bringen, realisiert werden sollen. Im Rahmen der Behandlung der Energiestrategie 2050 diskutierte der Nationalrat im Dezember 2014 die finanzielle Unterstützung von kleinen und grossen Wasserkraftwerken und debattierte darüber, ob die Produktion von erneuerbaren Energien zum nationalen Interesse erhoben werden sollte, wodurch der Bau neuer Anlagen in national geschützten Landschaften erleichtert würde.

Fazit und Ausblick

Die Schweizer Waldpolitik wurde im betrachteten Zeitraum von Januar 2014 bis März 2015 von der Debatte über eine Ergänzung des WaG geprägt.

Die Gesetzesänderung stellt die dritte grössere Revision seit dem Inkrafttreten des WaG im Jahr 1993 dar. Inhaltlich ist eine grosse Übereinstimmung zwischen Verwaltung, Bundesrat, Kommission und Parlament festzustellen. Zu erwähnen ist, dass das Parlament den von Interessenverbänden formulierten Forderungen nach einem Ausbau der Subventions-tatbestände bisher nicht nachgekommen ist.

Bezüglich Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sind im Waldbereich keine grundlegenden Veränderungen eingetreten. Jedoch wurde im Dezember 2014 respektive im März 2015 von den eidgenössischen Räten die Motion «Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen» (13.3363) der Finanzkommission des Nationalrates angenommen. Damit wird der Bundesrat beauftragt, dem Parlament eine Analyse aller Verbundaufgaben, zu welchen auch die Waldpolitik gehört, vorzulegen. Dabei muss er zu jeder Verbundaufgabe festhalten, ob es zweckmässiger ist, wenn sie eine solche bleibt oder wenn sie ganz in Bundes- oder Kantonshoheit überführt wird.

Im Zusammenspiel zwischen Politik und richterlichen Behörden hat die Politik im Waldbereich wieder das Primat übernommen. Bezüglich der Gerichtsentscheide fällt zum einen die Gesamtbetrachtung von verschiedenen Rechtsgebieten wie Wald-, Raumplanungs-, Wasser- oder Umweltschutzrecht, zum anderen die Rechtsprechung von kantonalen Gerichten zu bisher nicht oder kaum aufgeworfenen walddrechtlichen Fragen auf.

Aus Sicht der Governance-Theorie liegt der Schwerpunkt der Waldpolitik des Bundes in der horizontalen Koordination mit diversen Politiksektoren, sowohl bei der Politikformulierung wie auch beim Vollzug durch Verwaltung und Gerichte. Darin liegt voraussichtlich die grösste Herausforderung der nächsten Jahre, namentlich wenn es um die zweite Etappe der RPG-Revision, um die Umsetzung der ersten Etappe und der Zweitwohnungsinitiative oder um die Verabschiedung der Energiestrategie 2050 und des Aktionsplanes Biodiversität Schweiz geht. Mit den immer knapper werdenden Raumverhältnissen in der Schweiz werden die Diskussionen um die Kulturlanderhaltung nicht an der Waldgrenze haltmachen. Mit der Flexibilisierung der Waldflächenpolitik von 2013 hat sich gezeigt, dass die Walderhaltung in der Schweiz nicht mehr um jeden Preis durchgesetzt werden muss. Daher wird es zentral sein, die Entwicklungen rund um die Landwirtschaftsflächen weiter zu verfolgen.

Das in der Governance-Theorie stark betonte Element der Partizipation hat im Bereich der Natur- und Landschaftspolitik einen Dämpfer erfahren. Bei der Konkretisierung des Aktionsplanes Biodiversität wurde festgestellt, dass ein breit angelegter Mitwirkungsprozess zum Bumerang werden kann, wenn die von Interessengruppen vorgebrachten Forderungen

gen von den Entscheidungsträgern nicht entsprechend gewürdigt werden.

Die Diskussion um den starken Schweizer Franken dürfte aus Sicht der Waldpolitik eher von kurzer Dauer sein, zumal der Subventionierung von Schweizer Holz übergeordnetes Recht entgegensteht. Allerdings könnte sie beim jetzigen Stand der Ergänzung des Waldgesetzes dazu beitragen, dass sich die beiden Räte doch noch zur Subventionierung von Waldstrassen im Nichtschutzwald bewegen lassen.

2015 werden voraussichtlich die weitere Beratung der WaG-Ergänzung, die Vorbereitungen für die Implementierung der neuen NFA-Programmvereinbarungen für die Beitragsperiode 2016 bis 2019, die zweite Etappe der RPG-Revision, die Bearbeitung der erwähnten Motion zur Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen und zu einem gewissen Grad der indirekte Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Grüne Wirtschaft», mit dem eine gesetzliche

Basis für Holzhandelsregulierungen geschaffen werden soll, wie auch die Frankenstärke und das Wahljahr die Schweizer Waldpolitik prägen. ■

Eingereicht: 30. April 2015, akzeptiert (ohne Review): 4. Mai 2015

Literatur

- ARE (2014)** 2. Etappe Revision RPG – Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen. Bern: Bundesamt Raumentwicklung. 34 p.
- BAFU (2014)** Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz. Aktionsplan 2014–2019. Zweiter Teil der Strategie des Bundesrates vom 9. April 2014. Bern: Bundesamt Umwelt. 100 p.
- BAFU (2015)** Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016–2019. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Vollzug. 266 p.
- EFV (2013)** Voranschlag 2014, Band 2b: Verwaltungseinheiten, Begründungen. Bern: Eidg Finanzverwaltung. 380 p.

Revue annuelle de la politique forestière en 2014

En 2014, la politique forestière fédérale a été marquée par l'adoption par le Conseil fédéral du message et du projet concernant un complément à la loi fédérale sur les forêts, ainsi que par le traitement de ce complément par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats et par le Conseil des Etats. Cette révision concerne plus de 20 articles de la loi fédérale sur les forêts. Malgré ce grand nombre de changements, ce projet de loi n'a pas fait de vagues pour l'instant. Les interventions parlementaires concernant la forêt ont fortement diminué en 2014, alors qu'un accroissement est constaté au début de l'année 2015. Le budget pour la forêt est pratiquement identique aux chiffres de l'année dernière. Le nombre d'arrêts du Tribunal fédéral en matière forestière reste limité, mais on observe davantage d'arrêts pertinents produits par les tribunaux cantonaux. Concernant les autres domaines politiques qui influencent la forêt, des développements importants s'observent dans l'aménagement du territoire et dans la politique énergétique.

Annual review of Swiss forest policy 2014

Swiss forest policy in 2014 was marked by the passage of the Federal Council's message and draft of an amendment of the Forest Law, which was also treated by the Council of State's Commission for Environment, Spatial Planning and Energy and by the Council of State itself. This revision affects more than 20 articles of the current Forest Law. Despite these numerous alterations, the revision has not caused major debates. The forest-relevant parliamentary interventions decreased drastically in 2014, but since the beginning of 2015 a countertrend is notable. The forest budget remained practically the same as in previous years. The number of federal court decisions in relation to the forest sector has stayed small. Yet there are increasingly significant cantonal court decisions in this domain. In terms of broader forest policy, the public administration has mainly undertaken new standpoints regarding spatial planning and energy policies.

Kathrin Steinmann
Willi Zimmermann

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Natural Resource Policy Group (CH)*
Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Natural Resource Policy Group (CH)

Waldpolitischer Jahresrückblick 2015

Die Ergänzung des Bundesgesetzes über den Wald prägte das waldpolitische Jahr 2015. Zentrale Diskussions-themen waren das Festschreiben der Förderung von Schweizer Holz im Gesetz, die Ausbildung von Waldarbei-tern zur Erhöhung der Arbeitssicherheit, die Finanzierung von Erschliessungsanlagen im Nichtschutzwald durch den Bund sowie die Einstufung von Anlagen zur Produktion von erneuerbaren Energien und für den Energie-transport als nationales Interesse. Letzteres wurde in ähnlicher Form sowohl im Waldgesetz wie auch im Ener-giegesetz beschlossen. Im Weiteren haben Bund und Kantone die Programmvereinbarungen für die Jahre 2016 bis 2019 abgeschlossen. Das Bundesgericht setzte sich mit Fällen zum Waldabstand sowie zur Erschliessung und Betretung des Waldes auseinander.

Keywords: forest policy, annual review, Switzerland
doi: 10.3188/szf.2016.0172

* Universitätstrasse 16, CH-8092 Zürich, E-Mail kathrin.steinmann@usys.ethz.ch

Im Jahr 2015 wurde die Schweizer Waldpolitik geprägt von der parlamentarischen Behandlung der Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG, SR 921.0) sowie der Anhörung zur Änderung der Verordnung vom 30. November 1992 über den Wald (Waldver-ordnung, WaV, SR 921.01). In der Praxis waren die Aufhebung des Mindestkurses von 1.20 Franken pro Euro durch die Schweizerische Nationalbank und die damit einhergehende Frankenstärke ein domi-nierendes Thema, was sich sowohl in mehreren par-lamentarischen Vorstössen als auch in der Beratung zur Ergänzung des Waldgesetzes widerspiegelte.

Im vorliegenden Bericht über die waldpoliti-schen Geschehnisse im Jahr 2015 betrachten wir in gewohnter Form zunächst die Waldpolitik im enge-ren Sinn, wobei die parlamentarische Beratung des Waldgesetzes bis und mit Frühjahrsession 2016 be-rücksichtigt wird. Daraufhin weiten wir den Blick auf diejenigen Politikfelder aus, welche einen direk-ten Einfluss auf den Schweizer Wald haben.

Waldpolitik im engeren Sinn

Gesetzgebung im Parlament

Im letzten waldpolitischen Jahresrückblick (Zimmermann et al 2015) wurde die Ergänzung des

Waldgesetzes vorgestellt. Die zentralen Ziele sind Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, die Bekämpfung von Schadorganismen sowie eine Steigerung der Holznutzung. Der Ständerat hat das Geschäft in der Frühjahrsession 2015 als Erstrat beraten. Der Nationalrat behandelte das Waldgesetz in der Herbstsession 2015 und schuf einige Diffe-renzen zum Ständerat, welcher die Differenzberei-nigung in der Wintersession 2015 aufnahm. In der Frühjahrsession 2016 wurde das Differenzberei-nigungsverfahren abgeschlossen. Weil bezüglich Art. 21a eine Differenz bestehen blieb, wurde noch in der gleichen Session die Einigungskonferenz ein-berufen.

Im Folgenden werden die zentralen Diskussi-onspunkte der Debatten in National- und Ständerat in der Reihenfolge der Gesetzesartikel ausgeführt. Im Detail kann die Beratung des Waldgesetzes in der Geschäftsdatenbank des Parlaments (Curia Vista, Geschäft 14.046¹) nachgelesen werden.

Einigkeit herrschte zwischen den Räten bezüg-lich Art. 5, welcher gegenüber der Vorlage des Bun-desrates um einen Abs. 3^{bis} ergänzt wurde. Gemäss diesem soll der Bau von *Anlagen zur Nutzung erneu-erbarer Energien und von Energietransport- und -ver-teilanlagen* als gleichrangig zu betrachten sein wie

¹ www.parlament.ch > Geschäfte > 14.046 (25.4.2016)



Abb 1 Die eidgenössischen Räte diskutierten die Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen betreffend Finanzierung von Erschliessungsanlagen im Nichtschutzwald.

Foto: Brigitte Wolf

andere nationale Interessen. Dem Entscheid vorangegangen war die Diskussion darüber, ob Ausnahmeregelungen für die Errichtung von Energieanlagen im Waldgesetz oder im Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (EnG, SR 730.0) geregelt werden sollten. Gleichzeitig mit der Beratung des Waldgesetzes im Nationalrat wurde die Energiestrategie 2050 im Ständerat diskutiert. Dabei wurde in Bezug auf das nationale Interesse an Energieanlagen im Wald eine ähnliche Bestimmung beschlossen (vgl. unten).

Am längsten hielt sich die Differenz zwischen den beiden Räten bei einem vom Bundesrat neu eingeführten Art. 21a, welcher die Arbeitssicherheit von Waldarbeitern verbessern soll. Vorgesehen war, dass Auftragnehmer, welche Holzerntearbeiten ausführen, nachweisen müssen, dass die eingesetzten Arbeitskräfte über eine vom Bund anerkannte Ausbildung verfügen. Der Ständerat stimmte dem Artikel in der ersten Beratung zu, der Nationalrat hingegen beantragte dessen Streichung, da die Mehrheit von der Wirkung der neuen Regelungen nicht überzeugt war, und argumentierte, dass die Ausbildung bereits genügend reguliert sei. Beide Räte hielten während

des Differenzbereinigungsverfahrens an ihren Standpunkten fest. In der Folge schlug die Einigungskonferenz eine alternative Regelung vor, wonach die Auftragnehmer nachweisen müssen, dass die eingesetzten Arbeitskräfte einen vom Bund anerkannten Kurs zur Sensibilisierung für die Gefahren von Holzerntearbeiten besucht haben. Diesem Vorschlag stimmten schliesslich beide Räte zu.

Mit dem neuen Art. 34a sollen Absatz und Verwertung von nachhaltig produziertem Holz gefördert werden. Der Nationalrat wollte den Artikel mit einem Zusatz ergänzen, welcher Massnahmen zur Absatzförderung von Schweizer Holz ermöglichen sollte. Der Ständerat hielt in der Differenzbereinigung aber an seiner ursprünglichen Formulierung fest. Schliesslich verzichtete auch der Nationalrat auf eine spezielle Förderung von Schweizer Holz.

Zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 12.477 «Verwendung von Schweizer Holz in Bauten mit öffentlicher Finanzierung» beantragte die nationalrätliche Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie einen Art. 34b, welcher den Bund zur Förderung der Holzverwendung in öffentlich finanzierten Bauten verpflichten sollte. Debattiert wurde einerseits über den Begriff der Förderung, andererseits darüber, dass die explizite Bevorzugung von Schweizer Holz nicht mit internationalen Abkommen kompatibel wäre. Schliesslich einigten sich die Räte auf eine Formulierung, welche zwar die Förderung von Holz im Gesetz festhält, der Begriff «Schweizer Holz» wurde aber durch «nachhaltig produziertes Holz» ersetzt.

Einiges zu diskutieren gab die vom Nationalrat eingeführte Ergänzung von Art. 38a Abs. 1 um Bst. g, gemäss welchem Erschliessungsanlagen auch im Nichtschutzwald durch den Bund finanziell unterstützt werden sollten (Abbildung 1). Wie bereits in seiner ersten Beratung stimmte der Ständerat in der Wintersession gegen diese Bestimmung. Hauptargument war, dass sie eine neue Bundessubvention begründen würde, obwohl über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) eine klare Aufgabentrennung eingeführt worden sei und die Kantone für Erschliessungsanlagen im Nichtschutzwald zuständig seien. Der Ständerat befürchtete, dass von einer solchen Bestimmung eine Signalwirkung ausgehen würde und dass sie eine Aufweichung der NFA-Prinzipien zur Folge hätte. In der Differenzbereinigung brachte Ständerat E. Ettlín (OW) einen Kompromissvorschlag ein, gemäss welchem der Bund in Zukunft die Anpassung oder Wiederinstandstellung von Erschliessungsanlagen ausserhalb des Schutzwaldes finanziell unterstützen kann, *so weit sie im Rahmen von Gesamtkonzepten für die Bewirtschaftung des Waldes erforderlich sind, auf den Wald als naturnahe Lebensgemeinschaft Rücksicht nehmen und Übererschliessungen verhindert werden.* Die Erstel-

Downloaded from http://nff.ch/meridian.allenpress.com/sz/article-pdf/167/3/172/1968823/szf_2016_0172.pdf by ETH-Bibliothek user on 28 February 2021

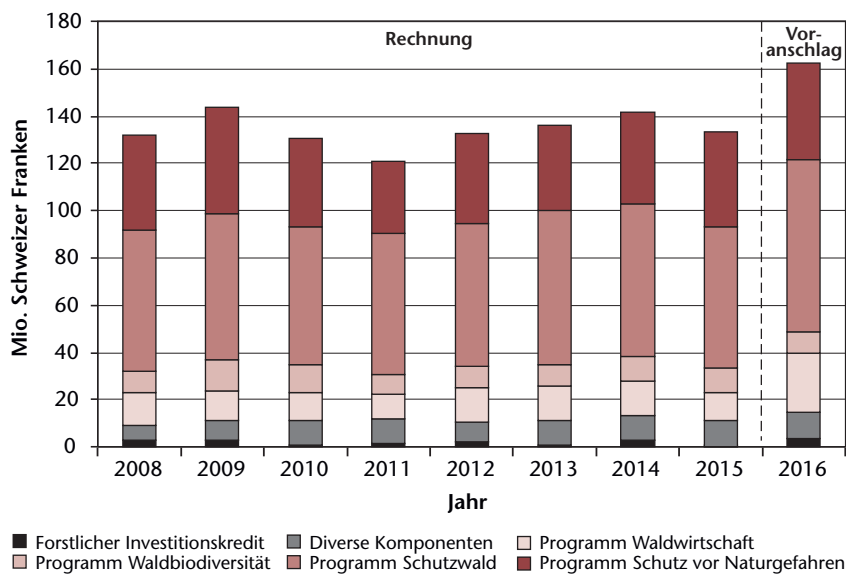


Abb 2 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnungen 2008 bis 2015 sowie Voranschlag 2016. Quellen: Mitteilungen BAFU, EFV 2015, Zimmermann et al 2015.

lung von neuen Erschliessungsanlagen wird vom Bund aber auch künftig nicht gefördert. Beide Räte stimmten diesem Vorschlag in der letzten Runde der Differenzbereinigung zu.

Am letzten Tag der Frühlingssession 2016 konnte, nachdem beide Räte dem Kompromissvorschlag der Einigungskonferenz bezüglich Art. 21a zugestimmt hatten, die Schlussabstimmung durchgeführt werden. Im Nationalrat wurde die Ergänzung des Waldgesetzes mit 189 zu 2 Stimmen, im Ständerat mit 35 zu 10 Stimmen deutlich angenommen (Curia Vista, Geschäft 14.046). Damit kann 2016 die Anpassung der Waldverordnung (siehe unten) weiter vorangetrieben und die Inkraftsetzung des revidierten Waldgesetzes angestrebt werden.

Rechnung 2015 und Voranschlag 2016

Seit Einführung der NFA im Jahr 2008 weisen die forstlichen Bundesbeiträge eine hohe Konstanz auf (Abbildung 2). Auch 2015 bewegten sich die Ausgaben im Waldbereich im Rahmen der Vorjahre. Sie lagen mit 133.5 Millionen Franken aber unter dem

Budgetposten	Voranschlag 2015 (Mio. CHF)	Rechnung 2015 (Mio. CHF)	Voranschlag 2016 (Mio. CHF)
Forstlicher Investitionskredit	3.5	0.3	3.5
Diverse Komponenten	11.6	10.6	11
Programm Waldwirtschaft	14	12.3	25
Programm Waldbiodiversität	9.5	9.9	9
Programm Schutzwald	61	60	73
Programm Schutz vor Naturgefahren	41.4	40.4	41.3
Total	141	133.5	162.8

Tab 1 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Voranschlag und Rechnung 2015 und Voranschlag 2016. Quellen: Mitteilungen BAFU, EFV 2015, Zimmermann et al 2015.

Voranschlag 2015 (Tabelle 1), welcher Gesamtausgaben in der Höhe von 141 Millionen Franken vorgesehen hatte. Die grösste Differenz ist im Bereich der forstlichen Investitionskredite festzustellen, die 2015 tief ausfielen. Aber auch bei den meisten anderen Budgetposten lagen die Ausgaben unter dem Voranschlag. Einzig bei der Waldbiodiversität überstiegen die Aufwendungen den Voranschlag um 0.4 Millionen Franken (Tabelle 1).

Der Voranschlag 2016 sieht gegenüber dem Voranschlag 2015 höhere Beiträge vor (Abbildung 2 und Tabelle 1). Zurückzuführen ist das auf die Ergänzung des Waldgesetzes, welche zusätzliche Mittel zur Verhütung und Behebung von Waldschäden und zur Anpassung an den Klimawandel vorsieht. Obwohl die Ergänzung des Waldgesetzes zum Zeitpunkt des Budgetbeschlusses durch das Parlament noch nicht fertig beraten war, wurde im Zuge des vierjährigen Verpflichtungskredits für die NFA-Periode 2016–2019 im Voranschlag bereits eine Mittelaufstockung von 22 Millionen Franken verankert (EFV 2015). Aufgrund der neuen Programmvereinbarungen ist zu erwarten, dass die Bundesbeiträge an den Waldsektor in der dritten NFA-Periode höher ausfallen werden als in den beiden ersten Vierjahreszyklen.

Parlamentarische Vorstösse

2015 sind insgesamt 18 parlamentarische Vorstösse zu Wald und Holz zu verzeichnen. Eine Übersicht ist auf der Website der Abteilung Wald des BAFU zu finden.² Hauptthema war die Frankenstärke, zu welcher sechs Vorstösse eingereicht wurden. Dabei wurde der Bundesrat unter anderem gefragt, ob und mit welchen Massnahmen Schweizer Wald und Holz unterstützt werden. In seiner Antwort verwies der Bundesrat jeweils auf die bereits ergriffenen Sofortmassnahmen der Kurzarbeitsentschädigung und auf den sich in Erarbeitung befindenden Bericht zum Postulat 13.3924 «Optimierung der Waldnutzung», in welchem geeignete Massnahmen geprüft werden, wobei auch die Frankenstärke berücksichtigt wird.

Weiter behandelten die Vorstösse den Rohholztransport, die NFA-Programmvereinbarungen 2016–2019, die Förderung der Holznutzung, Inwertsetzungsmöglichkeiten von Waldeleistungen, die Wahrnehmung der Verantwortung durch den Bund bei Wildschäden, die Konkurrenzfähigkeit inländischer Holzproduzenten und die Auswirkungen des geplanten Art. 21a WaG betreffend Arbeitssicherheit. Zwei Vorstösse hatten tropische Wälder zum Thema.

Die parlamentarische Initiative 15.427 «Öffentliche Waldeigentümer, die Subventionen gemäss Waldgesetz erhalten, bauen mit Schweizer Holz» nimmt eines der im Rahmen der Waldgesetzergän-

2 www.bafu.admin.ch/wald/01152/index.html?lang=de (13.3.2016)

zung diskutierten Themen auf. Es wird gefordert, dass im Beschaffungswesen die Verpflichtung eingeführt wird, dass öffentliche Waldeigentümer bei Bauvorhaben die Verwendung von Holz zu prüfen und in der Schweiz hergestellten Holzprodukten den Vorzug zu geben haben. Dieses Geschäft wurde in den Räten noch nicht behandelt.

Bundesrat und Bundesverwaltung

Ein Hauptgeschäft der Verwaltung und des Bundesrates war die Vorbereitung einer Änderung der Waldverordnung, welche aufgrund der Waldgesetzergänzung nötig ist. Unbestimmte Rechtsbegriffe müssen konkretisiert und Verfahrensfragen geklärt werden. Die Anhörung wurde bereits im Oktober 2015, noch vor Abschluss der parlamentarischen Gesetzesberatungen, eröffnet, damit das ergänzte Waldgesetz möglichst rasch nach der Verabschiedung durch das Parlament in Kraft gesetzt werden kann.³

Weiter wurde die NFA-Programmperiode 2016–2019 vorbereitet. Im Waldbereich wurden zwischen dem Bund und den Kantonen basierend auf dem neuen Handbuch (BAFU 2015) Programmvereinbarungen über total rund 486 Millionen Franken abgeschlossen, was pro Jahr rund 116 Millionen Franken entspricht.⁴ In den Bereichen Schutzwald (knapp 70 Millionen Franken pro Jahr) und Waldbewirtschaftung (rund 17 Millionen Franken) sind mehr Bundesbeiträge geplant, im Bereich Wald-biodiversität (knapp 10 Millionen Franken) bleiben die Beiträge auf gleichem Niveau wie in der Programmperiode 2012–2015. Im Bereich Schutz vor Naturgefahren (knapp 20 Millionen Franken) sind deutlich weniger Mittel budgetiert, als in den Rechnungen 2012–2015 ausgewiesen werden. Diese Differenz kommt davon, dass Schutzbauten teilweise als Einzelprojekte verfügt werden und somit nicht in den Programmvereinbarungen erscheinen. Diese Einzelprojekte werden in den jährlichen Voranschlägen veranschlagt (EFV 2015), daher ist im Vergleich der Voranschläge 2015 und 2016 im Bereich Schutz vor Naturgefahren keine Differenz ersicht-lich (Tabelle 1).

2015 erschien eine vom BAFU in Auftrag gegebene Evaluation der Programmvereinbarungen im Umweltbereich (Walker et al 2015). Gesamthaft wurde bei über 80% der befragten Mitarbeiter von Bund und Kantonen eine sehr hohe Zufriedenheit mit dem System der Programmvereinbarungen festgestellt. Verbesserungsmöglichkeiten wurden bei der Trennung der strategischen und der operativen Ebene und bei der Wahrnehmung der Führungsverantwortung vonseiten des BAFU erfasst. Spezifisch zum Waldbereich wird angeregt, die Programmvereinbarungen zu Schutzwald, Waldbewirtschaftung und Waldbiodiversität in einer Mantel-Programmvereinbarung Wald zusammenzuführen.

Wie Zimmermann & Widmer (2009) aufzeigten, stellen die Programmvereinbarungen Governance-Elemente dar. Als Governance wird eine Art des Regierens bezeichnet, bei welcher mehr verhandelt als verfügt wird und betroffene Akteure in Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Damit steht Governance im Gegensatz zu traditionellen hierarchischen Regierungsformen. Mit der NFA werden im Weiteren Elemente des New Public Management (NPM), also des Einbeziehens von Managementprinzipien aus der Privatwirtschaft in die Verwaltungstätigkeiten, umgesetzt. Zentral sind hierbei die Steuerung über Leistungsvereinbarungen und Globalbeiträge sowie die klare Kompetenzverteilung zwischen strategischer und operativer Verantwortung (Mastronardi & Schedler 2004). Die Evaluation von Walker et al (2015) zeigt, dass die Einführung von Governance- und NPM-Elementen im Umwelt- und Waldbereich bei den Kantonen und beim Bund gut aufgenommen wurde und dass die Steuerung über Programmvereinbarungen als zweckmässig und effizient wahrgenommen wird.

Bundesgericht

Das Bundesgericht hatte sich in drei Fällen mit Fragen zur Waldgesetzgebung und in einem Fall mit einer Anwendung des Art. 699 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) auseinanderzusetzen.

Zwei Bundesgerichtsentscheide behandelten Streitigkeiten in Sachen Waldabstand (Abbildung 3). Der Entscheid 1C_428/2014 behandelte die Festlegung einer Waldabstandslinie in der Gemeinde Thalwil. Anlässlich einer Teilrevision der Bau- und Zonenordnung setzte die Gemeindeversammlung bei einem Grundstück eine Waldabstandslinie von 30 Metern fest. Aufgrund eines Rekurses von Eigentümern des betroffenen Grundstückes hob das Bau-rekursgericht diesen Entscheid auf und verlangte von der Gemeinde, die Waldabstandslinie auf 10 Meter festzusetzen. Nachbarn zogen den Entscheid über das Verwaltungsgericht bis vor Bundesgericht und verlangten eine Bestätigung des Beschlusses der Gemeindeversammlung. Nachdem unter anderem das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das BAFU in ihren Vernehmlassungen einen Waldabstand von 10 Metern als bundesrechtskonform erachtet hatten, wies das Bundesgericht die Beschwerde ab. Zunächst hielt es fest, dass eine Gemeinde aufgrund des kantonalen Baurechtes bei der Festlegung von Waldabstandslinien sowohl über einen Ermessensspielraum als auch über eine gewisse Autonomie

3 Medienmitteilung BAFU vom 9.10.2015, www.bafu.admin.ch/uvp/01469/12713/index.html?lang=de&msg-id=59033 (13.3.2016)

4 Medienmitteilung BAFU vom 28.1.2016, www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=60479 (13.3.2016)



Abb 3 Das Bundesgericht behandelte 2015 zwei Fälle zum Thema Waldabstand.

Foto: Peter Longatti

verfügt. Dabei hat sie ihr Ermessen pflichtgemäss auszuüben, womit der Entscheid nicht nur rechtsgleich, diskriminierungsfrei und verhältnismässig [...], sondern auch – im Sinne der Berücksichtigung besonderer Verhältnisse und einer zutreffenden Interessenabwägung – angemessen sein muss (Erwägung 2.1). Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass sich im vorliegenden Fall der Beschluss der Gemeindeversammlung aufgrund der ungenügenden Würdigung der besonderen Verhältnisse [...] sowie der unzureichenden Interessenabwägung nicht mit vernünftigen, sachlichen Gründen nachvollziehen lässt (Erwägung 4.3). Die besonderen Verhältnisse bestanden in bereits bestehenden Wohnhäusern mit einem Waldabstand von 10 bis 12 Metern, in der geringen Grösse des Waldes und in der Unüberbaubarkeit des Grundstücks bei einem Waldabstand von 30 Metern. Dies rechtfertige ein Abweichen vom Regelabstand und das Bejahen eines Ausnahmefalls.

Im Fall 1C_415/2014 hatte sich das Bundesgericht mit dem Wiederaufbau eines am Waldrand gelegenen Einfamilienhauses in der Gemeinde Walchwil zu beschäftigen. Nachdem der Kanton eine Instandstellung des bestehenden Wohnhauses bewilligt hatte, brach die Bauherrschaft die Baute vollumfänglich ab und begann mit der Erstellung eines Neubaus. Die Gemeinde verfügte einen Baustopp und verlangte die Einreichung eines nachträglichen Baugesuches. Das kantonale Amt für Raumplanung lehnte das Baugesuch ab und verpflichtete die Bauherrschaft, das im Rohbau fertiggestellte Wohnhaus aus dem Waldabstand zu verschieben, dessen Fläche zu verkleinern sowie die ursprünglichen Terrainverhältnisse wiederherzustellen. Eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde wurde vom Ver-

waltungsgericht des Kantons Zug abgewiesen. Das Bundesgericht bestätigte diesen Entscheid im Wesentlichen. In den Erwägungen setzte es sich vor allem mit der Anwendung und Auslegung von Art. 17 WaG sowie von Art. 24c des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) und von Art. 42 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1) auseinander und hält in Erwägung 2.1 fest: *In Umsetzung von Art. 17 Abs. 2 WaG bestimmt § 12 Abs. 1 PBG/ZG (Planungs- und Baugesetz des Kantons Zug), dass einzelne Bauten und Anlagen sowie Baulinien einen Waldabstand von mindestens 12 m einhalten müssen [...].* Das betroffene Haus wies einen Waldabstand von bloss 2.5 Metern auf. Das Bundesgericht kam zu folgendem Schluss: *An der Beachtung des gesetzlich vorgeschriebenen Waldabstands besteht [...] ein gewichtiges öffentliches Interesse. Der Waldabstand ist stets einzuhalten [...]. Dies gilt auch bei einem Wiederaufbau, wenn eine Verschiebung des Gebäudes aus dem Waldabstand möglich ist (Erwägung 2.7).*

Das Bundesgericht hatte im Fall 1C_70/2015 die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes einer illegal erstellten Zufahrtsstrasse durch den Wald zu beurteilen. In der Gemeinde Montreux hatte die Eigentümerin eines abgelegenen Wohnhauses einen befahrbaren Zufahrtsweg durch ihr angrenzendes Waldgrundstück erstellt, ohne ein Bau- oder Rodungsgesuch eingereicht zu haben. Das zuständige Departement verfügte einen sofortigen Baustopp und eine Wiederherstellung des rechtmässigen Waldzustandes. Eine Beschwerde gegen diese Verfügung wurde vom kantonalen Verwaltungsgericht wie auch vom Bundesgericht abgewiesen. Im Zentrum der Erwägungen stand die Frage, ob die Eigentümerin des ausserhalb der Bauzone gelegenen Hauses einen Anspruch auf eine befahrbare Zufahrt habe. Das Bundesgericht kam zu folgendem Schluss: *Il n'est pas nécessaire que la route soit carrossable jusqu'au terrain à bâtir ou même jusqu'à chaque bâtiment; il suffit que les usagers ou les visiteurs puissent accéder avec un véhicule à moteur (ou un moyen de transport public) à une proximité suffisante et qu'ils puissent ensuite accéder aux bâtiments ou installations par un chemin... Dans ces conditions, [...] les conditions du défrichement n'étaient pas données (Erwägung 3.2).*

Der Entscheid 6B_490/2014 (veröffentlicht als Leitentscheid BGE 141 III 195) hat mit der Interpretation von Art. 699 ZGB eine für die Waldbetretung wichtige Rechtsgrundlage zum Gegenstand. Das Bundesgericht wies unter anderem darauf hin, dass das freie Betretungsrecht auch für Wald- und Feldwege gelte. Aus diesem Grund wurde im vorliegenden Fall ein richterliches Verbot, welches den freien Zugang zu einer Ökowiege inklusive des dazugehörigen Bewirtschaftungsweges generell untersagte, vom Bundesgericht für unzulässig erklärt.

Ebenfalls um ein Betretungsverbot ging es bei einem Entscheid im Zusammenhang mit Naturgefahren. Im Fall Weggis (1C_567/2014) schützte das Bundesgericht ein von der Gemeinde aufgrund des kantonalen Bau- und Planungsrechts ausgesprochenes Betretungs- und Nutzungsverbot beziehungsweise Abbruchgebot für ein von Felsstürzen bedrohtes Ferienhaus.

Waldpolitik im weiteren Sinn

Raumplanung und Raumentwicklung

Im Jahresrückblick 2014 (Zimmermann et al 2015) wurden die Entwicklungen im Parlament bezüglich Bundesgesetz vom 20. März 2015 über die Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, SR 702) dargestellt. Nachdem im März 2015 ein Kompromiss verabschiedet werden konnte, hiess der Bundesrat die Verordnung vom 22. August 2012 über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsverordnung, SR 702.1) im Dezember 2015 gut. Gesetz und Verordnung traten am 1. Januar 2016 in Kraft.

Das ARE veröffentlichte im Dezember 2015 den Ergebnisbericht zur Vernehmlassung zur zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (ARE 2015). Es gingen 227 Stellungnahmen ein, wovon über 100 (davon 25 aus den Kantonen) die Revision grundsätzlich ablehnten. Als Gründe wurden unter anderem aufgeführt, dass kein Revisionsbedarf bestehe oder dass es verfrüht sei, die zweite Etappe bereits jetzt in Angriff zu nehmen. Aufgrund dieses Ergebnisses legte der Bundesrat fest, dass sich die zweite RPG-Etappe auf die zentralen Themen Bauen ausserhalb von Bauzonen, Raumplanung im Untergrund und Raumplanung in funktionalen Räumen beschränken solle.⁵ Diese zweite Etappe wird für den Schweizer Wald eher weniger Bedeutung haben als die erste Revisionsetappe.

Natur- und Landschaftsschutzpolitik

Der Bundesrat setzte per Mitte Juli 2015 die revidierte Verordnung vom 29. Februar 1988 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, JSV, SR 922.01) in Kraft. Neu werden die Voraussetzungen für den Abschuss von Wölfen in der JSV festgelegt (zuvor im Konzept Wolf geregelt). Bei Einzelwölfen können in Zukunft die Kantone selber beurteilen, ob die gesetzlichen Bedingungen für einen Abschuss erfüllt sind.

Eine Revision der Inventare von Lebensräumen von nationaler Bedeutung sowie der dazugehörigen Verordnungen (Trockenwiesen und -weiden, Hoch- und Übergangsmoore, Flachmoore, Auengebiete und Amphibienlaichgebiete) wurde im August 2015 in die Anhörung gegeben. Alle über diese Verordnungen geschützten Objekte können neu auf der Website des BAFU eingesehen werden.⁶

Landwirtschaftspolitik

Im letzten Jahresrückblick wurden zwei Initiativen besprochen, welche den Schutz des Kulturlands stärken wollen. Während sich die «Initiative für Ernährungssouveränität» 2015 im Stadium der Unterschriftensammlung befand, wurde die «Initiative für Ernährungssicherheit» des Schweizer Bauernverbandes auf nationaler Ebene diskutiert. Bereits 2014 empfahl der Bundesrat die Initiative zur Ablehnung, da sie zu einseitig auf die inländische Produktion fokussiere. Im Januar 2015 präsentierte er einen direkten Gegenvorschlag, welcher in der Vernehmlassung auf Ablehnung stiess, da die notwendige Verfassungsgrundlage bereits bestehe. Der Bundesrat verzichtete daraufhin auf einen direkten Gegenvorschlag und verabschiedete die Botschaft zuhanden des Parlaments mit Empfehlung zur Ablehnung der Initiative (BB1 2015 5753).

Die beiden vom Nationalrat angenommenen Postulate 15.3699 «Entwicklung im Bereich der Raumplanung» und 15.4088 «Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen» beauftragen den Bundesrat, die Situation rund um das Kulturland zu beobachten. Letztere fordert explizit eine Überprüfung des Verhältnisses des Kulturlandschutzes zum Waldschutz.

Klima- und Energiepolitik

Das erste Massnahmenpaket zur Energiestrategie 2050, welches die Förderung der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz anstrebt, wurde 2014 vom Nationalrat verabschiedet und in der Herbstsession 2015 vom Ständerat behandelt. Da einige Differenzen geschaffen wurden, wurde in der Frühjahrsession 2016 die Differenzbereinigung durchgeführt. In der Schlussabstimmung wurde die Vorlage vom Nationalrat mit 134 zu 59 und vom Ständerat mit 32 zu 13 Stimmen angenommen.⁷ Mit einer Ergänzung des Art. 28 Abs. 3 EnG werden Holzkraftwerke von regionaler Bedeutung zu Empfängern von Investitionsbeiträgen. Weiter wurde die Holzenergie nicht separat diskutiert. Von Bedeutung für den Wald ist der Entscheid, gemäss welchem Windturbinen, Wasserkraftwerke und Pumpspeicherkraftwerke ab einer bestimmten Grösse künftig zum nationalen Interesse erklärt werden. Das bedeutet, dass diese Anlagen nach erfolgter Güterabwägung in Naturschutz- und Waldgebieten einfacher gebaut werden können als bisher. Bereits unter dem geltenden Waldgesetz ist es möglich, gewisse Anlagen im Wald zu erstellen, wenn die Standortgebundenheit gegeben ist. Die neue Regelung dürfte das

5 Medienmitteilung ARE vom 4.12.15, www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=59761 (13.3.16)

6 www.bafu.admin.ch/biodiversitaet/13721/14385/14438/index.html?lang=de (13.3.16)

7 www.parlament.ch > Über das Parlament > Archiv > Legislativrückblicke (25.4.2016)



Abb 4 Windenergieanlagen im Wald werden auch künftig für Diskussionen sorgen.

Foto: Rudolpho Duba, pixelio.de

Verfahren vereinfachen und die Bewilligungserteilungen erleichtern.

Das zweite Massnahmenpaket zur Energiestrategie 2050, mit welchem ein Klima- und Energielenkungssystem anstelle des heutigen Fördersystems eingeführt werden soll, befand sich 2015 in der Vernehmlassung. Das Lenkungssystem wird mit einigen Vorbehalten begrüsst. Der Bundesrat hat seine Botschaft zu dieser Vorlage im Herbst verabschiedet (BBl 2015 7877). Auf den Schweizer Wald hat dieses Massnahmenpaket einen geringeren Einfluss als das erste.

An der internationalen Klimakonferenz in Paris im Dezember 2015 wurde nach jahrelangen Verhandlungen von allen Staaten ein Abkommen unterschrieben, mit welchem der Anstieg der globalen Temperatur auf weniger als zwei Grad Celsius begrenzt werden soll. Die Schweiz hat sich verpflichtet, ihre Emissionen bis 2030 gegenüber 1990 zu halbieren. Bezüglich Wäldern wird im Pariser Abkommen festgehalten, dass deren Senkenwirkung erhalten und gestärkt und gleichzeitig Emissionen durch Abholzung verringert werden sollen.⁸

Fazit und Ausblick

Der Rückblick auf die walddpolitischen Geschehnisse auf nationaler Ebene zeigt, dass die Diskussionen von Themen dominiert werden, welche bereits seit geraumer Zeit Herausforderungen in der Wald-, Landschafts- und Umweltpolitik darstellen.

Die Evaluation der Programmvereinbarungen im Umweltbereich (Walker et al 2015) hat ergeben, dass dieses Finanzierungssystem aus Sicht von Bund und Kantonen gut funktioniert, weshalb sich eine

Umverteilung von Kompetenzen nicht grundsätzlich aufdrängt. Die Diskussion und der Entscheid über die Finanzierung von Erschliessungsanlagen im Nichtschutzwald zeigte aber, dass die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, die mit der NFA 2008 geregelt wurde, nicht unantastbar ist und Korrekturen möglich sind. Das Thema dürfte auch 2016 aktuell bleiben, da im Rahmen der Motion 13.3363 «Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen» der Bundesrat sämtliche Verbundaufgaben überprüfen und darlegen muss, ob eine Überführung in Kantons- oder Bundeshoheit oder aber das Beibehalten als Verbundaufgabe zweckmässig ist. In einem Pilotprojekt des BAFU wird die Aufgabentrennung im Waldbereich untersucht. Die Resultate sollen 2016 vorliegen.

Die Frage betreffend Anlagen zur Produktion von erneuerbaren Energien im Allgemeinen und Windenergieanlagen im Waldgebiet im Speziellen (Abbildung 4) wird bereits länger diskutiert. Im Konzept Windenergie Schweiz von 2004 (BFE 2004) wurde der Wald als Standort für Windparks mit drei und mehr Windkraftanlagen noch grundsätzlich ausgeschlossen. 2012 hiess der Bundesrat in Erfüllung des Postulats 10.3722 «Erleichterung des Baus von Windkraftanlagen in Wäldern und auf Waldweideflächen» einen Bericht gut, in welchem festgehalten wird, dass das Errichten von Windenergieanlagen auf geeigneten Standorten auch im Wald möglich ist (BFE 2012). Von Oktober 2015 bis Januar 2016 befand sich ein neues Konzept Windenergie in Anhörung, in welchem explizit festgehalten werden soll, dass Windanlagen im Wald unter Berücksichtigung von Art. 5 und 7 WaG möglich sind (BBl 2015 7612). Die aktuellsten Entscheide der eidgenössischen Räte reihen sich in eine Entwicklung ein, welche in rund zehn Jahren von einer Ablehnung von Rodungen für Windanlagen zu einer grundsätzlichen Zustimmung führte. Die Kombination des Ziels, im Rahmen der Energiewende erneuerbare Energien zu fördern, mit den Entwicklungen in der Waldflächenpolitik führte dazu, dass eine politische Akzeptanz für die Erleichterung der Errichtung von Energieanlagen in Waldgebieten zustande gekommen ist. 2015 wurde diese Rodungserleichterung an sich nicht mehr diskutiert, sondern vielmehr die Frage, wie sie gesetzlich geregelt werden soll. Grundsätzlich sollte eine Regelung nur in einem Gesetz verankert sein. Steht sie in mehreren Erlassen, sollte zumindest der gleiche Wortlaut festgeschrieben werden. Die Parlamentsentscheide 2015 haben dazu geführt, dass Art. 5 Abs. 3^{bis} WaG besagt, dass das Interesse am Bau von Anlagen zur Produktion von erneuerbaren Energien und für den Energietrans-

⁸ Medienmitteilung BAFU vom 12.12.15, www.bafu.admin.ch/klima/03449/12696/index.html?lang=de&msg-id=59950 (14.3.16)

port bei der Interessenabwägung als gleichrangig zu betrachten ist wie andere nationale Interessen. Der neu formulierte Art. 14 EnG bezieht sich auf Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien und Pumpspeicherkraftwerke ab einer bestimmten Grösse. Bezüglich Interessenabwägung zeigt er den gleichen Wortlaut wie Art. 5 Abs. 3^{bis} WaG, die genaue Auslegung dieser Bestimmungen kann je nach Vorhaben und Verfahren dennoch zu Unsicherheiten führen.

Interessant ist, festzustellen, dass das Budget für den Waldbereich trotz Sparprogramm des Bundes erhöht wird. Bezüglich Bundesgerichtsentscheide zeigt sich eine konstante Rechtsprechung zur Walderhaltung, welche klare Schranken für die Verwirklichung von privaten Interessen setzt. Mit den beiden RPG-Revisionsetappen und den parlamentarischen Vorstössen rund um das Kulturland sind Raumplanungsfragen nach wie vor aktuell. Das Spannungsfeld zwischen Siedlungsraum, Landwirtschaftsflächen und Waldgebieten bleibt bestehen.

Zwei im Jahr 2015 aufgekommene Themen werden die Waldpolitik in den kommenden Jahren wohl weiter begleiten. Die Frankenstärke hat in der Praxis zu Verunsicherungen und im Parlament zu zahlreichen Vorstössen geführt. Es ist noch nicht absehbar, wie Bund und Gesetzgeber reagieren werden. Schliesslich haben die Wahlen im Herbst 2015 zu deutlichen Sitzgewinnen der SVP und der FDP im Nationalrat geführt. Die Auswirkungen dieser neuen Konstellation auf die Umweltpolitik und walddrelevante Politikbereiche sind noch offen. Ein erster Neuentscheid kann im Rahmen der Energiestrategie 2050 beobachtet werden. Während der Nationalrat 2015 eine Laufzeitbeschränkung für Atomkraftwerke

verabschiedet hatte, folgte er in der Frühjahrsession 2016 in neuer Zusammensetzung dem Ständerat und verzichtete auf diese Beschränkung. Im Dauerkonflikt zwischen Nutzungs- und Schutzpolitiken kann erwartet werden, dass Entscheide zukünftig vermehrt zugunsten der Nutzungspolitiken ausfallen werden.

Eingereicht: 29. Februar 2016, akzeptiert (ohne Review): 1. März 2016

Literatur

- ARE (2015)** Ergebnisbericht Vernehmlassung 2. Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG). Bern: Bundesamt Raumentwicklung. 33 p.
- BAFU (2015)** Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016–2019. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Vollzug 1501. 266 p.
- BFE (2004)** Konzept Windenergie Schweiz. Grundlagen für die Standortwahl von Windparks. Bern: Bundesamt Energie. 34 p.
- BFE (2012)** Bericht in Erfüllung des Postulats Erleichterung des Baus von Windkraftanlagen in Wäldern und auf Waldweideflächen 10.3722 (Cramer Robert). Bern: Bundesamt Energie. 14 p.
- EFV (2015)** Voranschlag 2016, Band 2B: Verwaltungseinheiten, Begründungen. Bern: Eidg Finanzverwaltung. 375 p.
- MASTRONARDI P, SCHEDLER K (2004)** New Public Management in Staat und Recht. Bern: Haupt. 241 p.
- WALKER D, STROTZ C, LANDIS F, RIEDER S (2015)** Evaluation Programmvereinbarungen im Umweltbereich. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU). Luzern: Interface. 63 p.
- ZIMMERMANN W, WIDMER A (2009)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2008. Schweiz Z Forstwes 160: 105–113. doi: 10.3188/szf.2009.0105
- ZIMMERMANN W, STEINMANN K, LIEBERHERR E (2015)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2014. Schweiz Z Forstwes 166: 238–245. doi: 10.3188/szf.2015.0238

Revue annuelle de la politique forestière en 2015

En 2015, la politique forestière a été marquée par la modification de la Loi fédérale sur les forêts. Les points de discussion ont concerné le soutien à la filière du bois suisse, la formation du personnel forestier pour améliorer la sécurité au travail et les aides financières allouées par la Confédération pour la desserte en dehors des forêts protectrices. De plus, une classification des installations de production d'énergie renouvelable et des installations de transport et de distribution d'énergie d'intérêt national a été établie dans la Loi sur les forêts ainsi que dans la Loi sur l'énergie. Au cours de l'année, les administrations fédérale et cantonales ont élaboré les conventions-programmes pour la période 2016–2019. Le Tribunal fédéral a traité des questions de la distance minimale à la forêt et de l'accès aux forêts.

Annual review of Swiss forest policy 2015

Swiss forest policy in 2015 was characterized by the amendment of the Federal Act on Forest. The related discussions addressed such key topics as embedding the support of Swiss wood in the law, the education of forest workers to increase work safety, the federal financing of infrastructure in non-protective forests as well as defining renewable energy generating plants and facilities for energy transport and distribution as national interests. Regulations of the latter were laid down in the Federal Act on Forest and at the same time in the Federal Act on Energy. The federal and cantonal administrations also completed the program agreements for 2016–2019. The Federal Court addressed cases concerning the distance of buildings for forests and access to forests.

Waldpolitischer Jahresrückblick 2016

Eva Lieberherr

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Natural Resource Policy Group (CH)*

Beatrix Schibli

SCHIBLI & PARTNER Advokatur und Notariat (CH)

Kathrin Steinmann

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Natural Resource Policy Group (CH)

Waldpolitischer Jahresrückblick 2016

Im Jahr 2016 wurde die Schweizer Waldpolitik von der im Frühjahr 2016 beschlossenen Ergänzung des Bundesgesetzes über den Wald geprägt. Bundesrat und Bundesverwaltung erarbeiteten die notwendige Revision der Verordnung über den Wald. Nach Ablauf der Referendumsfrist konnte das Inkrafttreten der revidierten Rechts-erlasse per 1. Januar 2017 bestimmt werden. Das Bundesgericht setzte sich vorwiegend mit Fällen betreffend Rodung und Waldabstand auseinander. Mit den Entwicklungen in der Raumplanungs-, Landschafts-, Landwirtschafts- und Energiepolitik bleiben flächenbezogene Fragen weiterhin von zentraler Bedeutung. In diesem Jahresrückblick werden die waldpolitischen Entwicklungen bis Ende März 2017 berücksichtigt.

Keywords: forest policy, annual review, Switzerland

doi: 10.3188/szf.2017.0213

* Universitätstrasse 16, CH-8092 Zürich, E-Mail eva.lieberherr@usys.ethz.ch

Das waldpolitische Jahr 2016 stand im Zeichen der Konkretisierung und Umsetzung der Änderungen im Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG, SR 921.0). Bundesrat und Bundesverwaltung erarbeiteten die dazu notwendige Revision der Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV, SR 921.01) sowie die nötigen Anpassungen in weiteren Verordnungen.

Im ersten Teil dieses Jahresrückblickes betrachten wir die Entwicklungen der Waldpolitik im engeren Sinn. Neben den waldpolitischen Geschäften von Bundesrat und Bundesverwaltung besprechen wir die parlamentarischen Vorstösse zu wald- und holzspezifischen Themen, den Voranschlag und die Rechnung zu den Bundesbeiträgen an den Wald sowie die waldrelevanten Bundesgerichtsentscheide des Jahres 2016 (bis und mit März 2017). Im zweiten Teil werfen wir einen Blick auf Neuerungen in weiteren Politikfeldern, welche den Wald direkt oder indirekt beeinflussen.

Waldpolitik im engeren Sinn

Bundesrat und Bundesverwaltung

Der Bundesrat und die Bundesverwaltung waren im vergangenen Jahr mit der Konkretisierung der Ergänzung des WaG beschäftigt. Im letzten Jah-

resrückblick (Steinmann & Zimmermann 2016) haben wir die parlamentarische Debatte zur Ergänzung des WaG bis zu dessen Verabschiedung im März 2016 betrachtet. Hauptziele der Gesetzesrevision sind die Anpassung des Schweizer Waldes an den Klimawandel, die Bekämpfung von Schadorganismen sowie eine Steigerung der Holznutzung.

Die Neuerungen im WaG machten Anpassungen in der WaV notwendig. Es wurden Ausführungsbestimmungen erlassen und Kompetenzen und Aufgaben von verschiedenen Bundesstellen festgehalten (BAFU 2016a). Mit der Revision werden zudem Bestimmungen in der Pflanzenschutzverordnung (PSV, SR 916.20), in der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV, SR 814.011) sowie in der Geoinformationsverordnung (GeolV, SR 510.620) angepasst (BAFU 2016a).

Mit der Ergänzung des WaG wurde das Wählbarkeitszeugnis, welches bislang erforderlich war, um ein höheres Amt im öffentlichen Forstdienst zu übernehmen, abgeschafft. In Art. 32 WaV werden neu die Anforderungen an die praktische Weiterbildung aufgelistet, für welche die Kantone genügend Praktikumsstellen anzubieten haben (BAFU 2016a).

Eine Änderung im Rahmen der WaV-Revision beruht nicht auf den Ergänzungen des WaG, sondern stellt eine eigenständige Neuerung dar. Bisher wurden die Kosten für die Durchführung von Kon-

trollen beim Import von Holzverpackungen, über die Schadorganismen eingeführt werden könnten, vom Bund getragen. Neu werden beim Importeur Gebühren erhoben, wenn bei Kontrollen aufgrund der Nichteinhaltung von Vorschriften zusätzliche Arbeiten anfallen. Diese Neuerung wird über den Anhang der Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Umwelt (GebV-BAFU, SR 814.014) geregelt (BAFU 2016a).

Nachdem die Referendumsfrist zur Ergänzung des WaG am 7. Juli 2016 (BBl 2016 2117) unbenutzt abgelaufen war, hat der Bundesrat am 17. August 2016 die Anpassungen der WaV genehmigt und das Inkrafttreten der beiden revidierten Rechtserlasse per 1. Januar 2017 festgelegt. Um genügend Zeit für die Umstellung zu gewähren, treten die Änderungen im Bereich der praktischen Ausbildung sowie die Anpassung der GebV-BAFU erst am 1. Januar 2018 in Kraft (BAFU 2016a).

Nebst der Waldgesetzgebung hat sich die Bundesverwaltung intensiv mit dem Thema Holz befasst. Im September 2016 hat die BAFU-Direktion den überarbeiteten Aktionsplan Holz für die Jahre 2017 bis 2020 genehmigt (BAFU 2017). Drei Schwerpunktthemen wurden festgelegt: 1) Optimierte Kaskadennutzung, 2) klimagerechtes Bauen und Sanieren, 3) Kommunikation, Wissenstransfer und Zusammenarbeit. Damit einhergehend hat das BAFU Anfang 2017 die Kampagne «#WOODVETIA – Aktion für mehr Schweizer Holz» lanciert. Ziel der Kampagne ist, mit lebensgrossen Holzfiguren von Schweizer Persönlichkeiten (Abbildung 1), die in der ganzen Schweiz zu finden sind, der Bevölkerung das Material Holz näherzubringen.¹



Abb 1 Eisenbahnpionier Alfred Escher, eine der Holzfiguren der Kampagne «#WOODVETIA», fährt bis Ende Jahr mit seinem Generalabonnement auf der Gotthardstrecke.

Foto: Kampagne #WOODVETIA

Parlamentarische Vorstösse

Während in den vergangenen Jahren in den eidgenössischen Räten jeweils 10 bis 25 Vorstösse zu wald- und holzspezifischen Themen eingereicht wurden, waren es im Jahr 2016 lediglich vier. Die Parlamentarische Initiative 16.471 «Erleichterung der Rodungsvoraussetzungen für die Umsetzung der Waldpolitik 2020» birgt Potenzial für grössere Veränderungen. Ziel der Initiative ist eine erleichterte Rodung für Investitionen der Holzindustrie. In Zukunft sollen bei Rodungen für Holzindustriebetriebe der Nachweis der Standortgebundenheit sowie die Ersatzmassnahmen wegfallen. Damit sollen Benachteiligungen der Schweizer gegenüber der ausländischen Holzindustrie geschmälert und die einheimische Holzverarbeitung gefördert werden. Das Geschäft wurde in den Räten noch nicht behandelt.

Mit der Motion 16.3521 «Nutzung des inländischen Holznutzungspotenzials. Auswirkungen» wurde der Bundesrat aufgefordert, aufzuzeigen, welche Effekte und welches Potenzial die Nutzung von Schweizer Holz bezüglich Klimawandel hat. Der Bundesrat wies in seiner Antwort darauf hin, dass international vergleichbare Quantifizierungen aufgrund fehlender Berechnungsgrundlagen noch nicht möglich seien und dass 2017 eine Aktualisierung der Studie «CO₂-Effekte der Schweizer Wald- und Holzwirtschaft» (BAFU 2007) erscheinen soll.

Von Bedeutung für die Waldwirtschaft ist die Motion 16.3431 «Keine Mehrwertsteuer auf subventionierten Aufgaben». Der Bundesrat wird beauftragt, das Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG, SR 641.20) so zu ändern, dass von Gemeinwesen zur Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben ausgerichtete Subventionen nicht der Mehrwertsteuer unterliegen. Davon betroffen wäre beispielsweise die Pflege von Schutzwäldern (Abbildung 2). Die Motion wurde von beiden Räten angenommen, womit der Bundesrat verpflichtet ist, eine entsprechende Vorlage zu erarbeiten.

Schliesslich behandelte die Interpellation 16.4025 «Illegale Rodung in Brasilien. Was tut die Schweiz?» ein internationales Thema. Der Bundesrat beantwortete die Fragen im Februar 2017, wobei er auf die Deklarationspflicht bei Importen, das Engagement der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit und auf diverse internationale Abkommen hinwies. Er erwähnte auch, dass das Thema der nachhaltigen Waldbewirtschaftung regelmässig mit Brasilien thematisiert werde.

Vier Vorstösse aus dem Jahr 2015 wurden im Berichtsjahr abgeschlossen. Die im letzten Jahresrückblick erwähnte Parlamentarische Initiative 15.427 «Öffentliche Waldeigentümer, die Subventionen gemäss WaG erhalten, bauen mit Schweizer Holz» wurde im November 2016 zurückgezogen. Be-

¹ www.woodvetia.ch (14.5.2017).



Abb 2 Das Parlament verlangt, dass subventionierte Aufgaben wie die Pflege von Schutzwäldern künftig nicht mehr der Mehrwertsteuer unterliegen. Foto: Brigitte Wolf

stimmungen für die Verwendung von nachhaltig produziertem Holz bei Bauten des Bundes wurden im Rahmen der Ergänzung des WaG eingeführt. Nachdem der Nationalrat im September 2016 für die Motion 15.3081 «Rohholztransporte. Erhöhung des zulässigen Gesamtgewichts von 40 auf 44 Tonnen» stimmte, wurde dieses Anliegen im März 2017 vom Ständerat abgelehnt. Die beiden Geschäfte 15.3285 «Befristete Aufhebung der LSVA für Rohholztransporte inklusive Leer-Rückfahrten» (Postulat) und 15.3034 «Frankenschock für Schweizer Waldbesitzer und Holzindustrie» (Interpellation) wurden im Frühjahr 2017 unbehandelt abgeschlossen.

Rechnung 2016 und Voranschlag 2017

Laut Voranschlag sollten 2016 total 162.8 Millionen Franken forstliche Bundesbeiträge fließen, was gegenüber früheren Jahren eine Steigerung um rund 20 Millionen Franken bedeutet hätte. An die Kantone ausgeschüttet wurden schliesslich 149 Millionen Franken (Tabelle 1 und Abbildung 3). In den Bereichen Schutzwald und Waldbewirtschaftung blieben die Ausgaben unter dem Voranschlag. Der Grund für die Differenz zwischen Voranschlag 2016 und Rechnung 2016 liegt darin, dass sich der Gesetzgebungsprozess zur Ergänzung des WaG verzögerte (Steinmann & Zimmermann 2016) und die neuen Bestimmungen nicht wie geplant 2016, sondern erst am 1. Januar 2017 in Kraft traten. Damit konnte die Umsetzung erst im Finanzjahr 2017 starten.

2016 startete die dritte NFA-Programmperiode, für welche ein vierjähriger Kredit gesprochen wurde. Daher entspricht der Voranschlag 2017 in grossen Zügen den Zahlen des Voranschlags von 2016. Im Bereich Waldbewirtschaftung und bei den

diversen Komponenten ist ein geringer Rückgang der Mittel festzustellen. Für die Waldbiodiversität hingegen werden elf Millionen Franken mehr eingeplant, was einer Verdoppelung der Mittel in diesem Bereich entspricht. Die Erhöhung dieser Mittel ist auf einen Entscheid des Bundesrats vom Mai 2016 zurückzuführen, gemäss welchem im Zeitraum 2017 bis 2020 dringliche Massnahmen für die Biodiversität unterstützt werden.²

Bundesgericht

Im Vergleich zu den letzten Jahren hatte das Bundesgericht im Berichtsjahr deutlich mehr Fälle mit waldbrechtlichen Fragen zu behandeln. Dabei ging es hauptsächlich um Streitigkeiten bezüglich Rodungen und Waldabstände.

In einem Entscheid (1C_556/2013, 1C_558/2013, 1C_562/2013) ging es um das Ausführungsprojekt Umfahrung Näfels (Glarus) und um die hierfür erteilten Rodungsbewilligungen. Das Bundesgericht bestätigte, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Rodungsbewilligung erfüllt waren. Betreffend die vorzunehmende umfassende Interessenabwägung hielt es fest, dass die Vorinstanz zu Recht das öffentliche Interesse an der Umfahrungsstrasse als erheblich eingestuft hatte. Trotz erheblicher Auswirkungen des Strassenprojekts auf Natur und Umwelt war dem Bundesgericht zufolge das öffentliche Interesse an der Umfahrungsstrasse stärker zu gewichten als die öffentlichen Interessen am Natur- und Umweltschutz sowie die privaten Interessen enteigneter Personen.

Im Entscheid 1C_329/2015 ging es um eine Rodungsbewilligung in der Gemeinde Montana (Wallis). Die kantonalen Behörden hatten im Dezember 2013 den Quartierplan «Domaine du Parc» und im Zusammenhang damit die Rodung einer Waldfläche von 3218 m² unter Anordnung von Ersatzmassnahmen bewilligt. Sie hatten die Rodungsbewilligung in erster Linie damit begründet, dass eine Erstellung der Gebäude ausserhalb des Waldgebiets die städtische Struktur und seinen «ceinture de non-bâti» zerstören würde. Das Bundesgericht kam aber zum Schluss, dass im konkreten Fall das öffentliche städtebauliche Interesse das Interesse an der Walderhaltung nicht überwiegen würde. Daher erachtete es wie das BAFU die Voraussetzungen für die Erteilung der Rodungsbewilligung als nicht erfüllt.

Um eine teilweise Änderung des Nutzungsplans sowie eines detaillierten Gestaltungsplans ging es im Entscheid 1C_515/2014. Es war geplant, mittels Verschiebung von Stationsgebäuden und einer Verbindungspiste die zwei Skigebiete von «Verbier/Médran» und «Savoieyres La Tzoumaz» (Wallis)

² Medienmitteilung BAFU vom 18.5.2016: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-61729.html (30.1.2017).

Budgetposten	Voranschlag 2016 (Mio. CHF)	Rechnung 2016 (Mio. CHF)	Voranschlag 2017 (Mio. CHF)
Schutzwald	73.0	68.3	73.0
Waldbewirtschaftung	25.0	17.2	21.0
Waldbiodiversität	9.0	9.6	20.0
Schutz vor Naturgefahren	41.3	41.3	41.1
Diverse Komponenten	11.0	11.2	6.0
Forstlicher	3.5	1.4	2.5
Investitionskredit			
Total	162.8	149	163.6

Tab 1 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Voranschlag und Rechnung 2016 sowie Voranschlag 2017. Quellen: Mitteilungen BAFU, EFV 2016, Steinmann & Zimmermann 2016.

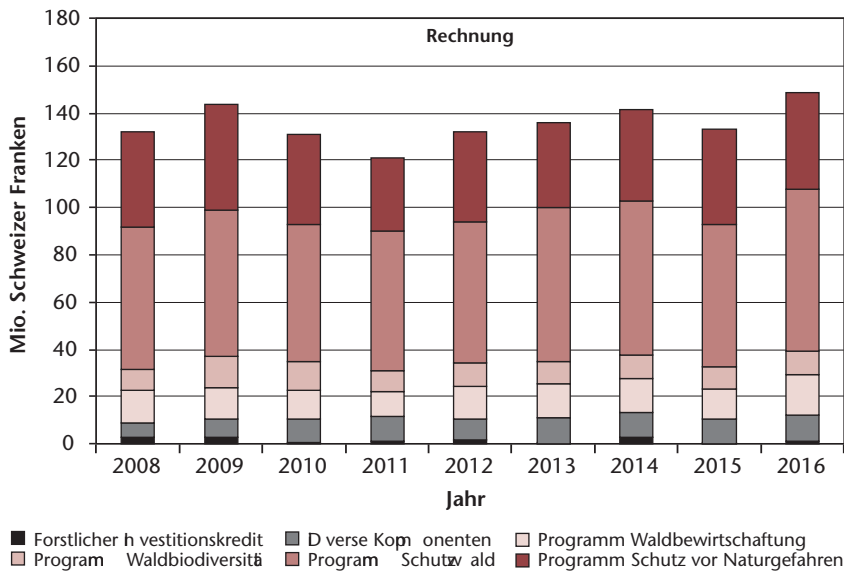


Abb 3 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnungen 2008 bis 2016. Quellen: Mitteilungen BAFU, Steinmann & Zimmermann 2016.

zu verbinden. Dafür war die Rodung einer über 5000 m² grossen Waldfläche vorgesehen. Zwei vom Projekt betroffene Grundstückseigentümer erhoben Beschwerde an das Kantonsgericht und anschliessend an das Bundesgericht. Sie argumentierten unter anderem, dass die Notwendigkeit der Rodungen von den kantonalen Behörden nicht genügend materiell überprüft worden sei. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass die Rodungsgesuche auf kantonaler Ebene genügend materiell geprüft worden waren. Zudem hatte sich auch das BAFU bereits zu den Rodungsgesuchen geäussert. Was die Rodung betraf, so erachtete das Bundesgericht die Beschwerde daher als unbegründet. Es hob jedoch aus anderen Gründen (unvollständiger Umweltverträglichkeitsbericht insbesondere betreffend Verkehr und Lärm) den Entscheid des Kantonsgerichts Wallis auf und wies die Sache zur neuen Beurteilung an dieses zurück.

Im Entscheid 1C_197/2016 hatte das Bundesgericht im Zusammenhang mit dem Bau eines Einfamilienhauses in der Gemeinde Grimisuat (Wallis) die Zulässigkeit einer erteilten Rodungsbewilligung zu beurteilen. Anders als das BAFU betrachtete das

Bundesgericht den für das Einfamilienhaus gewählten Ort als den einzigen, welcher die Erstellung eines Einfamilienhauses erlaubte. Weiter erachtete das Bundesgericht die Dimensionen des Wohnhauses nicht als unüblich gross. Gemäss Bundesgericht überwog in diesem Fall das private Interesse der Geschwisterin an einem Bau eines Einfamilienhauses auf einer Parzelle in der Bauzone das Interesse an der Walderhaltung. Die relativ kleine Rodung, welche auf derselben Parzelle kompensiert wurde, wurde als gerechtfertigt erachtet. Das Bundesgericht bejahte auch die Zulässigkeit der Unterschreitung des Waldabstands sowie die Ersatzmassnahmen.

Im Zusammenhang mit der 2. Etappe des Baus der Umfahrungsstrasse Wattwil (St. Gallen) waren vom Bundesgericht Ersatzmassnahmen für eine Rodung zu beurteilen (1C_391/2014). Für den Bau der Strasse war die Rodung von 19073 m² Waldfläche und ein Realersatz durch Aufforstungen im Umfang von 9010 m² vorgesehen. Die verbleibende Fläche von 10 063 m² sollte in Form von Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes kompensiert werden. Die Eigentümer der von den Ersatzmassnahmen betroffenen Grundstücke wehrten sich dagegen und gelangten an das Bundesgericht. Dieses beurteilte den Fall gestützt auf Art. 7 alt-WaG in der bis zum 30. Juni 2013 geltenden Fassung, zog jedoch für seine Überlegungen auch den seit 1. Juli 2013 geltenden Art. 7 WaG hinzu. Es führte aus, dass Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes im Sinne von Art. 7 Abs. 3 alt-WaG in derselben Gegend zu realisieren sind, auch wenn dies nicht direkt aus dem Gesetzeswortlaut hervorgeht. Diese Massnahmen müssen gleichwertig sein (neu nun explizit so in Art. 7 Abs. 2 WaG). Gleichwertig können gemäss Bundesgericht nur Massnahmen sein, die eine dauerhafte Wirkung für die biologische Vielfalt des Waldes beziehungsweise für Natur und Landschaft haben. Die Gleichwertigkeit der Ersatzmassnahmen wurde in diesem Fall vom Bundesgericht bejaht. Zudem hielt es gestützt auf die Einschätzung des BAFU fest, dass in diesem Fall weitere Aufforstungen ökologisch nicht sinnvoll wären. Es war daher zulässig, in diesem Ausnahmefall als Ersatz für einen Teil des gerodeten Waldes nicht weitere Aufforstungen, sondern gleichwertige Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes vorzusehen. Das Bundesgericht erachtete die Argumente der Grundeigentümer betreffend die Ersatzmassnahmen insgesamt als nicht massgebend und wies diesbezüglich die Beschwerde ab.

Um denselben Bau der Umfahrungsstrasse Wattwil (2. Etappe) und die damit verbundenen Ersatzmassnahmen ging es in einem weiteren Bundesgerichtsentscheid (1C_393/2014). Auch hier wehrten sich Grundeigentümer gegen die Ersatzmassnahmen auf ihren Grundstücken. Das Bundesgericht machte dieselben Ausführungen zu Art. 7 alt-WaG in der bis

zum 30. Juni 2013 geltenden Fassung wie im Entscheid 1C_391/2014. Betreffend die Wahl des Standortes für die Ersatzmassnahmen war für das Bundesgericht ausschlaggebend, dass Flächen zu bevorzugen sind, welche nach dem Bau der Umfahrungsstrasse nicht mehr leicht zugänglich sein werden. Im Übrigen betraf die Wiederaufforstung einen direkt an die geplante Strasse angrenzenden Bereich. Das Bundesgericht erachtete dies als sinnvoll, da dieser Bereich schon bewaldet war. Zudem würde dies auch zur besseren landschaftlichen Einordnung der Umfahrungsstrasse beitragen. Das Bundesgericht beurteilte die gegen die angeordneten Ersatzmassnahmen vorgebrachten Einwände als unbegründet und wies diesbezüglich die Beschwerde ab.

Im Entscheid 1C_397/2015 plante ein Inhaber eines Mastgeflügel- und Milchwirtschaftsbetriebs auf seinem Grundstück in Wuppenau (Thurgau) die Errichtung eines Geflügelmaststalls mit drei Silos. Das geplante Bauvorhaben wies einen Abstand von rund zehn Metern zum Wald auf und unterschritt damit den Waldabstand nach kantonalem Recht von mindestens 25 Metern. Gegen das eingereichte Baugesuch erhob die Stiftung WWF Schweiz Einsprache. Nachdem das Forstamt des Kantons Thurgau die Herabsetzung des Waldabstands auf zehn Meter bewilligt hatte und sich auch andere Behörden zugunsten des Bauvorhabens ausgesprochen hatten, erteilte die Gemeinde Wuppenau die Baubewilligung und wies die Einsprache vom WWF Schweiz ab. Dagegen erhob der WWF Beschwerde bis an das Bundesgericht. Das Bauprojekt wurde vom Bundesgericht bereits angesichts des kommunalen Baureglements als nicht zonenkonform erachtet. Aus prozessökonomischen Gründen ging es jedoch auch auf die Prüfung der dem Projekt entstehenden Interessen nach

Art. 34 Abs. 4 Bst. b der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) ein: Was dies anbelangte, hatte die Vorinstanz die erheblichen öffentlichen Interessen am Erhalt der empfindlichen Landschaft und der schutzwürdigen Lebensräume sowie am Schutz der Waldfunktionen zu wenig und die wirtschaftlichen Interessen des Betriebsinhabers am Ausbau des Betriebs zu stark gewichtet. Daher wäre die Bewilligungserteilung für eine Geflügelmasthalle dieser Dimension und an der vorgesehenen Lage auch deswegen zu verweigern gewesen. In zwei konkreten Einzelfällen – im Entscheid 1C_55/2016 (Schwimmbassin in Veyrier, Genf) und im Entscheid 1C_98/2016 (Haus in Lugano, Tessin) – beurteilte das Bundesgericht hingegen die Unterschreitung des Waldabstands ausnahmsweise als zulässig.

Die Änderung kommunaler Nutzungspläne war im Entscheid 1C_346/2014 vom 26. Oktober 2016 zu beurteilen. Die Schwyberg Energie AG wollte auf dem Schwyberg (Freiburg; Abbildung 4) neun Windenergieanlagen bauen. Für die Erschliessung hätten drei Kilometer neue Maschinenwege gebaut und 1759 m² Wald gerodet werden müssen. Im Hinblick auf den Bau des Windparks hatten die Gemeinden Plaffeien und Plasselb eine Spezialzone ausgeschrieben. Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion des Kantons Freiburg genehmigte die Änderung der Ortsplanungen. Dagegen erhoben vier Organisationen (Mountain Wilderness Schweiz, Pro Natura, Stiftung Landschaftsschutz Schweiz und BirdLife Schweiz) zuerst Beschwerde an das Kantonsgericht Freiburg und danach an das Bundesgericht. Gemäss Bundesgericht war keine genügende Grundlage im Richtplan für dieses Grossprojekt vorhanden. Weiter ging das Bundesgericht auf die gemäss den anwendbaren Gesetzesbestimmungen erforderliche Gesamtinteressenabwägung ein. Es waren dies Art. 2 Abs. 1 Bst. b RPV, Art. 3 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG, SR 451), Art. 5 Abs. 2 Bst. a WaG sowie Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG in Verbindung mit Art. 14 Abs. 6 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV, SR 451.1). Das Bundesgericht hielt fest, dass es sich beim Schwyberg um eine besonders schützenswerte Kulturlandschaft handle, die von Eingriffen durch Grossanlagen weitgehend frei sei. Die Windenergieanlagen würden eine starke, auch aus der Ferne erkennbare Beeinträchtigung dieser Landschaft darstellen. Die Interessen am Landschafts-, Biotop- und Artenschutz beurteilte das Bundesgericht als sehr gewichtig, was eine sorgfältige Interessenabwägung erfordere. Das Kantonsgericht hatte jedoch nur eine partielle Interessenabwägung vorgenommen und sich mit den Argumenten der Beschwerdeführerinnen zu Alternativstandorten inhaltlich nicht auseinandergesetzt. Das Bundesgericht hob das Urteil des Kantonsgerichts auf und wies das Geschäft zur Neubeurteilung an das Kantonsgericht zurück. Dieses hob im Ent-



Abb 4 Das Bundesgericht entschied sich gegen einen Windenergiepark, welcher auf dem Schwyberg im Kanton Freiburg erbaut werden sollte. Foto: Wikipedia, Lutz Fischer-Lamprecht



Abb 5 Mit der Revision des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) wurde die Rechts- und Planungssicherheit verbessert. Das hintere Binntal ist eines der 162 BLN-Objekte. Foto: Brigitte Wolf

scheid 602 2016 159 vom 9. Februar 2017 den Entscheid der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (Genehmigung der Ortsplanungsänderungen für den Windpark) auf. Als Begründung führte es wie das Bundesgericht aus, dass im Richtplan keine genügende Grundlage für den Windpark besteht.

In weiteren Entscheiden ging es um eine Waldfeststellung (Entscheid 1C_239/2016), um die Ausnahmebewilligung für das Befahren einer Waldstrasse (Entscheid 1C_336/2015; Vergleich mit einem anderen Fall) sowie um einen provisorischen Bau-stopp betreffend Arbeiten im Waldgebiet (Entscheid 1C_362/2016, vgl. auch Entscheid 1F_7/2017).

Waldpolitik im weiteren Sinn

Natur- und Landschaftsschutzpolitik

Nachdem 2015 mit der revidierten Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, JSV, SR 922.01) neue Regelungen über den Abschuss von Wölfen eingeführt wurden (Steinmann & Zimmermann 2016), ist seit 2016 auch das angepasste Konzept Wolf in Kraft (BAFU 2016b). Das Thema Wolf verschwand damit aber nicht von der politischen Bühne. Im März 2016 lehnte der Ständerat die Motion 14.3570 ab, die zum Ziel hatte, den Wolf als ganzjährig jagdbare Art einzustufen. Von August bis November 2016 wurde die Vernehmlassung zur Revision des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG, SR 922.0) durch-

geführt. Mit der Vorlage zu dieser Revision wird unter anderem die Motion 14.3151 «Zusammenleben von Wolf und Bergbevölkerung» erfüllt. Die Ergebnisse der Vernehmlassung waren bei Redaktionsschluss noch nicht bekannt.

Im März 2017 hiess der Bundesrat die Revision des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) und die damit verbundene Änderung der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN, SR 451.11) gut. Neu werden die 162 BLN-Objekte (Abbildung 5) detailliert beschrieben, wobei die jeweiligen Schutzziele präzisiert werden. Damit wird die Rechts- und Planungssicherheit erhöht, da den Behörden bessere Grundlagen zur Verfügung stehen, wenn es um die Beurteilung von Vorhaben geht, die ein BLN-Objekt betreffen. Die klaren Zielformulierungen sollen die Interessenabwägung erleichtern und damit das Bewilligungsverfahren beschleunigen. Die Änderungen traten am 1. Juni 2017 in Kraft.³

Landwirtschaftspolitik

Im Jahr 2016 hat eine Expertengruppe die Überarbeitung des Sachplans Fruchtfolgeflächen aufgenommen. Bis 2018 soll ein Sachplan vorliegen, mit welchem die Fruchtfolgeflächen besser geschützt

³ Medienmitteilung des Bundesrates vom 29.3.2017: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-66167.html (30.3.2017).

werden.⁴ Damit soll die im Rahmen des 2016 angenommenen Postulates 15.4088 «Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen» geforderte Überprüfung des Verhältnisses des Kulturlandschutzes zum Waldschutz erfüllt werden.

Weiterhin beschäftigen zwei Volksinitiativen zur Ernährungssicherheit die Landwirtschaftspolitik. Beide fordern einen stärkeren Schutz des Kulturlandes, was zu Konflikten in Bezug auf Flächenansprüche für Siedlungsgebiet, Landwirtschaftsland und Wald führen kann. Die Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» (15.050) des Schweizer Bauernverbandes wurde im März 2016 vom Nationalrat angenommen. Der Ständerat lehnte sie im November 2016 jedoch ab und stellte ihr einen Gegenvorschlag entgegen. Dieser wurde im Frühjahr 2017 von beiden Räten gutgeheissen. Daraufhin zogen die Initianten die Initiative zurück. Somit wird der neue Verfassungsartikel 104a «Ernährungssicherheit» in der Form des Gegenvorschlags vor das Volk kommen. Die Volksinitiative «Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle» der Bauerngewerkschaft Uniterre wurde im März 2016 eingereicht. Der Bundesrat veröffentlichte seine Botschaft im Februar 2017 (BBl 2017 1611) und empfiehlt die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung.⁵

Raumplanungspolitik

Zur 2. Etappe der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700; vgl. Steinmann & Zimmermann 2016) sind keine neuen Entwicklungen zu vermelden. Die Botschaft des Bundesrates wird Mitte 2017 erwartet.⁶

Im Oktober 2016 wurde die Initiative «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)» von den Jungen Grünen Schweiz eingereicht. Ziel der Initianten ist, dass nur noch neue Bauzonen geschaffen werden können, wenn eine gleich grosse Fläche andernorts ausgezont wird. Damit sollen in erster Linie die Böden für die Landwirtschaft erhalten bleiben. Der Bundesrat hat die Initiative im Januar 2017 zur Ablehnung empfohlen, mit der Begründung, dass zunächst die Umsetzung der 1. Etappe der RPG-Revision vorangetrieben sowie die 2. Etappe weiterentwickelt werden müssten.⁷

Energie- und Klimapolitik

Im Jahr 2016 wurde die Energie- und Klimapolitik auf Bundesebene von der Revision des Energiegesetzes (EnG, SR 730.0; 1. Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050) und der Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie» (13.074) dominiert. Letztere hat das Stimmvolk im November 2016 mit 54.2% abgelehnt.⁸ Mit dem nachfolgend ausgeführten 1. Massnahmenpaket zur Energiestrategie 2050 wurde jedoch ein Verbot neuer Atomkraftwerke angenommen.

Die Bedeutung des 1. Massnahmenpakets für den Waldbereich wurde in Steinmann & Zimmermann (2016) dargestellt. Dieses wurde im September 2016 von National- und Ständerat verabschiedet. Im Januar 2017 wurde unter Federführung der SVP das Referendum gegen die Revision des EnG eingereicht (BBL 2017 774). Die Änderung des EnG wurde am 21. Mai 2017 dem Stimmvolk vorgelegt und mit 58.2% Jastimmen angenommen.⁹ Das 1. Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 erfordert Anpassungen in sieben Verordnungen. Dabei wird die Energieverordnung neu in drei thematische Verordnungen aufgeteilt. Für den Wald von besonderer Bedeutung sind die neue Energieverordnung, in der u.a. die Raumplanung im Zusammenhang mit dem Ausbau erneuerbarer Energien geregelt wird, und die neue Energieförderungsverordnung, welche die Förderung der Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien regelt. Am 1. Februar 2017 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zu diesen Verordnungen. Die Gesetzes- und Verordnungsanpassungen werden am 1. Januar 2018 in Kraft treten.¹⁰

Fazit und Ausblick

Nach einer langen Zeit intensiver inhaltlicher Debatten um die Ergänzung des WaG, stand das walddpolitische Jahr 2016 im Zeichen der Konkretisierung und Vorbereitung zur Umsetzung der beschlossenen Änderungen (WaG und WaV) sowie der Weiterverfolgung von langjährigen Prozessen (Revision RPG, Energiestrategie 2050). An der stark rückläufigen Zahl parlamentarischer Vorstösse lässt sich ablesen, dass der Reformbedarf in der Schweizer Waldpolitik mit der Flexibilisierung der Waldflächenpolitik von 2013 und der jüngsten Ergänzung des WaG weitgehend gedeckt werden konnte. Im vergangenen Jahr liess sich beobachten, dass sich einer

- 4 Medienmitteilung des Bundesrates vom 13.4.2016: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-61319.html (13.1.2017).
- 5 Medienmitteilung des Bundesrates vom 15.2.2017: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-65633.html (27.3.2017).
- 6 Medienmitteilung des Bundesrates vom 4.12.2015: www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/medienmitteilungen/medienmitteilungen-im-dienst.msg-id-59761.html (30.1.2017).
- 7 Medienmitteilung des Bundesrates vom 25.1.2017: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-65363.html (30.1.2017).
- 8 Abstimmungsergebnis vom 27.11.2016 zur Atomausstiegsinitiative: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20161127/atomausstiegsinitiative.html (23. 1.2017).
- 9 Abstimmungsergebnis vom 21.5.2017 zum Energiegesetz vom 30.09.2016: www.admin.ch/ch/d/pore/va/20170521/det612.html (22.5.2017).
- 10 Medienmitteilung des Bundesrates vom 1.2.2017: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-65473.html (27.3.2017).

seits das Thema der Ausbalancierung der Raumanprüche von Siedlung, Landwirtschaft und Wald auf der politischen Agenda hält. Andererseits bleiben die Frage der Energieanlagen im Wald wie auch die Bedeutung von Energieholz nach wie vor aktuell.

Mit dem 1. Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 bleibt das Thema der stärkeren Gewichtung von neuen Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien und deren Transport- und Verteilanlagen im Wald aktuell. Was die Windparkzone Schwyberg betrifft, so scheiterte dieses Projekt vor Bundesgericht primär an der ungenügenden Grundlage im Richtplan. Daran hätten auch die per 1. Januar 2017 eingeführten Bestimmungen des WaG (Art. 5 Abs. 3bis WaG) nichts geändert.

Dem Thema Holz wurde sowohl auf Ebene der Bundesverwaltung wie auch im Parlament grosse Aufmerksamkeit zuteil. Mit den neuen Bestimmungen im WaG, dem überarbeiteten Aktionsplan Holz für die Jahre 2017 bis 2020 sowie mit der Kampagne «#WOODVETIA» steht Holz als einheimischer Rohstoff gegenüber Industrie und Wirtschaft, aber auch gegenüber der Bevölkerung im Fokus. Dank diesen Massnahmen kann erwartet werden, dass das Thema auch in den kommenden Monaten präsent bleibt. Holz beziehungsweise die Holzindustrie und das Nutzungspotenzial wurden auch mit mehreren parlamentarischen Vorstössen angesprochen und bleiben so auf der politischen Agenda.

Die zusätzlichen Bundesmittel, die für die NFA-Periode 2016 bis 2019 gesprochen wurden, konnten 2016 noch nicht eingesetzt werden. Ab 2017 dürfte dies ändern. Insbesondere stehen mehr Mittel für die Waldbiodiversität zur Verfügung. Damit die vom Bund budgetierten Gelder auch eingesetzt werden können, ist die Mitarbeit der Kantone und weiterer Akteure wie der Waldeigentümer zentral, da diese einen grossen Teil der Massnahmen mitfinanzieren und in der Fläche im Wald umsetzen.

Revue annuelle 2016 de la politique forestière

En 2016, la politique forestière suisse a été marquée par le complément à la Loi fédérale sur les forêts décidée au printemps. Le Conseil fédéral et l'Administration fédérale ont ensuite élaboré la nécessaire révision de l'Ordonnance sur les forêts. Après l'expiration du délai référendaire, ces textes ont pu entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Le Tribunal fédéral a principalement traité de cas relatifs au défrichement et à la distance minimale de la forêt. Avec l'évolution des politiques de l'aménagement du territoire, du paysage, de l'agriculture et énergétique, les questions liées à l'espace conservent une importance centrale. Cette revue annuelle prend en compte les évolutions de la politique forestière jusqu'à fin mars 2017.

Nicht nur die politische Ebene, sondern auch das Bundesgericht beschäftigte sich mit der Abwägung von Interessen an der Walderhaltung auf der einen Seite und Nutzungsinteressen auf der anderen Seite. Das Bundesgericht hatte im Berichtsjahr bedeutend mehr Fälle mit walddrechtlichen Fragen zu entscheiden als in den letzten Jahren. Es hatte sich hauptsächlich mit «klassischen» Streitthemen wie Rodung und Waldabstand zu beschäftigen. In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird dem Interesse an der Walderhaltung konstant ein hohes Gewicht beigemessen, demgegenüber andere öffentliche wie auch private Interessen in vielen Fällen zurückzutreten haben. Es wird interessant zu beobachten sein, wie sich diese Rechtsprechung vor dem Hintergrund der stärkeren Gewichtung von neuen Anlagen zur Nutzung und Verteilung erneuerbarer Energien, wie sie im WaG nun festgelegt wurde, entwickeln wird.

Eingereicht: 28. April 2017, akzeptiert (ohne Review): 4. Mai 2017

Literatur

- BAFU (2007)** CO₂-Effekte der Schweizer Wald- und Holzwirtschaft. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Wissen 739. 102 p.
- BAFU (2016A)** Inkraftsetzung der Änderungen des Waldgesetzes und Änderung der Waldverordnung. Erläuternder Bericht vom 17.8.2016. Bern: Bundesamt Umwelt. 28 p.
- BAFU (2016B)** Konzept Wolf Schweiz. Vollzugshilfe des BAFU zum Wolfsmanagement in der Schweiz. Bern: Bundesamt Umwelt. 26 p.
- BAFU (2017)** Ressourcenpolitik Holz. Strategie, Ziele und Aktionsplan Holz. Bern: Bundesamt Umwelt. 44 p.
- EFV (2016)** Voranschlag 2017, Band 2B: mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2018–2020 der Verwaltungseinheiten EFD, WBF, UVEK. Bern: Eidg Finanzverwaltung. 370 p.
- EFV, BFE, BAFU (2015)** Ergebnisbericht der Vernehmlassung. Verfassungsbestimmung über ein Klima- und Energielenkungssystem. Bern: Eidg Finanzverwaltung, Bundesamt Energie, Bundesamt Umwelt. 78 p.
- STEINMANN K, ZIMMERMANN W (2016)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2015. Schweiz Z Forstwes 167: 172–179. doi: 10.3188/szf.2016.0172

Annual review of Swiss forest policy 2016

Swiss forest policy in 2016 was characterized by the amendment of the Federal Act on Forest, which was decided upon in the spring. Specifically, the Federal Council and the Federal Administration prepared the necessary revision of the Forest Ordinance. After the expiration of the referendum deadline, the legal decrees entered into force on January 1, 2017. The Federal Court mainly addressed cases related to forest clearance and the allowed distance of buildings to forests. With the development of spatial, landscape, agricultural and energy policies questions of land-use remain central. This annual review takes into account forest policy developments until the end of March 2017.

Amadea Tschannen Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Natural Resource Policy Group (CH)*
Beatrix Schibli SCHIBLI & PARTNER Advokatur und Notariat (CH)
Eva Lieberherr Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Natural Resource Policy Group (CH)

Waldpolitischer Jahresrückblick 2017

2017 war aus waldpolitischer Sicht ein ruhiges, durch Kontinuität geprägtes Jahr. Bei der Bundesverwaltung standen Vollzugsaufgaben wie die Zwischenevaluation der Waldpolitik 2020 und die Weichenstellung für die Zeit danach im Zentrum. Das Thema Schweizer Holz und die Holzwirtschaft waren auf Verwaltungsebene sehr präsent und standen auch im Mittelpunkt der parlamentarischen Vorstösse. Das Bundesgericht behandelte primär Fälle zu den klassischen Themen «Waldfeststellung» und «Waldabstand», wobei diese höchstrichterlichen Entscheide zahlenmässig stark zurückgegangen sind. Bei der Waldpolitik im weiteren Sinne zeigte sich mehr Dynamik, beispielsweise mit der Verabschiedung des Aktionsplans Biodiversität Schweiz, jedoch sind auch hier keine grundlegenden Richtungsänderungen auszumachen.

Keywords: forest policy, annual review, Switzerland

doi: 10.3188/szf.2018.0150

* Universitätstrasse 16, CH-8092 Zürich, E-Mail amadea.tschannen@usys.ethz.ch

Das waldpolitische Jahr 2017 war auf Bundesebene ein eher ruhiges Jahr. Nach Abschluss der Revision des Bundesgesetzes über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.0) und der Anpassung der entsprechenden Verordnung (Waldverordnung, WaV; SR 921.0) im Jahr 2016 konnten diese Rechtserlasse auf den 1. Januar 2017 in Kraft treten. Hauptziele dieser Gesetzesrevision waren die Anpassung des Schweizer Waldes an den Klimawandel, die Bekämpfung von Schadorganismen sowie eine Steigerung der Holznutzung (Lieberherr et al 2017).

Im Parlament wurden 2017 acht waldrelevante Vorstösse eingereicht (1 Motion, 6 Interpellationen, 1 Frage). Die Bundesbeiträge blieben gegenüber dem Vorjahr stabil. Neben der Zwischenevaluierung der Waldpolitik 2020 und der Weichenstellung für die Zeit danach stand 2017 auf Bundesebene vor allem das Thema Schweizer Holz im Fokus.

Waldpolitik im engeren Sinn

Parlamentarische Vorstösse

Mit acht Vorstössen zum Thema Wald und Holz wurden im National- und Ständerat 2017 zwar doppelt so viele waldrelevante Vorstösse eingereicht wie 2016, die Parlamentarierinnen und Parlama-

rier nutzten dabei aber primär nicht verbindliche Instrumente (v.a. Interpellationen).

Die einzige Motion – mit dem Titel «Gleich lange Spiesse für Schweizer Holzexporteure gegenüber ihrer europäischen Konkurrenz» – wurde im Nationalrat (17.3843) und im Ständerat (17.3855) eingereicht. Sie hat die Aufhebung der Benachteiligung von Schweizer Holzproduzenten zum Ziel. Dazu soll das nationale Recht mit der europäischen Holzhandelsverordnung EUTR in Einklang gebracht werden. Der Bundesrat wird beauftragt, eine Verordnung auf Basis des Bundesgesetzes über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (BG CITES, SR 453) zu erlassen, die den Import von Holz aus illegalem Holzschlag verbietet. Der Bundesrat unterstützt im Grundsatz die Beseitigung von Handelshemmnissen und empfahl dem Parlament die Annahme der Motion. Eine Umsetzung auf dem Verordnungsweg ist aus seiner Sicht jedoch nicht praktikabel. Deshalb wird er eine entsprechende Gesetzesrevision vorschlagen. Zudem sei die Frage der gegenseitigen Anerkennung mit der EU zu klären. Die Motion wurde in beiden Räten angenommen.

Drei Interpellationen wurden 2017 behandelt und abgeschlossen. In der Stellungnahme zur Interpellation 17.3367 «Lösung des Deponienotstandes bei der Entsorgung von Holzasche» verwies der Bun-

desrat auf eine Übergangslösung, die vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) erarbeitet wird und in der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600) umgesetzt werden soll. In seiner Antwort zur Interpellation 17.3159 «Gesamtarbeitsvertrag für die Waldwirtschaft. Zwängerei oder begründetes Anliegen?» betonte der Bundesrat, dass Gesamtarbeitsverträge in der Vertragsfreiheit der Sozialpartner lägen und nicht Aufgabe des Bundes seien. Zur Interpellation 17.3157 «Vollzug Wald-Wild. Wie ernst nimmt der Bundesrat seine Vollzugsaufgaben?» erläuterte der Bundesrat, dass die Regulierung der Wildhuf-tierbestände im Grundsatz Sache der Kantone sei.

Weitere vier Vorstösse wurden 2017 eingereicht, aber noch nicht behandelt: die Interpellation 17.3994 «Die europäischen Urwälder in Rumänien und Polen sind in Gefahr. Was kann die Schweiz tun?», die Interpellation 17.4053 «Mögliche Erleichterungen bei der Holzdeklaration für Gewerbe mit Holznebenprodukten?», die Interpellation 17.4057 «Werden die neuen Technologien für das Bauen mit Holz genügend gefördert?» und die Frage 17.5310 «Wo ist die Schweizer Tropenwaldstrategie?».

Budgetposten	Voranschlag 2017 (Mio. CHF)	Rechnung 2017 (Mio. CHF)	Voranschlag 2018 (Mio. CHF)
Schutz vor Naturgefahren	41.1	41.0	40.3
Schutzwald	73.0	73.0	72.0
Waldbiodiversität	20.0	20.0	19.0
Waldbewirtschaftung	21.0	21.0	21.0
Diverse Komponenten	6.0	6.0	5.6
Forstlicher Investitionskredit	2.5	0.3	2.0
Total	163.6	161.3	159.9

Tab 1 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Voranschlag und Rechnung 2017 sowie Voranschlag 2018. Quellen: Mitteilung BAFU, EFV 2017, Lieberherr et al 2017.

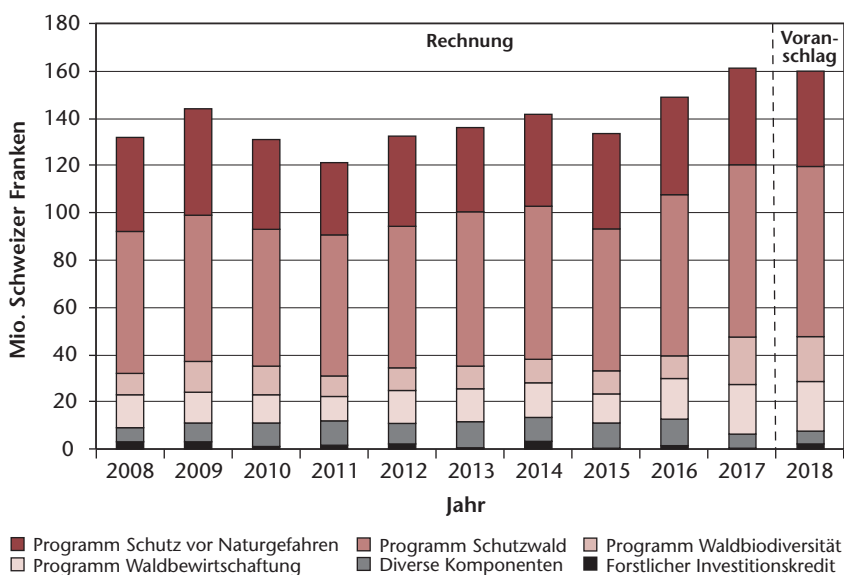


Abb 1 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnungen 2008 bis 2017 sowie Voranschlag 2018. Quellen: Mitteilungen BAFU, EFV 2017, Lieberherr et al 2017.

Die 2016 eingereichte parlamentarische Initiative 16.471 «Umsetzung der Waldpolitik 2020. Erleichterungen bei den Rodungsvoraussetzungen» wurde im Nationalrat, entgegen der Empfehlung der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK-N), angenommen. Die Initiative möchte erleichterte Rodungsvoraussetzungen für Investitionen der Holzindustrie schaffen, zum Beispiel soll der Nachweis für Standortgebundenheit und Ersatzmassnahmen wegfallen (vgl. Lieberherr et al 2017). Nach der Behandlung des Geschäfts in der Kommission des Ständerates (UREK-S) steht die Abstimmung im Zweitrat an.

Drei weitere Geschäfte betrafen die Waldpolitik nur im weitesten Sinn: die Interpellation «Personalentwicklung im BAFU» (17.3156), die Interpellation «Strategie des Bundesamtes für Umwelt» (17.3158) und die Frage «Massnahmen der EU schaden der Schweizer Wirtschaft» (17.5178). Sie werden hier nicht näher erläutert.

Rechnung 2017 und Voranschlag 2018

Der Voranschlag 2017 sah 163.6 Millionen Franken an forstlichen Bundesbeiträgen vor, wobei an die Kantone schliesslich 161.3 Millionen Franken ausbezahlt wurden (Tabelle 1 und Abbildung 1). Anders als 2016 weisen Budget und Rechnung damit eine geringe Differenz auf (vgl. Lieberherr et al 2017). Da die Voranschläge 2016, 2017 und 2018 zur gleichen NFA-Periode gehören, weisen sie keine grossen Schwankungen auf. Die budgetierten Beträge für 2018 sind aber in allen Bereichen ausser in der Waldbewirtschaftung etwas niedriger und sinken insgesamt um 3.7 Millionen Franken. Beim forstlichen Investitionskredit sind 500 000 Franken weniger vorgesehen, da eine geringere Zahl an Darlehensgesuchen erwartet wird. Die anderen Kürzungen beruhen auf allgemeinen Sparmassnahmen (EFV 2017).

Bundesrat und Bundesverwaltung

Ende 2015 ging die erste Umsetzungsetappe der Waldpolitik 2020 zu Ende. Das BAFU beauftragte die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich mit der Ausarbeitung eines Zwischenberichts, welcher Anfang Juni 2017 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Darin wird einerseits der Stand der Umsetzung der Massnahmen bei Bund, Kantonen und weiteren zentralen Akteuren aufgezeigt und andererseits die Zielerreichung gemessen (Wilkes-Allemann et al 2017). Der Bericht kommt zum Schluss, dass sieben von insgesamt elf Zielen mehrheitlich gut auf Kurs sind, nämlich die Ziele zu den Themen Schutzwaldleistung; Biodiversität; Waldflächenerhaltung; Schutz von Waldböden, Trinkwasser und Bäumen; Wald-Wild-Gleichgewicht; Freizeit- und Erholungsnutzung sowie Bildung, Forschung und Wissenstransfer. Wegen fehlender Datengrundlage nicht genauer überprüft werden konnten die Ziele zu

Downloaded from http://meridian.allenpress.com/forstliche/pdf/169/3/150/1966894.pdf by ETH-Bibliothek user on 28 February 2018



Abb 2 Die Zwischenevaluation der Waldpolitik 2020 zeigt, dass das Potenzial des nachhaltig nutzbaren Holzes noch zu wenig ausgeschöpft wird. Foto: Emanuel Ammon

Klimawandel und Schadorganismen. Bei den Zielen «Ausschöpfung des Holzpotenzials» (Abbildung 2) und «Wirtschaftlichkeit der Waldwirtschaft» zeigen sich laut Autorinnen deutliche Defizite. Gemäss Bericht sind tiefe Holzpreise und teilweise hohe Erntekosten, aber auch kleinräumige Besitzstrukturen Gründe dafür. Im Hinblick auf letztere Problematik startete das BAFU mit dem Waldeigentümergebiet WaldSchweiz eine Veranstaltungsreihe zum Thema Kooperationen im Wald.¹

Des Weiteren wurde eine Zwischenevaluierung der NFA-Programmvereinbarung Waldwirtschaft zum Ziel «Optimale Bewirtschaftungsstrukturen und -prozesse» durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen, dass bisher lediglich 13 Kantone ein Konzept zur Programmvereinbarung eingereicht haben (Bürgi et al 2017). Mögliche Gründe dafür sind laut Bericht bereits bestehende, als ausreichend betrachtete kantonale Programme, Hürden aufgrund hoher Privatwaldanteile oder auch Skepsis gegenüber staatlicher Intervention. Die Kommunikation der Kantone gegenüber den Forstbetrieben bezüglich Förderangeboten wird positiv beurteilt. Im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Programmziels betont der Bericht die Wichtigkeit eines Bottom-up-Ansatzes und plädiert für den verstärkten Austausch zwischen den Kantonen.

Laut BAFU ist hinsichtlich der übergeordneten strategischen Vorgaben der Waldpolitik 2020 keine grundsätzliche Kursänderung angebracht. Weiter bestehe aus fachlicher Sicht nur punktueller technischer Anpassungsbedarf. Solche Anpassungen brauche es primär bei denjenigen Indikatoren, die bislang nicht verfügbar oder messbar sind. Auf Antrag des BAFU entschied die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), dass die aktuelle Waldpolitik auch nach 2020 weitergeführt wird und

dass Anpassungen betreffend die Massnahmen vom Departement genehmigt werden können.² Die Kantone werden dabei erneut wichtige Partner sein.

Ein wichtiges Ziel der Waldpolitik 2020 besteht darin, Schweizer Holz nachhaltig und ressourceneffizient bereitzustellen und zu verwerten. Um dieses Ziel zu erreichen, hat das BAFU die Ressourcenpolitik Holz (BAFU 2017a) neu aufgestellt.

Im Jahr 2017 ist die dritte Phase des überarbeiteten Aktionsplans Holz³ angelaufen, welcher der Umsetzung der Ressourcenpolitik Holz dient. Eines der Projekte, die 2017 umgesetzt wurden, ist die Kampagne #WOODVETIA⁴, die der Bevölkerung das Material Holz aus dem Schweizer Wald näherbringen und die Holzwirtschaft stärken soll. Mit 20 lebensgrossen Holzfiguren von Schweizer Persönlichkeiten sowie mit zahlreichen Veranstaltungen und einem Dokumentarfilm wurde die Thematik vielseitig vermittelt.

Der in Erfüllung des Postulates 13.3924 verfasste Bericht zur «Optimierung der Waldnutzung» wurde vom Bundesrat gutgeheissen.⁵ Diskutiert werden im Bericht Massnahmen, welche die vollständige Nutzung des Holzpotenzials ermöglichen sollen. Die Kosten der Waldpflege und Holzernte könnten beispielsweise durch bessere Erschliessungen oder stärkere Kooperationen reduziert werden. Die Förderung der Nachfrage mithilfe von Kampagnen wie #WOODVETIA sei ebenfalls eine geeignete Massnahme. Eine differenzierte Beurteilung der Wirkung der Massnahmen soll im Rahmen der Evaluierung der Waldpolitik im Jahr 2020 erfolgen.

Bundesgericht

Das Bundesgericht hatte von April bis Dezember 2017 insgesamt nur vier Fälle mit primär waldbrechtlichen Fragen zu entscheiden (die Fälle bis Ende März 2017 wurden im Jahresrückblick 2016 behandelt; Lieberherr et al 2017). Ähnlich wie im Jahr 2016 ging es um Streitigkeiten im Zusammenhang mit Waldfeststellungen (zwei Fälle; Vorjahr: ein Fall) sowie Mindestabständen von Bauten zum Wald (zwei Fälle; Vorjahr: vier Fälle; Abbildung 3).

Waldbegriff und Waldfeststellung

Im Entscheid 1C_430/2016 ging es um eine Waldfeststellung auf einer Parzelle in der Gemeinde

- 1 www.waldschweiz.ch/schweizer-wald/forstwirtschaft/ausweiterbildung/veranstaltung-kooperationen.html (15.12.2017).
- 2 Newsletter Wald: www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wald/wald--newsletter-wald/4-newsletter-wald-2017-18-12-2017.html (19.12.2017).
- 3 www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wald/fachinformationen/strategien-und-massnahmen-des-bundes/aktionsplan-holz.html (21.3.2018).
- 4 www.woodvetia.ch (15.12.2017).
- 5 Mitteilung BAFU vom 8.12.2017: www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wald/mitteilungen.msg-id-69145.html (15.12.2017).



Abb 3 Das Bundesgericht behandelte 2017 vor allem klassische walddpolitische Fragen beispielsweise zum Thema Waldabstand. Foto: Brigitte Wolf

Chexbres (Kanton Waadt), auf welcher sich bereits vier Gebäude und eine Garage befanden. Gemäss Gestaltungsplan durften auf der Parzelle auch neue Gebäude gebaut werden ausser im nördlichen Teil, welcher für Erholung und Freizeit vorgesehen war. Der Grundeigentümer reichte ein Baubewilligungsgesuch für die Errichtung neuer Wohngebäude ein. Dies veranlasste die Behörden, eine Waldfeststellung durchzuführen. Die kantonalen Forstbehörden kamen dabei zum Schluss, dass die an Waldgebiet angrenzende Fläche angesichts ihrer Gestalt und Bewirtschaftung (regelmässige Beweidung beziehungsweise Pflege) eher die Funktionen eines Parks, einer Weide oder einer Grünfläche als die Funktionen eines Waldes erfüllte. Im Ergebnis verneinten die kantonalen Behörden den Waldcharakter der Fläche und erteilten die Baubewilligung. Mehrere Privatpersonen wehrten sich bis vor Bundesgericht gegen die Baubewilligung mit vorwiegend walddrechtlichen Argumenten. Für das Bundesgericht war entscheidend, dass gemäss übereinstimmenden Aussagen der Fachbehörden nicht genügend Waldbäume vorhanden waren und dass die Bäume so verstreut waren, dass man nicht von einer zusammenhängenden Waldfläche ausgehen konnte. Wald in Form einer bestockten Weide sei es auch nicht, da die Fläche nicht forstwirtschaftlich genutzt worden sei. Das Bundesgericht betrachtete die Fläche vielmehr als gepflegtes Wiesland, umgeben von einem Waldstreifen. Das Bundesgericht bestätigte den kantonalen Entscheid in dem Sinne, dass die fragliche Fläche kein Wald im Sinne der eidgenössischen Waldgesetzgebung darstelle, und wies die Beschwerde ab.

Im Entscheid 1C_559/2016 hatte ein Grundeigentümer von den kantonalen Behörden ein Waldfeststellungsverfahren verlangt. Er wehrte sich sodann bis vor Bundesgericht gegen die Feststellung der Behörden, dass eine Teilfläche seiner drei in der

Wohnzone liegenden Parzellen (Gemeinde Jongny, Kanton Waadt) Wald sei. Auf der Teilfläche befanden sich Waldbäume, Baumstümpfe sowie Einrichtungen wie eine Bocciaanlage. Ebenso wie die Vorinstanzen qualifizierte das Bundesgericht den fraglichen Bereich nicht als Park, sondern als Wald. Es begründete dies mit der Wohlfahrtsfunktion, welche sich daraus ergebe, dass sich die fragliche Fläche in einem Gebiet mit zahlreichen Waldstreifen befände, die nicht nur der Gliederung der Landschaft, sondern auch als Elemente der ökologischen Vernetzung und damit als unersetzlicher Lebensraum für Fauna und Flora dienten. Das Bundesgericht bezog sich auf den Augenschein des Kantonsgerichts, demzufolge das Gebiet von einem Reh als Passage benutzt werde. Weiter waren das Vorhandensein von Installationen wie der Bocciaanlage im südlichen Teil der fraglichen Fläche und der regelmässige Unterhalt derselben allein für das Bundesgericht noch kein Grund, um diese Einrichtungen von der Waldfläche auszunehmen. Das Bundesgericht hielt fest, dass unter gewissen Umständen ein Gebiet trotz aktuell fehlender Bestockung als Wald zu qualifizieren sei. Dies gelte insbesondere dann, wenn ohne behördliche Bewilligung Rodungen vorgenommen worden seien. Im konkreten Fall wiesen Baumstümpfe tatsächlich darauf hin, dass im südlichen Teil ohne Bewilligung Bäume gefällt worden waren. Das Bundesgericht wies die Beschwerde ab.

Waldabstand

Im Entscheid 1C_64/2017 ging es unter anderem um die Unterschreitung des nach kantonalem Recht erforderlichen Waldabstands von mindestens zehn Metern für den Bau einer Abstellhalle für Postautobusse (Gemeinde Lens, Kanton Wallis). Das Bundesgericht folgte vollumfänglich den Fachbehörden (u.a. BAFU), welche einer Unterschreitung des Waldabstandes für dieses Projekt bis auf fünf Meter zugestimmt hatten. Der Unterschreitung standen gemäss Bundesgericht keine Zugangsbehinderung zum Wald, keine Beeinträchtigung der landschaftsökologischen Zwecke des Waldes und keine Erhöhung der Waldbrandgefahr entgegen. Demgegenüber hätten sich bei Wahrung des Mindestabstands von zehn Metern Manövrierprobleme mit Postautobussen ergeben. Zudem wären Einrichtungen wie eine Stützmauer erforderlich gewesen, die die Landschaft beeinträchtigt hätten. Das Bundesgericht wies daher die Beschwerde der benachbarten Grundeigentümerin auch in Bezug auf diese walddrechtlichen Fragen ab.

Im Entscheid 1C_442/2016 (Gemeinde Crans-Montana, Kanton Wallis) ging es um die Berechnung des Mindestabstands von Bauten zum Waldrand. Das Bundesgericht bestätigte den Entscheid des Kantonsgerichts, wonach aufgrund des Baurechts des Kantons Wallis bei der Berechnung des Abstands von Bauten zum Waldrand auch die Ausseninstallatio-

nen, zum Beispiel Balkone, berücksichtigt werden müssen. Das in diesem Fall geplante Wohnhaus mit Balkon hielt den erforderlichen Mindestabstand nicht ein. Das Bundesgericht wies die Beschwerde der Bauherren ab.

Weitere Themen

Im Entscheid 1C_208/2016 hatte das Bundesgericht zu beurteilen, ob die im Kanton Graubünden eingereichte «Volksinitiative zur Abschaffung der Sonderjagd (Sonderjagdinitiative)» vom Grossen Rat des Kantons Graubünden zu Unrecht für ungültig erklärt worden war. Die Sonderjagdinitiative verlangte, dass neu im Kanton Graubünden nach der ordentlichen Hochjagd auf die Durchführung einer Sonderjagd zu verzichten sei. Gegen die Ungültigerklärung der Volksinitiative hatten sich mehrere Personen zuerst vergeblich vor dem Verwaltungsgericht Graubünden gewehrt. Das Bundesgericht prüfte in der Folge, ob die Initiative dem Bundesrecht (Jagd- und Waldgesetzgebung) offensichtlich widersprach. In Bezug auf die Waldgesetzgebung ging es auf die Frage ein, ob sich aus der Pflicht zur Walderhaltung und zur natürlichen Waldverjüngung eine Verpflichtung zur Durchführung der Sonderjagd ergebe, um den Wald vor Wildschäden zu schützen. Das Bundesgericht gelangte (in Übereinstimmung mit dem BAFU) zum Resultat, dass die mit der Initiative angestrebte Änderung zwar das bisherige Modell der Wildbestandsregulierung erheblich verändere, die Initiative jedoch nicht von vornherein ausschliesse, dass die bundesrechtlichen Vorgaben mit geeigneten Anpassungen des Jagdregimes und soweit nötig mit einer nachträglichen Regiejagd erfüllt werden könnten. Das Bundesgericht hiess daher die Beschwerde gut und wies die Vorlage zur wei-

teren Prüfung der Gültigkeit an den Grossen Rat des Kantons Graubünden zurück.

Weiter entschied das Bundesgericht mehrere Fälle, bei denen walddrechtliche Fragen nur am Rande eine Rolle spielten. Es ging dabei um Rodungsbewilligungen (1C_183/2017 und 1C_436/2017), um Widerhandlungen gegen Waldabstandsvorschriften (6B_761/2016 und 6B_925/2017) und um Verfahrensfragen (1C_355/2017, 1F_21/2017 und 1C_415/2017). In einem weiteren Fall (2C_701/2016) ging es um ein neues Reglement einer Gemeinde im Kanton Wallis, das die Erhebung von Gebühren für das Befahren einer Forststrasse vorsah. Diese stellt die einzige Strassenverbindung zu einem Restaurant auf einer Alp dar. Die Restaurantbetreiberin wehrte sich gegen die im Reglement vorgesehenen Gebühren, die für das einmalige Befahren der Strasse mit einem Kleintransporter oder Personenwagen mit Anhänger 100 Franken und für das Befahren mit einem Camion 350 Franken betragen. Das Bundesgericht erachtete diese Gebühren als zu hoch und hob die entsprechenden Bestimmungen des Reglements auf.

Waldpolitik im weiteren Sinn

Natur- und Landschaftsschutzpolitik

Im Juli 2017 veröffentlichte der Bundesrat den Bericht zum Zustand der Biodiversität in der Schweiz (BAFU 2017b). Demnach sind fast die Hälfte der Lebensräume und mehr als ein Drittel der Tier- und Pflanzenarten in der Schweiz bedroht. Als zentrale Gründe für diesen bedenklichen Zustand werden die intensive Nutzung von Boden und Gewässern durch Siedlungen, Landwirtschaft und Infrastruktur sowie die hohe Belastung der Naturräume durch Stickstoff aufgeführt. Im Vergleich zu anderen Ökosystemen wie Gewässern und Feuchtgebieten befindet sich die Biodiversität der Wälder in einem relativ guten Zustand. Der kurz darauf publizierte Aktionsplan zur Strategie Biodiversität Schweiz (BAFU 2017c) umfasst 26 Massnahmen zur Förderung der Biodiversität sowie diverse Pilotprojekte. Im Bereich Wald hat die Umsetzung bereits begonnen. Im Rahmen der NFA-Programmvereinbarung Waldbiodiversität wurden 2016 rund elf Millionen zusätzliche Mittel gesprochen (vgl. Lieberherr et al 2017), beispielsweise zur Sicherstellung von Alt- und Totholz (Abbildung 4) und zur Schaffung von Waldreservaten. Ein Beispiel für ein Pilotprojekt ist das Programm «Wo der Wald noch wild ist». Ziel ist die Erarbeitung eines Inventars der Schweizer Waldflächen, die seit mehr als 50 Jahren nicht mehr bewirtschaftet wurden. Basierend darauf sollen forstwirtschaftliche Massnahmen zur Förderung der Biodiversität erarbeitet werden.

Im September 2017 genehmigte der Bundesrat die Revision der Bundesinventare der Biotopie von nationaler Bedeutung (Trockenwiesen und -weiden,



Abb 4 Der Aktionsplan zur Strategie Biodiversität Schweiz sieht unter anderem die weitere Förderung von Waldreservaten und die Sicherstellung von Tot- und Altholz vor.

Foto: Markus Bolliger, BAFU

Auen, Amphibienlaichgebiete und Moore).⁶ Die Gesamtfläche dieser Schutzgebiete vergrössert sich dadurch um rund 16 000 Hektaren von 1.8 auf 2.2 Prozent der Landesfläche. Gemäss Bundesrat soll damit ein Beitrag zur Erreichung der Biodiversitätsziele geleistet werden. Die revidierten Inventare inklusive spezifischer Schutzziele sind seit November 2017 in Kraft. Seit dem 1. Juni 2017 ist zudem die vom Bundesrat erlassene Änderung der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (VBLN, SR 451.11) in Kraft. Die Beschreibungen der 162 Inventarobjekte wurden grundlegend überarbeitet, mit dem Ziel, die Planungs- und Rechtssicherheit zu stärken und so allfällige Bewilligungsverfahren zu beschleunigen.⁷

Im August 2017 wurden die Vernehmlassungsergebnisse und die Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG; SR 922.0) veröffentlicht. Die Revision wurde durch die 2015 angenommene Motion 14.3151 «Zusammenleben von Wolf und Bergbevölkerung» ausgelöst und will die gesetzlichen Grundlagen schaffen, um Wolfsbestände regulieren zu können (vgl. Lieberherr et al 2017). Der Eingriff in den Bestand der Tiere soll im Rahmen der Berner Konvention (SR 0.455) erfolgen. Entsprechend hat der Bundesrat das UVEK beauftragt, bis Ende Juli 2018 beim ständigen Ausschuss der Konvention die Rückstufung des Wolfes von «streng geschützt» auf «geschützt» zu beantragen.⁸ In den eingegangenen Stellungnahmen wird die Gesetzesrevision mehrheitlich begrüsst. Der Schweizerische Forstverein (SFV) und weitere Vertreter des Waldes jedoch lehnen die Gesetzesrevision im Grundsatz ab und betonen, dass der Wolf einen positiven Beitrag zur Waldverjüngung leiste und somit für das Ökosystem Wald wichtig sei.

Raumplanung und Raumentwicklung

Basierend auf den Ergebnissen der Vernehmlassung zur zweiten Revisionsstufe des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700), beauftragte der Bundesrat das UVEK, sich vertieft mit dem Thema «Bauen ausserhalb der Bauzonen» zu befassen. Es wurde ein Planungs- und Kompensationsansatz entwickelt, der den Kantonen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen mehr Spielraum verschaffen soll. Die bundesrätliche Botschaft sowie die Vernehmlassungsergebnisse werden 2018 erwartet.⁹

Der Bundesrat empfiehlt dem Parlament die im Oktober 2016 von den Jungen Grünen Schweiz eingereichte Volksinitiative «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungspolitik (Zersiedelungsinitiative)» ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung (BBI 2017 6779). Er begründet seinen Entscheid damit, dass das revidierte Raumplanungsgesetz vom Mai 2014 dem Anliegen einer nachhaltigen Sied-

lungsentwicklung bereits Rechnung trage. Bezüglich Fruchtfolgefleichen wurde eine Expertengruppe beauftragt, den entsprechenden Sachplan zu überarbeiten. Dessen Verabschiedung ist für 2018 geplant.¹⁰

Im Juni 2017 genehmigte der Bundesrat das vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) verfasste Konzept Windenergie (ARE 2017). Darin festgehalten ist, wie Bundesinteressen bei der Planung von Windenergieanlagen zu berücksichtigen sind. BLN-Gebiete und Waldreservate beispielsweise werden als «grundsätzliche Ausschlussgebiete» definiert, Wald als «Vorbehaltsgebiet».

Landwirtschaftspolitik

Die Ernährungssicherheit und der Schutz des Kulturlandes beschäftigten die Landwirtschaftspolitik auch im Jahr 2017. Der neue Verfassungsartikel 104a «Ernährungssicherheit», ein direkter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» des Schweizer Bauernverbandes (vgl. Lieberherr et al 2017), wurde vom Schweizer Volk mit 78.8 Prozent Jastimmen und der Zustimmung aller Stände deutlich angenommen (BBI 2017 7829). Die Lebensmittelversorgung aus inländischer Produktion wird dadurch gestärkt und der Verlust von Kulturland eingedämmt. Die Annahme bedeutet jedoch auch, dass sich in Zukunft neue Konflikte um Flächenansprüche für Siedlungsgebiete, Landwirtschaft und Wald ergeben könnten.

Die Volksinitiative der Bauerngewerkschaft Uniterra «Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle» wurde vom Bundesrat bereits 2016 zur Ablehnung empfohlen (BBI 2017 1611), und auch der Nationalrat hat sich dagegen ausgesprochen. Falls die Initiative nicht zurückgezogen wird, soll sie Volk und Ständen gemeinsam mit dem Gegenvorschlag «Bundesbeschluss über eine Stärkung der lokalen Produktion» zur Abstimmung unterbreitet werden. Im Ständerat wurde das Geschäft noch nicht behandelt.

Energie- und Klimapolitik

Bereits im Jahresrückblick 2016 (Lieberherr et al 2017) wurde über die Annahme der Energiestra-

6 Mitteilung BAFU vom 29.9.2017: www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/mitteilungen.msg-id-68260.html (15.12.2017).

7 Mitteilung Bundesrat vom 29.3.2017: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-66167.html (15.12.2017).

8 Mitteilung Bundesrat vom 23.8.2017: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-67811.html (15.12.2017).

9 Mitteilung Bundesrat vom 22.6.2017: www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/medienmitteilungen/medienmitteilungen-im-dienst.msg-id-67210.html (15.12.2017).

10 Mitteilung Bundesrat vom 11.10.2017: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-68368.html (15.12.2017).



Abb 5 Die Forderung nach mehr Schweizer Holz dürfte die schweizerische Waldpolitik auch 2018 beschäftigen. Foto: ETH Zürich

ategie 2050 durch das Schweizer Volk am 21. Mai 2017 berichtet. Das erste Massnahmenpaket führte zu einer umfangreichen Revision auf Verordnungsstufe, wobei der grösste Teil dieser Verordnungen am 1. Januar 2018 in Kraft trat.¹¹ Die für den Wald relevanten Reformen ergeben sich vor allem aus dem neuen Energiegesetz (EnG, SR 730.0) und aus der Energieverordnung (EnV, SR 730.01), in der unter anderem Förderung und Ausbau der erneuerbaren Energien geregelt werden. Der Entscheid, dass Wind-, Wasser- und Pumpkraftwerke ab einer bestimmten Grösse künftig zu Vorhaben von nationalem Interesse erklärt werden können, ist für den Wald besonders relevant. Solche Anlagen können nach erfolgter Güterabwägung in Naturschutz- und Waldgebieten einfacher gebaut werden als bisher.

Das Parlament sagte Ja zur Ratifizierung des internationalen Klimaabkommens von Paris, das für die Schweiz im November 2017 in Kraft trat. Das Abkommen sieht unter anderem eine Begrenzung der globalen Erwärmung auf unter zwei Grad Celsius gegenüber vorindustriellen Werten vor. Das von der Schweiz angekündigte Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2030 gegenüber 1990 um 50 Prozent zu reduzieren, wird durch die Ratifikation verbindlich.¹²

Fazit und Ausblick

2017 fokussierten Bundesrat und Verwaltung bei der Waldpolitik primär auf Vollzugsaufgaben und Evaluationen politischer Massnahmen. Dabei stand die Holzwirtschaftspolitik im Fokus, wobei es um nicht verbindliche politische Strategien, Programme

und Berichte ging. Für die beiden Politikbereiche Wald und Holz gilt nach verschiedenen Evaluationen die Devise: Fortsetzen der bisherigen Aktivitäten mit Verbesserungen oder Verstärkungen in einzelnen Bereichen wie beispielsweise Kooperationen im Wald, Erschliessung von Wäldern oder Austausch zwischen den Kantonen.

Bezüglich der längerfristigen Waldpolitik ist 2017 ein Grundsatzentscheid der Vorsteherin des UVEK gefallen. Die Weiterführung der bisherigen Waldpolitik nach 2020 bedeutet Kontinuität und Wahrung der Errungenschaften, aber auch die Möglichkeit zur Anpassung von Indikatoren und Spielraum für innovative Massnahmen.

Mit der Annahme der Motion 17.3843, die gleich lange Spiesse für Schweizer Holzexporteure verlangt, stellt sich die Frage, inwieweit sie einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der Schweizer Holzwirtschaft leisten kann. Offen bleibt zudem, ob die Gesetzesrevision erfolgreich ist und von der EU anerkannt wird. Auch die 2016 eingereichte und im Nationalrat angenommene parlamentarische Initiative 16.471 betrifft im Kern die Holzwirtschaft und weniger die Waldpolitik. Mit der Forderung nach erleichterten Rodungsvoraussetzungen für Holzindustriebetriebe wirft sie jedoch die walddpolitisch grundsätzliche Frage auf, ob Wald vermehrt zugunsten von Partikularinteressen gerodet werden darf. Auch hier fragt sich, inwieweit dieser Schritt wirklich einen Beitrag zur Lösung der strukturellen Probleme der Schweizer Wald- und Holzwirtschaft leisten kann.

Auch im walddpolitischen Jahr 2018 dürfte auf Bundesebene die Holzpolitik prägend sein. Aufgrund der weiterhin rückläufigen Holzerntemenge, die mit 4.46 Millionen Kubikmetern im Jahr 2016 ein Zehnjahrestief erreichte,¹³ wird die politische Forderung nach mehr Schweizer Holz weiter gestärkt (Abbildung 5).

In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung setzte sich der Trend der letzten Jahre fort: Die höchstrichterlichen Entscheide in den Bereichen «Waldfeststellung» und «Waldabstand» sind zahlenmässig stark zurückgegangen. Auffallend an den Entscheiden zu den Waldfeststellungen ist, dass das Bundesgericht die Praxis der kantonalen und der eidgenössischen Forstbehörden jeweils gestützt hat und dass in beiden Fällen nicht Umweltschutzorganisationen, sondern private Beschwerdeführer das Bun-

11 Mitteilung Bundesamt für Energie vom 2.11.2017: www.bfe.admin.ch/energie/00588/00589/00644/index.html?lang=de&msg-id=68637 (15.12.2017).

12 Mitteilung Bundesrat vom 6.10.2017: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-8345.html (15.12.2017).

13 Mitteilung Bundesamt für Statistik vom 20.7.2017: www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3102899.html (15.12.2017).

desgericht angerufen haben. Inhaltlich hat das Bundesgericht seine bisherige Rechtsprechung zur Walddefinition und zum Waldabstand bestätigt und verfeinert (vgl. Keel & Zimmermann 2009, S. 246 ff.). Während das Bundesgericht im ersten Fall den Waldcharakter der fraglichen Fläche verneinte, hat es ihn im zweiten Fall bejaht. Aus diesen zwei Entscheiden geht hervor, dass es kein abschliessendes Schema für die Beurteilung von strittigen Waldfeststellungs- und Waldabstandsfragen gibt. Vielmehr ist jeder Fall aufgrund seiner Besonderheiten zu beurteilen. Der Entscheid zur Sonderjagdinitiative im Kanton Graubünden zeigt unter anderem auf, dass die Kantone durchaus Spielraum für die Ausgestaltung ihrer Jagdgesetzgebung haben. Anders als im letzten Berichtsjahr (Lieberherr et al 2017) hat das Bundesgericht keine Fälle betreffend Bau von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien (z.B. Windparks) im Wald beurteilt. Dies wird sich in Zukunft sicher ändern. Es wird interessant sein, zu beobachten, wie die Gerichte bei Konflikten die öffentlichen Interessen – erneuerbare Energien auf der einen Seite, Naturschutz und Walderhaltung auf der anderen Seite – gegeneinander abwägen werden.

Punkto Waldpolitik im weiteren Sinn herrschte 2017 bedeutend mehr Betrieb als in Bezug auf die Waldpolitik im engeren Sinn, wobei auch hier keine grundlegenden Richtungswechsel auszumachen sind. Dies gilt ebenso für den Aktionsplan Biodiversität Schweiz, dessen Ergebnis aus Sicht verschiedener Umweltorganisationen ernüchternd ausfällt. Auch die verschiedenen Verordnungsrevisionen lassen keine Stärkung des Natur- und Landschaftsschutzes erkennen, vielmehr stellen sie eine Konsolidierung oder Verfeinerung des Bestehenden dar. Dynamisch bleibt hingegen die Diskussion um die Revision des eidgenössischen Jagdgesetzes. Im Vor-

dergrund steht die Frage, ob der Schutzstatus des Wolfes im Schweizer Jagdgesetz ohne Kündigung der Berner Konvention gelockert werden kann.

Was die Raumplanungsgesetzgebung betrifft, so ist offen, inwieweit mit den geplanten Neuregelungen des Bauens ausserhalb der Bauzonen der Druck auf den Wald intensiviert oder gelockert wird. Ähnliches gilt für die Entwicklungen in der Landwirtschaftspolitik, die durch Volksinitiativen und parlamentarische Vorstösse zurzeit deutlich stärker aufgemischt wird als die Waldpolitik. ■

Eingereicht: 28. Februar 2018, akzeptiert (ohne Review): 5. März 2018

Literatur

- ARE (2017)** Konzept Windenergie. Basis zur Berücksichtigung der Bundesinteressen bei der Planung von Windenergieanlagen. Bern: Bundesamt Raumentwicklung. 33 p.
- BAFU (2017a)** Ressourcenpolitik Holz. Strategie, Ziele und Aktionsplan Holz. Bern: Bundesamt Umwelt. 44 p.
- BAFU (2017b)** Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Zustand. 60 p.
- BAFU (2017c)** Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz. Bern: Bundesamt Umwelt. 50 p.
- BÜRGI P, ZABEL A, AUER N (2017)** Zwischenevaluation NFA-Programmvereinbarung Waldwirtschaft 2016–2019, Programmziel 1 «Optimale Bewirtschaftungsstrukturen und -prozesse». Bern: Bundesamt Umwelt. 44 p.
- EFV (2017)** Voranschlag 2018, Band 2B: mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021 der Verwaltungseinheiten EFD, WBF, UVEK. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung. 362 p.
- KEEL A, ZIMMERMANN W (2009)** Bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Waldgesetzgebung 2000–2008. *Umwelt Praxis* 23: 237–287.
- LIEBERHERR E, SCHIBLI B, STEINMANN K (2017)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2016. *Schweiz Z Forstwes* 168: 213–220. doi: 10.3188/szf.2017.0213
- WILKES-ALLEMANN J, STEINMANN K, ZABEL A, LEIBERHERR E (2017)** Zwischenbericht 2016 zur Waldpolitik 2020. Zürich: ETH, Institut Umweltentscheidungen. 144 p.

Revue annuelle de la politique forestière en 2017

L'année 2017 fut une année calme pour la politique forestière suisse. L'Administration fédérale s'est principalement attelée à des tâches de mise en œuvre, telle que l'évaluation intermédiaire de la politique forestière 2020. Cette dernière continuera à s'appliquer au-delà de 2020. Les questions liées à la production de bois indigène et à l'industrie suisse du bois ont été très présentes au niveau administratif et ont fait l'objet d'initiatives parlementaires. Le Tribunal fédéral a essentiellement traité de cas classiques de constatation de la nature forestière et de distance des constructions par rapport à la forêt. Nous notons toutefois une forte réduction du nombre d'arrêts. Contrairement à la politique forestière suisse au sens étroit, les politiques en lien avec les questions forestières ont connu de nombreux changements, comme en témoigne l'adoption du plan d'action pour la biodiversité. Il n'y a toutefois pas ici de réorientation fondamentale par rapport à l'année précédente.

Annual review of Swiss forest policy 2017

For Swiss forest policy, 2017 was a quiet year and marked by continuity. The Federal Administration mainly conducted implementation tasks, such as the interim evaluation of the Forest Policy 2020, which is planned to continue past 2020. Swiss wood and the timber industry were predominant topics at the administrative level as well as in the parliament. The Federal Court mainly addressed classic cases related to appraising what can be considered as forest and the allowed distance of buildings to forests, while the number of such cases has strongly decreased. In contrast to Swiss forest policy in the narrow sense, forest-relevant policies experienced more changes, as exemplified by the adoption of the Swiss Biodiversity Action Plan. However, here too we do not find any fundamental changes in direction from the previous year.

Waldpolitischer Jahresrückblick 2018

Amadea Tschannen
Beatrix Schibli
Eva Lieberherr

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Natural Resource Policy Group (CH)*
SCHIBLI & PARTNER Advokatur und Notariat AG, Fachbereich Umwelt- und Energierecht (CH)
Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Natural Resource Policy Group (CH)

Waldpolitischer Jahresrückblick 2018

Im waldpolitischen Jahr 2018 standen auf Ebene der Bundesverwaltung neben wichtigen personellen Änderungen vor allem Vollzugsarbeiten im Zentrum. Im Vergleich zum letzten Berichtsjahr hat die Anzahl parlamentarischer Vorstösse leicht zugenommen. Dabei war das Thema Wald- und Holzwirtschaft erneut sehr präsent, aber auch der Waldschutz wurde thematisiert. Vom Bundesgericht wurde nebst den üblichen Themenbereichen mit dem Entscheid zur Forstorganisation eine neue Frage der Waldgesetzgebung behandelt. Wichtige Weichenstellungen wurden in den walddrelevanten Sektoralpolitiken kontrovers diskutiert, jedoch noch ohne verbindliche Entscheide. Die Revision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz und die damit einhergehende Schwächung der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission bleibt beispielsweise nach der Vernehmlassung umstritten.

Keywords: forest policy, annual review, Switzerland
doi: 10.3188/szf.2019.0153

* Universitätstrasse 16, CH-8092 Zürich, E-Mail amadea.tschannen@usys.ethz.ch

Im waldpolitischen Jahr 2018 standen eher Vorbereitungs- und Vollzugsarbeiten als Entscheide von grosser Tragweite im Zentrum. Im Parlament wurden jedoch zahlreiche Vorstösse eingereicht, die durchaus Änderungspotenzial beinhalten, sowohl im Hinblick auf die wirtschaftliche Nutzung des Waldes als auch bezüglich Walderhaltung und Waldschutz. In der Waldpolitik im weiteren Sinn wurden im Parlament wichtige Gesetzesrevisionen debattiert, zu denen im laufenden Jahr richtungsweisende Entscheide zu erwarten sind. Der vorliegende Bericht beleuchtet die waldpolitischen Geschehnisse auf nationaler Ebene.

Waldpolitik im engeren Sinn

Bundesrat und Bundesverwaltung

Im Jahr 2018 gab es kleine Änderungen in verschiedenen Bereichen der Waldpolitik. Eine wichtige Neuerung bei den walddrelevanten Programmvereinbarungen im Umweltbereich ist die «Vereinbarung Wald». Sie umfasst die drei Teilprogramme Schutzwald, Waldbiodiversität und Waldbewirtschaftung (BAFU 2018a). Zum einen soll damit der Mitteleinsatz flexibilisiert werden, indem beispiels-

weise Alternativerfüllungen auch in den anderen Programmzielen möglich sind. Zum anderen soll die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen optimiert und der administrative Aufwand reduziert werden (BAFU 2018b). Die neue NFA-Periode dauert ausnahmsweise fünf Jahre (2020–2024).

Die Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV; SR 921.01) wurde in Bezug auf die globalen Finanzhilfen zu Erschliessungsanlagen minimal angepasst. Im Rahmen der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.0) im Jahr 2017 wurde beschlossen, dass sich die Höhe der Finanzhilfen künftig nicht mehr nach der Anzahl Hektaren, sondern nach Qualität und Umfang des erschlossenen Waldes richten soll. Die Einführung dieser Regelung wurde um fünf Jahre auf den 1.1.2025 verschoben (BAFU 2018b).

Im Zuge der WaG-Revision wurde auch die forstliche Ausbildung teilweise neu geregelt. Das Wählbarkeitszeugnis wurde gestrichen und die entsprechende Kommission mit der Anpassung der Registrierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) per 1.11.2018 aufgelöst. Die Hauptverantwortung für eine hochstehende praktische forstliche Ausbildung liegt damit neu bei der Konferenz der Kantonsförster (BAFU 2018c).



Abb 1 Mit einer Motion fordert der Ständerat eine Erleichterung der Rundholzlagerung im Wald für Eigentümer und Sägereien. Foto: Roberto Bolgè

Bereits im Jahresrückblick 2017 (Tschannen et al 2018) wurde über die zwei gleichlautenden und angenommenen Motionen 17.3855 und 17.3843, «Gleich lange Spiesse für Schweizer Holzexporteure gegenüber ihrer europäischen Konkurrenz», berichtet. Statt durch das Bundesgesetz über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (BG-CITES; SR 453) will der Bundesrat das Problem der illegalen Holzschläge nun mit einer Revision des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) angehen. Damit könnte der Bundesrat auf Verordnungsstufe Anforderungen an das Inverkehrbringen von Holz und Holzzeugnissen erlassen oder dieses unter bestimmten Voraussetzungen auch verbieten. Eine Sorgfaltspflicht für die Inverkehrbringer soll ebenfalls ermöglicht werden (BBI 2019 1251).

Beständigkeit zeigt sich bei der Waldpolitik 2020 des Bundes, die weitergeführt werden soll. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat einen Prozess zur Überarbeitung gestartet. Bis September 2019 sollen die bestehenden Massnahmen geprüft und nach Bedarf angepasst werden. Das Ziel ist, den Massnahmenplan bis Ende Mai 2020 auf Departementsstufe verabschieden zu können.¹

Die neue Vollzugshilfe Waldschutz erläutert die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Bundesbehörden im Bereich Schutz des Waldes vor Schadorganismen. Zu einzelnen Schadorganismen wie beispielsweise dem Asiatischen Laubholzbockkäfer gibt es ergänzende Module, die das Vorgehen detailliert beschreiben (BAFU 2018d). Einen Beitrag zur Umsetzung der Waldpolitik 2020 leistet auch das neue nationale Strategiepapier Freizeit und Erholung im Wald. Der Fokus liegt auf drei Schwerpunkten mit jeweils drei korrespondierenden Zielen und Massnahmen: Fördern der Gesundheit der Bevölkerung, Bewahren des naturnahen Wald-

ökosystems und ökonomisches Inwertsetzen der Erholungsleistung des Waldes (BAFU 2018e).

Im Auftrag des BAFU wurde eine schweizweite Befragung privater und öffentlicher Waldeigentümer durchgeführt. Damit wurden das Verhältnis der Eigentümer/innen zu ihrem Wald, ihre Ziele und Motive sowie die Nutzung des Waldes erfasst (Walker & Artho 2018). Die Autoren halten fest, dass eine sehr grosse Heterogenität in Bezug auf die Ziele und die Merkmale des Waldeigentums (Fläche, Organisation usw.) besteht. Über ein Drittel der privaten Waldbesitzer/innen weist wenig Interesse am Waldeigentum auf oder verzichtet ganz auf eine wirtschaftliche Nutzung. Somit besteht Optimierungspotenzial bei der Organisation der Nutzung des Waldes, beispielsweise durch vermehrte Kooperationen im Privatwald.

Mit der Ersatzwahl für die zurückgetretenen Bundesräte Johann Schneider-Ammann und Doris Leuthard wurde eine Departementsrochade ausgelöst. Bundesrätin Simonetta Sommaruga ist neu Vorsteherin des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Auch in der Abteilung Wald des BAFU gab es wichtige personelle Änderungen. Nach rund zehn Jahren als Leiter verliess Rolf Manser die Abteilung Wald im Sommer 2018. Sein Nachfolger ist Michael Reinhard, ehemals Sektionschef Waldschutz und Waldgesundheit.²

Parlamentarische Vorstösse

Im Jahr 2018 wurden zwölf parlamentarische Vorstösse zum Thema Wald und Holz eingereicht. Das sind vier Vorstösse mehr als 2017.

Von der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) wurde die Motion 18.3715, «Umsetzung der Waldpolitik 2020 – Erleichterung bei der Rundholzlagerung», eingereicht. Auslöser war die 2016 eingereichte parlamentarische Initiative 16.471, «Umsetzung der Waldpolitik 2020. Erleichterungen bei den Rodungsvoraussetzungen», die vom Nationalrat angenommen, vom Ständerat aber abgelehnt wurde. Sie hatte zum Ziel, für Holzindustrieanlagen erleichterte Rodungsbestimmungen zu schaffen (vgl. Tschannen et al 2018). Mit der neuen Motion 18.3715 fokussiert die UREK-S das Anliegen auf die Lagerung von Rundholz im Wald (Abbildung 1) und fordert eine Ergänzung des Art. 13a WaV zu den forstlichen Bauten und Anlagen. Analog zu den gedeckten Energieholzlagern sollen Waldeigentümer und Sägereien neue und möglicherweise auch grössere Rundholzlager einfacher im Wald errichten können. Diese würden als forstliche Anlagen gelten und keiner Rodungsbe-

¹ Newsletter Wald vom 18.12.2018: www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wald/wald--newsletter-wald/4-newsletter-wald-18-12-2018.html (20.12.2018)

² Newsletter Wald vom 6.7.2018: www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wald/wald--newsletter-wald/2-newsletter-wald-06-07-2018.html (15.12.2018)

willigung bedürfen. Der Ständerat nahm die Motion an, im Nationalrat wurde das Geschäft noch nicht behandelt.

In den Räten noch nicht behandelt wurden die folgenden Motionen:

- «Zukunft der einheimischen Holzversorgung, -verarbeitung und -verwendung» (18.3963), die verlangt, dass bei der Aktualisierung der Ressourcenpolitik Holz die Ausschöpfung des nachhaltig nutzbaren Holzpotenzials und die Optimierung der Rahmenbedingungen für die Holzwirtschaft im Zentrum stehen.
- «Finanzielle Unterstützung von Forstschuttmassnahmen 2019 zur Käferbekämpfung ausserhalb des Schutzwaldes» (18.3925), die einen besseren Waldschutz bei Käferbefall ersucht.
- «Kulturland und Wald sind gleichwertig. Stopp dem Kulturlandverlust zugunsten der Waldflächenausdehnung» (18.3869 und 18.4039), die fordert, dass Rodungersatz und ökologische Ausgleichsmassnahmen nicht auf Kosten der landwirtschaftlichen Fläche erfolgen.

Zwei der 2018 behandelten Interpellationen beziehen sich auf den Holztransport beziehungsweise den Güterverkehr. In seiner Antwort auf die Interpellation 18.3520, «Ursachen der desolaten

Bahnlogistik im Holz-Güterverkehr», betont der Bundesrat, dass dies Sache der Holz- und Transportwirtschaft, in diesem Falle also der SBB, sei. Der Einbezug ausländischer Transportunternehmen für den innerschweizerischen Holztransport würde dem Kabotageverbot widersprechen und sei somit keine Option. Die Interpellation 18.3811, «Kahlschlag bei SBB Cargo», bezieht sich auf die Umstrukturierungen und den damit verbundenen Stellenabbau bei SBB Cargo, durch den eine Abnahme bei den Verlade- und Transportkapazitäten befürchtet wird. Der Bundesrat lehnt eine Einmischung in die operativen Geschäfte der SBB ab. Im Hinblick auf die Sicherstellung der Transportmengen und Abnahmen verweist er darauf, dass SBB Cargo mit den betroffenen Branchen und Kantonen zusammenarbeitet.

Die Interpellation 18.3286, «Die KEV für den Erhalt von Schweizer Arbeitsplätzen?» fragt nach den Profiteuren der kostendeckenden Einspeisevergütung im Zusammenhang mit Holzheizkraftwerken und der Herkunft des Holzes. In seiner Antwort äussert sich der Bundesrat dahingehend, dass die Holzbeschaffung Sache der Eigner sei, wobei überwiegend regionales Holz genutzt werde.

In seiner Stellungnahme zur Interpellation 18.3928, «Forstschutz. Massnahmen zur Sicherung unserer Wälder», verweist der Bundesrat auf die Programmvereinbarungen zur Unterstützung von Massnahmen ausserhalb des Schutzwaldes. 2019 soll zudem eine Lagebeurteilung zur Käferproblematik erfolgen. Die Interpellation 18.4305, «Verschärfung der Waldbrandgefahr. Prävention und Bekämpfung» wurde im Rat noch nicht behandelt. Ebenfalls noch nicht beraten wurden die zwei Postulate 18.3913 «Neue Absatzkanäle für eine starke Schweizer Wald- und Holzwirtschaft», und 18.4060, «Massnahmen zur künftigen Waldbewirtschaftung in Bezug auf den rasch voranschreitenden Klimawandel».

Budgetposten	Voranschlag 2018 (Mio. CHF)	Rechnung 2018 (Mio. CHF)	Voranschlag 2019 (Mio. CHF)
Schutzwald	71.6	70.3	71.6
Waldbewirtschaftung	21.0	21.2	21.5
Waldbiodiversität	19.0	18.5	19.8
Schutz vor Naturgefahren	40.3	37.0	40.7
Diverse Komponenten	6.0	6.4	5.6
Forstlicher Investitionskredit	2.0	2.0	2.0
Total	159.9	155.4	161.2

Tab 1 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Voranschlag und Rechnung 2018 sowie Voranschlag 2019. Quellen: Mitteilung BAFU, EFV 2018, Tschannen et al 2018

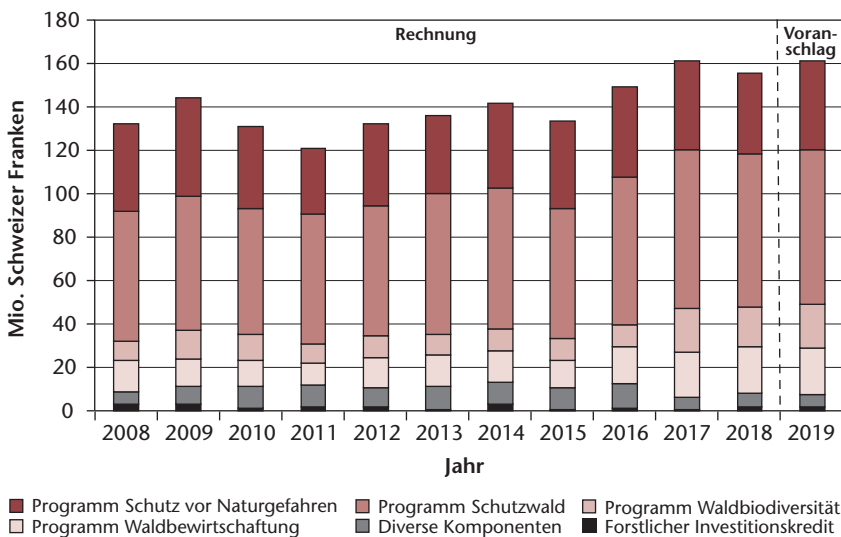


Abb 2 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnungen 2008 bis 2018 sowie Voranschlag 2019. Quellen: Mitteilungen BAFU, EFV 2018, Tschannen et al 2018

Rechnung 2018 und Voranschlag 2019

Der Voranschlag von 2018 sah vor, dass rund 159.9 Millionen Franken an forstlichen Bundesbeiträgen fliessen. An die Kantone wurden schliesslich 155.4 Millionen Franken ausbezahlt (Tabelle 1). Die budgetierten Beträge für 2019 liegen leicht höher als im Voranschlag 2018 und steigen insgesamt um 1.3 Millionen Franken, wobei der Bereich Waldbiodiversität am meisten profitiert (EFV 2018).

Bundesgericht

Das Bundesgericht entschied im Jahr 2018 nur wenige Fälle mit walddrechtlichen Fragen. Wie im Vorjahr ging es hauptsächlich um Streitigkeiten im Zusammenhang mit Waldfeststellungen (drei Fälle; Vorjahr: zwei Fälle; Abbildung 3) sowie mit Mindestabständen von Bauten zum Wald (drei Fälle; Vorjahr: zwei Fälle). Weiter ist mit einem Entscheid zur Forstorganisation ein neues Thema aktuell geworden.

Abb 3 Im Jahr 2018 entschied das Bundesgericht drei Fälle im Zusammenhang mit Waldfeststellung.

Foto: Roberto Bolgè



Waldbegriff und Waldfeststellung

Im Entscheid 1C_379/2017 ging es um eine Waldfeststellung in der Gemeinde Schlossrued im Kanton Aargau. Eine GmbH wollte auf ihrer Parzelle einen bestehenden Schweinestall erweitern. Im Rahmen des Gesuchs führten die Behörden auf der Parzelle ein Waldfeststellungsverfahren durch. Das Kreisforstamt stellte fest, dass auf der Parzelle Wald stockt, und versetzte die Waldgrenze (über einen Weg) näher zum Schweinestall hin. Die GmbH war damit nicht einverstanden und gelangte bis ans Bundesgericht. Sie verlangte, die Waldgrenze wie bisher auf der anderen Seite des Weges zu belassen. Sie stützte sich auf das Argument, es gebe keinen Kronen- und Wurzelzusammenschluss über den Weg hinweg. Das Bundesgericht jedoch erachtete den Kronen- und Wurzelzusammenschluss aufgrund der Luftbilder und der Feststellungen anlässlich der Besichtigung (durch das kantonale Verwaltungsgericht) als gegeben. Weiter argumentierte die GmbH, dass das Verwaltungsgericht bei der Waldfeststellung fälschlicherweise nicht auf den bundesrechtlichen Waldbegriff und auf kantonales Ausführungsrecht abgestellt habe, sondern auf Richtlinien anderer Kantone. Gemäss Bundesgericht beantwortete jedoch das kantonale Recht die Frage nicht, ob ein Weg, der auf beiden Seiten mit bestockten Flächen gesäumt ist, den Wald ebenfalls begrenzt. Es war daher zulässig, dass das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau die Richtlinie des Kantons St. Gallen angewendet hatte. Gemäss dieser galt der Weg nicht als Waldgrenze, weil er innerhalb der Stockgrenze verlief. Zudem waren auf der zu beurteilenden Fläche auch die vom eidgenössischen WaG geschützten

Waldfunktionen erfüllt, was durch die Stellungnahme des BAFU bestätigt worden war. Das Bundesgericht wies daher die Beschwerde der GmbH ab.

Im Entscheid 1C_453/2017 (Crans-Montana, Kanton Wallis) sowie im Entscheid 1C_672/2017 (Kanton Tessin) hatten sich Grundeigentümer nicht sofort gegen die eigentlichen Waldfeststellungen, sondern erst später gegen die Genehmigung der Waldfeststellungspläne bzw. Nutzungsplanrevisionen durch den Regierungsrat gewehrt. Das Bundesgericht wies die Beschwerden in beiden Fällen aufgrund der nicht eingehaltenen Frist ab.

Waldabstand

Im Entscheid 1C_139/2017 ging es unter anderem um die Unterschreitung des Waldabstands durch ein Heizkraftwerk. Die Agro Energie Rigi wollte unmittelbar angrenzend an das Areal der Sägerei Schilliger in Haltikon, Küssnacht am Rigi (Kanton Schwyz), ein Biomasse-Heizkraftwerk errichten. Gleichzeitig reichte sie ein Gesuch um Bewilligung zur Erstellung eines Fernwärmenetzes in den Gebieten Haltikon-Küsnacht-Fann ein. Das Heizkraftwerk sollte durch die Verbrennung von Reststoffen aus der Sägerei, regional anfallendem Altholz und Waldhackschnitzeln Strom und Wärme erzeugen. Der geplante Wärmespeicher unterschritt den gesetzlichen Mindestabstand von 15 m um 4.97 m, die Mauer entlang der Anlage sogar um 9 m. Das Heizkraftwerk war rund 150 m von der Gemeindegrenze Udligenswil geplant. Gegen die erteilten Bewilligungen wehrten sich Nachbarn sowie die Gemeinde Udligenswil. Für das Bundesgericht war entscheidend, dass eine Verschiebung der Anlage in Richtung einer vorhandenen 110-kV-Freileitung aus Sicherheitsgründen nicht in Betracht kam. In Anlehnung an das BAFU verneinte das Bundesgericht negative Auswirkungen der projektierten Anlage auf die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes. Ebenso sah es aufgrund der bereits getroffenen und weiter vorgesehenen Brandschutzvorkehrungen kein erhöhtes Waldbrandrisiko. Das Bundesgericht wies die Beschwerde ab.

Im Entscheid 1C_18/2018 ging es um die Unterschreitung des Waldabstands für eine Überbauung mit neun Wohnungen, die ein bestehendes Wohnhaus mit Garage auf dieser Parzelle (Gemeinde Pregny-Chambésy; Kanton Genf) ersetzen sollte. Das neue Mehrfamilienhaus war zwar weiter weg vom Wald geplant als das bestehende Wohnhaus, hielt aber den kantonalen Mindestabstand, der damals 30 m betrug, nicht ein. Die kantonalen Behörden und Fachbehörden hatten eine Unterschreitung des Waldabstands befürwortet, die Gemeinde hatte sich dagegen ausgesprochen. Gegen die erteilten Bewilligungen wehrten sich mehrere Nachbarn. Das Bundesgericht erachtete es nicht als willkürlich, dass in diesem Fall die kantonale Ausnahmebestimmung zur Unterschreitung des Waldabstands (Art. 11

Abs. 2 Bst. c Loi sur les forêts du 20 mai 1999 [Recueil Systématique Genevois M 5 10]) angewendet wurde. Demnach war die Lage der bestehenden Bauten zu berücksichtigen, das heisst im konkreten Fall die Lage der Zufahrtsstrasse und der dazugehörenden Liegenschaften. Für das Bundesgericht war zudem kein zerstörerischer Effekt des Projekts auf die Fauna und insbesondere die Vögel gegeben. Es stützte sich dabei auf die Einschätzungen der Fachbehörden, den grösseren Waldabstand bei der Ersatzbaute sowie die verordneten Massnahmen (Pflanzung eines Strauchsaums und einer Extensivwiese) ab. Dementsprechend durfte im Sinne der Ausnahmebestimmung der Waldabstand unterschritten werden. Das Bundesgericht wies die Beschwerde der Nachbarn ab.

Im Entscheid 1C_321/2017 hatte das Bundesgericht die Unterschreitung des nach kantonalem Recht erforderlichen Waldabstands von mindestens 15 m für die Errichtung einer Spiel- und Erholungsfläche in der Gemeinde Freienbach (Kanton Schwyz) gutgeheissen und die Beschwerde der Nachbarn abgewiesen. Dabei waren für das Bundesgericht insbesondere folgende Faktoren ausschlaggebend: Die Spiel- und Erholungsanlage bestand nur aus Kleinstbauten (z.B. Rutschbahn); die Anlage konnte nicht anderswo sinnvoll realisiert werden; negative Auswirkungen auf die verschiedenen Waldfunktionen waren nicht zu erwarten.

Forstorganisation

Im Entscheid 1C_502/2017 ging es um die Frage der Gemeindeautonomie im Bereich der Forstorganisation. Die zur Forstrevierkörperschaft La Berra gehörende Gemeinde Corbières im Kanton Freiburg (mit einer Waldfläche von 300 ha, davon 280 ha produktiv) wehrte sich dagegen, dass der Perimeter des Vorprojekts zur Fusion der Forstreviere Berra und Gibloux unter anderem auch die öffentlichen Wälder ihrer Gemeinde umfasste. Das Bundesgericht hielt fest, dass der Gemeinde weder gestützt auf Art. 51 WaG noch aufgrund des freiburgischen Waldgesetzes Autonomie im Zusammenhang mit der Abgrenzung von Forstrevieren zukomme. Das Bundesgericht trat daher auf die Beschwerde nicht ein.

Weitere Entscheide

Für die Eröffnung einer Kalkabbaustelle (Abbau von 300000 m³ Material) im Wald in der Gemeinde Courgenay (Kanton Jura) war der Sondernutzungsplan genehmigt und die Rodungsbewilligung erteilt worden. Dagegen wehrte sich eine Aktiengesellschaft (B. AG) erfolgreich vor Kantonsgericht. Darauf erhob die Planerin der Kalkabbaustelle (A. AG) Beschwerde an das Bundesgericht. Schliesslich hielt das Bundesgericht im Entscheid 1C_5/2017 ebenso wie vorher bereits das Kantonsgericht fest, dass es für die Kalkabbaustelle an der erforderlichen Grundlage im Richtplan fehle und somit vor Anpassung

des Richtplans ein Kalkabbau nicht infrage komme. Es wies daher die Beschwerde der A. AG ab.

Im Entscheid 1C_16/2017 behandelte das Bundesgericht die gegen die Erweiterung einer Kiesabbaustelle und gegen die temporäre Verlegung einer Waldstrasse (Zell, Kanton Luzern) erhobene Beschwerde eines benachbarten Grundeigentümers nicht, weil er nicht genügend aufzeigen konnte, welche Nachteile er mit seiner Beschwerde konkret abwenden wollte.

Im Entscheid 1C_168/2018 hatte das Bundesgericht die Asphaltierung des unteren Teilstücks (660 m) einer Waldstrasse in der Gemeinde Oensingen im Kanton Solothurn zu beurteilen. Gegen die Abweisung des nachträglichen Baugesuchs und die angeordnete Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands führte die Bürgergemeinde Oensingen als Eigentümerin der Waldstrasse Beschwerde bis an das Bundesgericht. Gemäss Bundesgericht hatte das Verwaltungsgericht Solothurn das eingereichte Längsprofil und die darin verzeichneten Steigungen von mehr als 15 Prozent fälschlicherweise nicht berücksichtigt. Es hob daher das Urteil des Verwaltungsgerichts Solothurn auf und wies die Sache zur Ergänzung des Sachverhalts und zu neuem Entscheid an das Verwaltungsgericht zurück.

Waldpolitik im weiteren Sinn

Natur- und Landschaftsschutzpolitik

Zu Beginn des Jahres 2018 wurde die Verordnung über die Pärke von nationaler Bedeutung (Pärkeverordnung, PäV; SR 451.36) leicht angepasst. Die neue Bestimmung lässt zu, dass ein Teil der Kernzone im grenznahen Ausland liegt, sofern sich die Hälfte in der Schweiz befindet. Dies ermöglicht mehr Spielraum und Flexibilität bei der Gründung eines Nationalparks (BAFU 2018f).

Im August 2018 wurden die Vernehmlassungsergebnisse zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) veröffentlicht. Ausgelöst durch die parlamentarische Initiative 12.402 im Jahr 2012, strebte die Revision ursprünglich eine erhebliche Änderung von Art. 6 und 7 NHG an (vgl. Zimmermann 2012). Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung verzichtete die UREK-S auf die Änderung von Art. 6 Abs. 2 NHG (BBI 2019 349). Festgehalten wurde jedoch am vorgeschlagenen neuen Art. 7 Abs. 3 NHG. Dieser sieht vor, dass das Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EDK) nur noch eine von mehreren Grundlagen für die korrekte Abwägung der Schutz- und Nutzungsinteressen bildet.

In der Sommersession wurde die Revision des Jagdgesetzes im Ständerat behandelt. Die Debatte



Abb 4 Die zweite Etappe zur Revision des Raumplanungsgesetzes betrifft das Bauen ausserhalb der Bauzonen. Foto: Guillaume de Buren

drehte sich vor allem um die Frage der Bejagung des Wolfs, aber auch anderer Arten wie Biber und Luchs und war entsprechend umstritten. In den meisten Punkten folgte die kleine Kammer dem Bundesrat. So soll der Wolfsbestand reguliert werden können, wenn durch das Raubtier grosser Schaden entsteht (vgl. Tschannen et al 2018). Der Ständerat will jedoch noch weitergehen und die Jagd auf den Wolf auch in den 42 eidgenössischen Jagdbanengebieten zulassen. Im Nationalrat wurde die Vorlage noch nicht besprochen.

Mit einer parlamentarischen Initiative (18.401) beantragt die UREK-S die Verlängerung des Fonds Landschaft Schweiz (FLS) um weitere zehn Jahre und damit verbundene Einlagen von rund 50 Millionen Franken. Der Bundesrat sprach sich aus ordnungspolitischen Gründen dagegen aus (BBI 2018 7075). Zustimmung zu diesem Anliegen äusserte jedoch der Ständerat. Am 22. März 2019 hat auch der Nationalrat zugestimmt.

Raumplanung und Raumentwicklung

Bereits im letzten Berichtsjahr wurde über die zweite Revisionsstufe des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) berichtet (Tschannen et al 2018). Der Bundesrat hat die entsprechende Botschaft Ende Oktober zuhänden des Parlaments verabschiedet (BBI 2018 7443). Gemäss Bundesrat besteht das Ziel darin, die Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen zu verbessern und den Kantonen mehr Spielraum zu geben (Abbildung 4). Zentrales Instrument ist der sogenannte Planungs- und Kompensationsansatz. Die Neuregelung sieht vor, dass die Bewilligung für einen nicht zonenkonformen Bau erteilt werden darf, wenn gleichzeitig Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen ergriffen werden. Um die Anzahl der Bauten ausserhalb der Bauzonen zu stabilisieren,

sollen Bewilligungen nur zweckgebunden erteilt und somit zeitlich begrenzt werden. Die genauen Bestimmungen zu Lage und Umfang nicht zonenkonformer Vorhaben sollen durch die Kantone definiert werden, was massgeschneiderte Lösungen ermöglicht. Die Vorlage bleibt auch nach der letzten Vernehmlassung umstritten. Umweltverbände befürchten eine Schwächung des Grundsatzes der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet. Kritik kommt auch vonseiten der Kantone. Aus ihrer Sicht ist der Planungsansatz zu wenig flexibel und der Eingriff des Bundes in die Kantonshoheit zu stark. Negativ äussern sich zudem Vertreter der Landwirtschaft. Sie stossen sich an der Kompensationspflicht bei Neubauten sowie an den neuen Strafbestimmungen.

Einen starken Schutz der Landschaft und des Nichtbaugebiets verlangte die 2016 von den Jungen Grünen eingereichte Volksinitiative «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungspolitik (Zersiedelungsinitiative)». Das Parlament folgte der Position des Bundesrates und empfahl die Ablehnung dieser Initiative ohne Gegenvorschlag. Aus seiner Sicht enthält das revidierte RPG von 2014 bereits geeignete Massnahmen, um der Zersiedelung entgegenzutreten. Die Initiative wurde am 10. Februar 2019 vom Schweizer Stimmvolk abgelehnt.³

Landwirtschaftspolitik

Die Agrarpolitik soll ab 2022 in den Bereichen Markt, Betrieb und Umwelt weiterentwickelt werden. Laut Bundesrat mit dem Ziel, dass die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft zukünftige Chancen selbstständiger und vor allem auch unternehmerischer nutzen kann. Die entsprechende Vernehmlassung dauerte bis zum 6. März 2019 (BBI 2018 7278). Ein Zusatzbericht zur Zielerreichung der Periode 2014–2017, zu bestehenden Freihandelsabkommen und zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP22+) wurde erarbeitet. Unter anderem zeigen sich Defizite bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und im Bereich der Umwelt bei den Emissionen. Diskutiert wird auch der neue Verfassungsartikel zur Ernährungssicherheit (Art. 104a). Hier stehen der ökologische Leistungsnachweis und neue regionale Gesamtstrategien im Fokus. Beim Kulturlandschutz sind raumplanerische Instrumente und der Sachplan Fruchtfolgeflächen zentral (Bundesrat 2018).

Der Bundesrat spricht sich klar gegen die Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» aus und verzichtet auf einen Gegenvorschlag. Er befürchtet mit Annahme der Initiative eine rückläufige Produktion. Zudem enthalte die AP22+ ein entsprechendes Massnahmenpaket: So soll beispielsweise

³ www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20190210/index.html (11.2.2019)

die maximal erlaubte Hofdüngerausbringung pro Fläche reduziert und der Verzicht auf Düngemittel über den ökologischen Leistungsnachweis gefördert werden (BBI 2019 1101).

Zwei für die Landwirtschaft relevante Volksinitiativen scheiterten 2018 an der Urne. Die Initiative «Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle» und «Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel (Fair-Food-Initiative)».⁴

Energie- und Klimapolitik

2018 stand die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz; SR 641.71) im Fokus. Mit der Ratifizierung des Klimaabkommens von Paris hat sich die Schweiz verpflichtet, die Treibhausemissionen bis 2030 gegenüber 1990 um 50 Prozent zu reduzieren (vgl. Tschannen et al 2018). Um dieses Ziel zu erreichen, wurde eine Gesetzesrevision notwendig. Streitpunkt bei der Nationalratsdebatte war vor allem die Frage, inwieweit die Emissionsreduktion im Inland beziehungsweise (durch den Kauf von Emissionszertifikaten) im Ausland erfolgen soll. Dieser Aspekt ist für die Waldpolitik besonders interessant; denn mit einem hohen Inlandanteil wäre eine Finanzierung möglicher Kompensationsprojekte denkbar, wie dies beim Holz bereits der Fall ist.⁵ Der Nationalrat sprach sich schliesslich gegen eine Verankerung der Inlandziele und somit gegen die Position des Bundesrates aus. Er lehnte auch eine CO₂-Abgabe auf Flugtickets ab. Bei der Schlussabstimmung stimmte der Nationalrat mit 92 zu 60 Stimmen bei 43 Enthaltungen gegen die Vorlage, die 2019 vom Ständerat behandelt wird (Geschäft Nr. 17.071).

Fazit und Ausblick

Wie bereits im letzten Berichtsjahr befassten sich Bundesrat und Verwaltung in der Waldpolitik primär mit Vollzugsaufgaben. Auch in naher Zukunft zeichnen sich keine grundlegenden Richtungswechsel ab. Allerdings gab es in der Abteilung Wald des BAFU 2018 wichtige personelle Änderungen. Mit der neuen «Vereinbarung Wald» innerhalb der Programmvereinbarungen für die Periode 2020–2024 wurde eine wichtige Forderung der Kantone aufgenommen. Die Rahmenbedingungen für die Holz- und Waldwirtschaft sind weiterhin ein Thema. Im Grundsatz bleibt die Holzwirtschaft aber ein vom (internationalen) Markt gesteuertes Geschäft, obwohl mit dem Revisionsvorschlag zum USG staatliche flankierende Massnahmen eingeleitet wurden. Mit der Weiterentwicklung der Waldpolitik 2020 wird sich zudem zeigen, wie viel Raum die Anliegen der Holzwirtschaftspolitik zukünftig einnehmen. Ebenfalls kein neues Thema ist die Wichtigkeit der

Wohlfahrtsfunktion des Waldes, gerade im Siedlungsgebiet. Durch die BAFU-Strategie erhält diese Waldfunktion aber auch auf nationaler Verwaltungsebene mehr Gewicht und ein klareres Profil. Welche Wirkung die darin formulierten Massnahmen entfalten, wird sich zeigen.

Das Thema Holz- und Waldwirtschaft bleibt bei den parlamentarischen Vorstössen sehr präsent. Dabei stellt sich immer wieder die grundsätzliche Frage, ob Wald zugunsten von Partikularinteressen gerodet werden darf und wie sich dies mit dem Walderhaltungsgebot vereinbaren lässt. Zugeständnisse werden vom Ständerat mit der Motion 18.3715 gemacht, indem Rundholzlager in der Waldverordnung als forstliche Anlagen definiert werden sollen. Eine generelle Rodungserleichterung für Holzindustrieanlagen wird jedoch abgelehnt. Zudem nimmt der Bundesrat eine klar ablehnende Position bei der Motion 18.3869 zum Kulturlandschutz ein. Aus seiner Sicht ist diese Forderung mit dem Walderhaltungsgebot nicht vereinbar.

Das Bundesgericht hatte sich im Berichtsjahr zu einem mit klassischen Fragen wie Waldabstand und Waldfeststellungen zu befassen. Der Entscheid zur Waldfeststellung (1C_379/2017) in Schönbühl im Kanton Aargau zeigt, dass es immer wieder neue Konstellationen gibt, die nach richterlicher Klärung verlangen. Fraglich war, ob sich hier der Wald über einen Weg hinaus ausbreiten oder ob der Weg eine Waldgrenze bilden konnte. In Anwendung des dynamischen Waldbegriffs qualifizierte das Bundesgericht die neue Bestockung als Wald. In Zukunft allerdings wird der dynamische Waldbegriff im Kanton Aargau keine Auswirkungen mehr haben. Seit dem 1. Januar 2019 sind nämlich neu alle Waldgrenzen statisch im gesamtkantonalen Waldgrenzenplan festzulegen.⁶ Der Kanton Aargau macht damit von der in Art. 10 Abs. 2 Bst. b WaG vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch. Damit folgt der Kanton Aargau anderen Kantonen, die bereits früher alle Waldgrenzen statisch festgelegt haben. Weiter gelangte auch ein neues Thema vor das Bundesgericht: die Festlegung der Perimetergrenze infolge einer geplanten Fusion zweier Forstreviere.

Im Parlament wurden viele walddrelevante Gesetze behandelt, zu denen im Jahr 2019 wichtige Entscheide zu erwarten sind. Im Hinblick auf die Natur- und Landschaftsschutzpolitik hätte die Revision des NHG wohl eine Schwächung des Natur- und Heimatschutzes zur Folge, denn die Gutachten der ENHK sind das zentrale Instrument dieser Politik. Es ist da-

4 www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20180923/index.html (15.12.2018)

5 Verein Senke Schweizerholz: www.holz-bois.ch/netzwerk/verein-senke-schweizerholz/ (15.12.2018)

6 vgl. § 3 Abs. 3 des Waldgesetzes des Kantons Aargau vom 1. Juli 1997, in der Fassung in Kraft seit 1. Januar 2019 (Aargauische Gesetzessammlung [AGS] 2018/7-5, S. 1)

her nicht überraschend, dass bereits mit dem Referendum gedroht wird. In seiner Schutzwirkung weniger zentral ist der FLS, dessen Weiterführung infrage gestellt wurde. Die Debatte zur Revision des eidgenössischen Jagdgesetzes bleibt spannend, denn der Ständerat will den Schutz des Wolfes und weiterer Tiere noch weiter lockern. Die Referendumsdrohung von Vertretern des Tier- und Umweltschutzes ist auch in diesem Fall wenig überraschend.

Bei der RPG-Revision zum Bauen ausserhalb der Bauzonen ist tendenziell eine Zentralisierung und steigende Regeldichte zu beobachten. Die Dynamik des Revisionsprozesses wurde stark von der Zersiedelungsinitiative, die einen noch stärkeren Kulturlandschutz forderte, beeinflusst. Die Vorlage ist sehr komplex und umstritten, und es sind auch im Parlament kontroverse Debatten zu erwarten.

In der Landwirtschaftspolitik wurden 2018 die Schwerpunkte für die Weiterentwicklung vorgestellt. Der Fokus wird auf die Wirtschaftlichkeit und den Umweltschutz gelegt. Die Entwicklungen werden von verschiedenen Volksinitiativen geprägt. Die Debatte rund um die Initiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung» könnten waldpolitische Akteure nutzen, indem sie die Rolle des Waldes für das Trinkwasser hervorheben und eine finanzielle Förderung der Schutzzonen einbringen. Generell gerät die Landwirtschaft immer mehr in den Einflussbereich anderer Politiken wie Landschafts-, Raumplanungs-, Wasser- und Umweltpolitik. Dies verlangt ein hohes Mass an Koordination, wobei gerade bei der Umweltpolitik noch Potenzial besteht. Die Notwendigkeit, verschiedene Politikfelder zu integrieren, um Zielkonflikte zu vermeiden und Synergien auszuschöpfen, wird auch in der umweltpolitischen Literatur diskutiert (z.B. *Metodi & Storch 2018*). ■

Eingereicht: 8. März 2019, akzeptiert (ohne Review): 13. März 2019

Revue annuelle de la politique forestière en 2018

Outre les changements importants de personnel dans l'administration fédérale, la politique forestière fédérale 2018 a été marquée par des tâches de mise en œuvre. Par rapport à l'année précédente, le nombre d'interventions parlementaires a légèrement augmenté. Ces initiatives traitent non seulement des thèmes récurrents de l'économie forestière et de l'industrie du bois, mais aussi de la protection des forêts. A part les habituels arrêts sur la forêt, le Tribunal fédéral a traité du nouveau thème de l'organisation forestière. Des décisions stratégiques ont animé les débats de la politique forestière sectorielle sans toutefois aboutir à des décisions contraignantes. Par exemple, la révision de la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage et l'affaiblissement concomitant de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage restent controversés après la phase de consultation.

Literatur

- BAFU (2018A)** Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2020–2024. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Geschuesteller. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Vollzug 1817. 294 p.
- BAFU (2018B)** Erläuternder Bericht zur Verordnung über Anpassungen des Ordnungsrechts an die Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen im Umweltbereich für die Programmperiode 2020–2024. Verordnungspaket Umwelt Frühling 2019. Bern: Bundesamt Umwelt. 5 p.
- BAFU (2018C)** Erläuternder Bericht zur Änderung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung. Verordnungspaket Umwelt Herbst 2018. Bern: Bundesamt Umwelt. 5 p.
- BAFU (2018D)** Vollzugshilfe Waldschutz. Richtlinien zum Umgang mit Schadorganismen des Waldes. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Vollzug 1801. 37 p.
- BAFU (2018E)** Strategie Freizeit und Erholung im Wald. Bern: Bundesamt Umwelt. 28 p.
- BAFU (2018F)** Erläuterungen zur Änderung der Verordnung über die Pärke von nationaler Bedeutung (Pärkeverordnung, Päv). Verordnungspaket Umwelt Frühling 2018. Bern: Bundesamt Umwelt. 6 p.
- BUNDESRAT (2018)** Zusatzbericht zur Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft. 34 p.
- EFV (2017)** Voranschlag 2019, Band 2B: mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2020–2022 der Verwaltungseinheiten EFD, WBF, UVEK. Bern: Eidgenöss. Finanzverwaltung. 354 p.
- METODI S, STORCH S (2018)** Resilience through policy integration in Europe? Domestic forest policy changes as response to absorb pressure to integrate biodiversity conservation, bioenergy use and climate protection in France, Germany, the Netherlands and Sweden. *Land Use Policy* 79: 977–989.
- WALKER D, ARTHO J (2018)** Die Eigentümerinnen und Eigentümer des Schweizer Waldes. Untersuchung des Verhältnisses privater und öffentlicher Eigentümerinnen und Eigentümer zu ihrem Wald. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Wissen 1814. 66 p.
- TSCHANNEN A, SCHIBLI B, LIEBERHERR E (2018)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2017. *Schweiz Z Forstwes* 169: 150–157. doi: 10.3188/szf.2018.0150
- ZIMMERMANN W (2013)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2012. *Schweiz Z Forstwes* 164: 135–142. doi: 10.3188/szf.2013.0135

Annual review of Swiss forest policy 2018

Besides important personnel changes, Swiss forest policy in 2018 was marked by implementation tasks at the federal administrative level. In comparison to the previous year, the number of parliamentary initiatives slightly increased. These initiatives addressed not only the recurrent topics of Swiss wood and timber industry, but also forest protection. Beyond the classic forest cases, the Federal Court tackled a new topic this year: forest organization. The forest-relevant policies experienced important debates, without yet binding decisions. For instance, the revision of the Federal Law on Nature and Cultural Heritage and its weakening of the Federal Commission for the Protection of Nature and Cultural Heritage assessment remains controversial after the consultation period.

Waldpolitischer Jahresrückblick 2019

Amadea Tschannen INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung (CH)*
Roland Norer Lehrstuhl für öffentliches Recht und Recht des ländlichen Raums, Universität Luzern (CH)
Eva Lieberherr Natural Resource Policy Group, ETH Zürich (CH)

Waldpolitischer Jahresrückblick 2019

Die Waldpolitik des Bundes war im Jahr 2019 von Änderungen im Bereich Waldschutz und verwaltungsinternen Vorbereitungen zur Anpassung der Waldpolitik nach 2020 geprägt. Auch bei den parlamentarischen Vorstössen zu wald- und forstwirtschaftlichen Themen war der Schutz des Waldes ein dominantes Thema. Bei den bundesgerichtlichen Entscheidungen zum Waldrecht war kein Anstieg zu beobachten, und wie üblich war die Frage der Waldfeststellung zentral. In den walddirelevanten Politikbereichen bleibt die Revision des Jagdgesetzes so umstritten, dass sie in einem Referendum mündet. Debattiert wurden unter anderem auch die Revisionen des CO₂-Gesetzes und des Raumplanungsgesetzes sowie die Weiterentwicklung der Agrarpolitik.

Keywords: forest policy, annual review, Switzerland
doi: 10.3188/szf.2020.0221

* Seidenhofstrasse 12, CH-6003 Luzern, E-Mail tschannen@interface-pol.ch

Aus waldpolitischer Sicht war das Jahr 2019 geprägt von Änderungen im Bereich Waldschutz und von verwaltungsinternen Vorbereitungsarbeiten zur Waldpolitik nach 2020. Im nationalen Parlament – das im Oktober neu gewählt wurde – wurden zahlreiche Vorstösse eingereicht, die Potenzial für waldpolitische Änderungen beinhalten. Bei der Waldpolitik im engeren Sinn standen Vorbereitungs- und Vollzugsarbeiten im Zentrum. Bei der Waldpolitik im weiteren Sinn wurden wichtige Gesetzesrevisionen debattiert und entschieden. Der vorliegende Bericht behandelt die waldpolitischen Geschehnisse auf nationaler Ebene bis Ende 2019.

Waldpolitik im engeren Sinn

Bundesrat und Bundesverwaltung

Die Überarbeitung der Waldpolitik nach 2020 erfolgte verwaltungsintern und in Zusammenarbeit mit Schlüsselakteuren wie Mitgliedern des Forums Wald und Vertretern der Konferenz der Kantonsförster. Der aktualisierte Massnahmenplan wurde im Sommer den Kantonen, Nichtregierungsorganisationen und Verbänden zur Stellungnahme vorgelegt. In einem nächsten Schritt wird er vom zuständigen Departement verabschiedet und soll 2020 mit einer neuen Publikation präsentiert werden.¹

Bereits im Jahresrückblick 2018 (Tschannen et al 2019) wurde über die beiden gleichlautenden Motionen 17.3855 und 17.3843 «Gleich lange Spiesse für Schweizer Holzexporteure gegenüber ihrer europäischen Konkurrenz» berichtet. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung, das Problem von illegal geschlagenem Holz im Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) zu regeln, wurde 2019 umgesetzt. Der Bundesrat wird somit ermächtigt, das Inverkehrbringen von Holz und Holzzeugnissen auf Verordnungsstufe zu reglementieren und unter bestimmten Voraussetzungen auch zu verbieten (BBl 2019 6603). Eine weitere Neuerung im USG betrifft den Umgang mit invasiven gebietsfremden Arten. Die Kantone bleiben für die Umsetzung der Massnahmen verantwortlich, sie sollen jedoch neu auch Private zu notwendigen Bekämpfungsmassnahmen auf ihren Grundstücken verpflichten können.² Dies stösst bei Waldeigentümern auf Widerstand. Aus ihrer Sicht ist die Abwälzung der Kosten inakzeptabel.³

- 1 4. Newsletter Wald des Bundesamts für Umwelt vom 19.12.2019: <https://is.gd/3aVjd1> (4.6.2020)
- 2 Medienmitteilung des Bundesrats vom 15.5.2019: <https://is.gd/j56sKb> (4.6.2020)
- 3 Medienmitteilung von WaldSchweiz vom 4.9.2019: <https://is.gd/Y8x8cj> (4.6.2020)



Abb 1 Mehrere neue Rechtserlasse sollen die Einschleppung und Verbreitung von besonders gefährlichen Schadorganismen wie dem Eschenprachtkäfer (*Agrilus planipennis*) verhindern. Foto: U.S. Department of Agriculture's Animal and Plant Health Inspection Service

Mit dem Thema Schadorganismen befassen sich auch die revidierte Pflanzengesundheitsverordnung (PGesV, SR 916.20) und die Verordnung des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) über die phytosanitären Massnahmen für den Wald (VpM-BAFU; SR 916.202.2), die beide seit dem 1. Januar 2020 in Kraft sind. Laut PGesV ist die Einfuhr von lebendem Pflanzenmaterial (Pflanzen, Früchten, Gemüse, Schnittblumen, Samen usw.) aus Drittstaaten nur noch mit einem Pflanzengesundheitszeugnis erlaubt. Die VpM-BAFU beinhaltet für einzelne Organismen weitere Präzisierungen und eine aktualisierte Liste von importierten Risikowaren aus Drittstaaten mit Holzverpackungen. Ausführungsbestimmungen zur PGesV beinhaltet auch die interdepartementale Verordnung (PGesV-UVEK-WBF) des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Darin festgelegt sind die Quarantäneorganismen (Abbildung 1) und die «geregelten Nicht-Quarantäneorganismen und Waren, die nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen eingeführt oder in Verkehr gebracht werden dürfen».

Parlamentarische Vorstösse

Im walpolitischen Jahr 2019 wurden fünfzehn parlamentarische Vorstösse zum Thema Wald und Holz eingereicht (gegenüber 12 Vorstössen 2018). Die beiden Motionen 19.4177 «Eine Gesamtstrategie für die Anpassung des Waldes an den Klimawandel» und 19.4289 «Der Bund muss für die Bewältigung der Folgen des Klimawandels auf den Schweizer Wald weitere Massnahmen ergreifen und finanzielle Mittel bereitstellen» verlangen, dass der Bundesrat eine Strategie vorlegt, die die Problematik des Klimawandels als Ganzes betrachtet und gleichzeitig die finanziellen und regulativen Instrumente einbindet.

Der Bundesrat unterstützt die erstgenannte Motion (19.4177) und verweist in seiner Antwort zu 19.4289 auf ebendiese. Der Ständerat hat die Motion angenommen, der Entscheid im Nationalrat ist noch offen. Von beiden Räten angenommen wurde die Motion 19.3277 «Holzenergiepotential ausschöpfen», die verlangt, dass der Bund die Nutzung von Holz stärker in die Energiestrategie einbindet und das Nutzungspotenzial besser ausschöpft (Abbildung 2). Angenommen wurde auch die Motion 18.3715 «Umsetzung der Waldpolitik 2020 – Erleichterung bei der Rundholzlagerung». Somit wird es eine Ergänzung des Art. 13a der Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV; SR 921.01) zu den forstlichen Bauten und Anlagen geben, um die Lagerung von Rundholz im Wald zu erleichtern (vgl. Tschannen et al 2019). Die ebenfalls 2018 eingereichte Motion 18.3869 «Kulturland und Wald sind gleichwertig. Stopp dem Kulturlandverlust zugunsten der Waldflächenausdehnung», die fordert, dass Rodungsersatz und ökologische Ausgleichsmassnahmen nicht auf Kosten der landwirtschaftlichen Fläche erfolgen, wurde abgelehnt. Noch offen ist aber die im Nationalrat eingereichte Motion 18.4039, die das gleiche Anliegen vertritt. Nach dem Ausscheiden von Nationalrat Luzi Stamm wurde die Motion 19.4323 «Kein Freihandel im Bereich Landwirtschaft mit Ländern, die Brandrodung zulassen» abgeschrieben.

Mit dem Postulat 19.3652 «Nationale Strategie, um das Waldsterben in der Schweiz zu stoppen und die entstandenen Schäden zu beheben» wird der Bundesrat beauftragt, eine Strategie zu prüfen, um betroffene Waldbesitzer finanziell zu unterstützen. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung und verweist auf bestehende Instrumente wie die Abgeltungen ausserhalb des Schutzwaldes, die Vollzugshilfe Waldschutz und laufende Forschungsprojekte. In den Räten wurde der Vorstoss noch nicht behandelt. Angenommen wurde das Postulat 19.3715 «Zeitgemässe, effiziente Waldbrandprävention und -bekämpfung». Der Bundesrat wird damit beauftragt, zu prüfen, wie die Waldbrandstrategie optimiert werden kann.

Mit der Interpellation 19.4176 «Zukunft der einheimischen Holzversorgung, -verarbeitung und -verwendung» wird nach einer Aktualisierung der Ressourcenpolitik Holz gefragt, da der Beitrag, den die Holznutzung an die weiteren Waldfunktionen leiste, zunähme und die Herausforderungen im Zuge des Klimawandels stiegen. Der Bundesrat bestätigt, dass der Klimawandel Herausforderungen für den Wald bringe, die gesetzliche Basis hierzu sei aber ausreichend und entsprechende Ziele seien in der Waldpolitik 2020 formuliert. Auch die Interpellation 19.3864 «Inwiefern könnte der Bundesrat die Waldwirtschaft bei der Bewirtschaftung von Wäldern mit Borkenkäferbefall besser schützen?» befasst sich mit den zunehmenden Herausforderungen im Wald wie



Abb 2 Mit Annahme der Motion 19.3277 «Holzennergiepotential ausschöpfen» wird die Holznutzung stärker in die nationale Energiestrategie aufgenommen. Foto: Guillaume de Buren

Sturmschäden, Trockenheit und Käferbefall. Der Bundesrat betont auch hier, dass die Gesetzesgrundlage ausreiche und der Vollzug bei den Kantonen liege. Nach mehr Waldschutz fragt auch die Interpellation 19.3517 «Wie vertragen sich der naturnahe Waldbau und das Naturprodukt Schweizer Holz mit dem Einsatz von Insektiziden?». Der Bundesrat verweist darauf, dass er nur über Aufsichtskompetenzen verfüge, es würden jedoch organisatorische und technische Alternativen zu Pflanzenschutzmitteln geprüft und die Vollzugsverfahren mit den Kantonen untersucht. In diesem Zusammenhang sind auch die Diskussionen über den Erhalt der Biodiversität und über das Insektensterben relevant, Themen, die in mehreren parlamentarischen Vorstössen aufgenommen werden (z.B. Motionen 19.3207 und 20.3010). Die Anliegen werden vom Bundesrat unterstützt. So wurden zusätzliche Mittel für den Schutz der Biodiversität beantragt, und das BAFU hat einen Bericht zum Thema Insektensterben veröffentlicht (UVEK 2019). In den Räten noch nicht behandelt wurden die Interpellationen «Hochgiftigen Insektiziden im Schweizer Wald den Kampf ansagen» (19.3468), «Echte Anreize schaffen für die Produktion von

Schweizer Naturholz» (19.4259), «Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz – vereinbar mit Hauptzielen der Schweizer Waldpolitik?» (19.4546) und «Warum werden der Holz-Fernheizung so viele Steine in den Weg gelegt?» (19.4440). Nach dem Ausscheiden von Sylvia Flückiger-Bäni aus dem Nationalrat wurde die Interpellation 19.4222 «Wirtschaftliche Nachhaltigkeit im Zusammenspiel mit Biodiversität im Wald langfristig sicherstellen» abgeschrieben.

In der Antwort zur Frage 19.5018 «Beabsichtigt der Bundesrat, die Deklarationspflicht für Holz abzuschaffen?» verweist der Bundesrat auf die Motionen 17.3843 und 17.3855 betreffend Einfuhr von illegal geschlagenem Holz. Der Vorstoss 19.5587 «Der Schweizer Wald produziert jeden Tag sehr grosse Mengen an einmaligem Holz» fragt danach, wie man die Vorteile von Holz in Bezug auf CO₂ besser ausschöpfen könnte. Der Bundesrat verweist auf die laufenden Debatten zum CO₂-Gesetz nach 2020.

Rechnung 2018 und Voranschlag 2019

Gemäss Voranschlag von 2019 sollten rund 161.6 Millionen Franken an forstlichen Beiträgen fließen. An die Kantone wurden schliesslich rund 162.2 Millionen Franken ausbezahlt (Tabelle 1). Die für 2020 budgetierten Beträge steigen leicht, um 0.4 Millionen Franken (EFV 2019). Da die drei bisherigen Teilprogramme Schutzwald, Waldbiodiversität und Waldbewirtschaftung seit 2019 im Programm Wald zusammengefasst werden, kann kein direkter Vergleich der einzelnen Budgetposten mit früheren Jahren gemacht werden. Generell ist der Umfang der forstlichen Beiträge in den vergangenen Jahren jedoch relativ stabil geblieben.

Bundesgericht

Das Bundesgericht äusserte sich im Jahr 2019 sechsmal zu (im weitesten Sinn) walddrechtlichen Fragen, was dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre entspricht. Wie in den Vorjahren ging es dabei vor allem um Streitigkeiten im Zusammenhang mit

Budgetpositionen	Voranschlag 2019 (Mio. CHF)	Budgetposten vor 2019	Rechnung 2019 (Mio. CHF)	Voranschlag 2020 (Mio. CHF)
Wald A231.0327	118.9	Schutzwald	73.1	118.8
		Waldbewirtschaftung	19.4	
		Waldbiodiversität	20.1	
		Diverse Komponenten	6.1	
Schutz Naturgefahren A236.0122	40.7	Schutz vor Naturgefahren	37.5	40.7
		Diverse Komponenten	3.3	
Forstlicher Investitionskredit A235.0106	2.0	Forstlicher Investitionskredit	0.8	2.0
Total	161.6		160.3	161.5

Tab 1 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Voranschlag und Rechnung 2019 sowie Voranschlag 2020. Die Tabelle wurde gegenüber früheren Jahresrückblicken neu gegliedert, um den neuen Budgetpositionen der Programmvereinbarung Wald (eingeführt ab NFA-Periode 2020–2024) Rechnung zu tragen. Quellen: Mitteilung BAFU, EFV (2019), Tschannen et al (2019)

Waldfeststellungen (drei Fälle). Die weiteren Fälle betrafen Infrastrukturprojekte, die Mehrwertsteuerpflicht von Gemeindebeiträgen an Forstreviere sowie die Kostentragung eines Feuerwehreinsatzes.

Waldbegriff und Waldfeststellung

In den Entscheiden 1C_114/2019 und 1C_118/2019 vom 19.7.2019 ging es um eine Bestockung an einem Hang in der Landwirtschaftszone in der Gemeinde Walzenhausen (AR), für die bislang noch kein Waldfeststellungsverfahren durchgeführt worden war. Anlässlich der Ortsplanrevision führte die kantonale Forstbehörde eine Verpflockung des Areals durch und schied im Plan «Festlegung der Waldgrenzen» eine Waldfläche von 536 m² aus. Dagegen erhobene Einsprachen hatten weder beim Oberforstamt, beim Departement Volks- und Landwirtschaft noch beim Obergericht des Kantons Erfolg. Die Beschwerdeführer gelangten schliesslich vor Bundesgericht mit dem Begehren, dass festzustellen sei, dass es sich beim fraglichen Gehölz um keinen Wald handle. Erstens bestreiten sie die Festlegung des Waldsaums, der in der Regel zwei Meter ab Bestockungsgrenze betrage und hier von der Behörde willkürlich grösser festgelegt worden sei. Das Bundesgericht führt aus, dass der Waldsaum im Sinn von Art. 1 Abs. 1 lit. a und b WaV bundesrechtlich nicht definiert sei, weshalb es den Kantonen obliege, diesen unbestimmten Rechtsbegriff zu konkretisieren. Weil der Kanton Appenzell Ausserrhoden dies in Art. 1 der kantonalen Waldverordnung (kWaV) getan habe, kenne er keine schematische Breite des Waldsaums, insofern dieser stets aufgrund einer Einzelfallbeurteilung festzulegen sei. In der Folge überprüfte das Bundesgericht die vom Kanton gesetzten Jalons und kam zum Schluss, dass diese den Kriterien des Art. 1 Abs. 1 kWaV entsprächen. Somit könne aufgrund der Akten und der am Augenschein angetroffenen Verhältnisse nicht gesagt werden, dass der Waldsaum einseitig zu Lasten des angrenzenden Weidelandes ausgeschieden worden wäre. Vielmehr stehe fest, dass die strittige Waldfläche jedenfalls mehr als 500 m² umfasse. Insbesondere liege es im Ermessen der zuständigen Behörde, eine gewisse Schematisierung (z.B. Begradigung) vorzunehmen, um eine zweckmässige, im Gelände und auf den Nutzungsplänen markierbare beziehungsweise nachvollziehbare Waldgrenze zu erzielen, sofern dies weder zu einer erheblichen Ausdehnung der Waldfläche führe noch für den Wald wichtige Elemente ausklammere. Zweitens stellen die Beschwerdeführer infrage, dass die festgestellte Bestockung von rund 500 m² eine Einheit darstelle. Sie vertraten vielmehr die Ansicht, dass es sich um zwei durch eine Sandsteinrippe getrennte Bestockungen handeln würde, von denen keine die notwendige Mindestfläche erreiche. Hier bestätigt das Bundesgericht die Einschätzung der kantonalen Behörde, dass ein räumlicher

und funktionaler Zusammenhang zwischen den Bestockungen oberhalb und unterhalb der Felsrippe zu bejahen sei, da ein Kronenschluss der vorhandenen Bäume im ausgewachsenen Zustand möglich und eine zusammenhängende Strauchschicht und Bodenvegetation mit Waldcharakter gegeben sei. Auch dem dritten Vorbringen, die streitige Fläche erfülle keine Waldfunktionen, war kein Erfolg beschieden. Das Bundesgericht erinnert dabei insbesondere an seine Rechtsprechung, wonach es genüge, wenn eine von mehreren Funktionen erfüllt werde. Hier sei die Wohlfahrtswirkung aufgrund der stark landschaftsprägenden Wirkung des Gehölzes auf einer Felsrippe gegeben, ebenso eine zumindest potenzielle Schutzfunktion, auch wenn keine ausgeprägte Naturgefahr bestehe. Was die Nutzfunktion betreffe, reiche es aus, dass die vorhandenen Bäume für die Holznutzung geeignet seien, unabhängig davon, ob das Holz regelmässig oder überhaupt nicht genutzt worden sei. Die Beschwerde war folglich abzuweisen.

Um verfahrensrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Waldeigenschaft einer strittigen Fläche in der Einwohnergemeinde Muri (BE) ging es im Entscheid 1C_645/2018 vom 21.11.2019. In diesem aufgrund der Erteilung einer Rodungsbewilligung, einer Änderung der Zonenplanung, eines Rodungsverzichts und eines später eingeleiteten Strassenplanverfahrens im Detail komplizierten Verfahrensverlauf überprüfte das Bundesgericht einen Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, der eine Waldfeststellungsverfügung bestätigt hatte. Die Beschwerdeführer waren Eigentümer beziehungsweise Nutzniesser der an den Wald angrenzenden Parzellen und verlangten die Überprüfung der im Zonenplan eingetragenen Waldgrenze wegen veränderter Verhältnisse. Zunächst beurteilte das Bundesgericht die Frage, ob die Rodungsbewilligung von 2008 mit der danach erfolgten Einzonung des fraglichen Geländeteils in die Bauzone vollzogen worden war oder nicht (und es sich folglich rechtlich weiterhin um Wald handelte). Dabei erinnerte es daran, dass die Ausnutzung der Rodungsbewilligung von deren Zweck abhängt: Dient diese (wie üblich) der Erstellung eines bestimmten Werks, so ist die Zweckentfremdung erst dann vollendet, wenn die entsprechenden baulichen Massnahmen getroffen worden sind. Dient die Rodungsbewilligung hingegen der Bauzonenerweiterung, so ist sie bereits mit der rechtskräftigen Einzonung des Waldareals in die Bauzone erschöpft, unabhängig davon, ob die Bestockung bereits entfernt und das Land überbaut worden ist. Da hier die Rodungsbewilligung für den Ausbau eines Wegs, das heisst für ein bestimmtes Werk, erteilt worden sei, der dann nicht erfolgt sei, habe die strittige Fläche ihre Waldqualität behalten und liege nun gemäss aktuellem Zonenplan in der Bauzone, womit die Waldgrenze unrichtig sei. Auch wenn also deren Korrektur nun im öffentlichen Interesse liege, stehe



Abb 3 Um die Frage der Kostenübernahme für einen Feuerwehreinsatz zur Sturmholzbe-seitigung ging es im Bundesgerichtsentscheid 2C_560/2019 (Symbolbild). Foto: WSL

der Grundsatz der Planbeständigkeit (Art. 21 Abs. 1 RPG; Art. 13 Abs. 2 WaG) einer mehrmaligen Anpassung der Waldgrenzen innert kurzer Frist entgegen, sofern sich dies vermeiden lasse. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass es hier rechtfertigen könne, mit der Anpassung der Waldgrenze bis zum Abschluss eines Strassenplanungsverfahrens zuzuwarten, um zu verhindern, dass die Waldgrenze geändert und kurz danach wiederhergestellt werden müsse. Insofern unterscheide sich dieser Fall von den üblichen Waldfeststellungsverfahren, in denen das Bundesgericht praxismässig auf die Verhältnisse im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids abstelle. Dem Gericht schien es geboten, die Sache an die kantonale Volkswirtschaftsdirektion zurückzuweisen, um das Waldfeststellungsverfahren zu sistieren und nach Abschluss der hängigen Verfahren von Amtes wegen wieder aufzunehmen.

Weitere Entscheide

Weiter entschied das Bundesgericht mehrere Fälle, bei denen walddrechtliche Fragen nur am Rande eine Rolle spielten. Die Entscheide 1C_528/2018 und 1C_530/2018 vom 17.10.2019 betreffen das mit einem Rodungsgesuch verbundene Projekt der Umfahrung Schmitten Süd im Kanton Graubünden. Naturschutzverbände und private Einsprecher brachten in ihren Beschwerden vor, die Regierung habe sich nicht genügend mit möglichen Alternativen zum festgesetzten Strassenprojekt auseinandergesetzt. Das Bundesgericht beurteilte nach umfangreichen Ausführungen zu den betroffenen Trockenwiesenbiotopen von nationaler Bedeutung und möglichen Projektvarianten die Beschwerden als begründet. Es hob die angefochtenen Entscheide des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden auf, womit auch die erteilte Rodungsbewilligung hinfällig wurde.

Den Weg in die Medien gefunden hat der Entscheid 2C_560/2019 vom 22.7.2019 betreffend Feu-

erwehreinsatzkosten. Das BAFU und die Konferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft (KWL) veröffentlichten im September 2019 dazu ein Positionspapier.⁴ Beschwerdeführer waren die Eigentümer eines bewaldeten Grundstücks in der Einwohnergemeinde Rapperswil-Jona (SG). Nachdem zwei auf dieser Parzelle befindliche, allem Anschein nach morsche Bäume auf die Gemeindestrasse gestürzt waren (Abbildung 3), befreite die von der Notrufzentrale St. Gallen benachrichtigte örtliche Feuerwehr die Strasse vom Holz. Daraufhin stellte die Gemeinde den Grundeigentümern Rechnung für den Einsatz (total CHF 680.-). Die Beschwerdeführer brachten vor, dass die Stammfällnis nicht erkennbar gewesen sei und dass die Feuerwehr durch die Gemeinde und nicht durch sie selbst aufgeboden worden sei. Da die Gemeindestrasse im Unterhalt vernachlässigt gewesen sei, was erst den Feuerwehreinsatz ausgelöst habe, treffe sie keine Kostenpflicht. Entsprechend seien die Kosten der Einwohnergemeinde in deren Eigenschaft als Werkeigentümerin aufzuerlegen. Ein Waldeigentümer sei nicht verpflichtet, den Wald zu unterhalten und hafte auch nicht für Schäden, die durch Pflanzen oder Tiere hervorgerufen würden. Das Bundesgericht stellte zunächst fest, dass es sich bei Bäumen in aller Regel nicht um ein Werk i.S. des Art. 58 OR handle. Die Grundeigentümer könnten sich jedoch nur dann auf Art. 58 OR berufen, wenn sie vorbringen könnten, die Einwohnergemeinde als Eigentümerin der Strasse habe ihnen dadurch einen Schaden zugefügt, dass die Gemeindestrasse fehlerhaft angelegt oder mangelhaft unterhalten gewesen sei. Insbesondere werde nicht nachgewiesen, weshalb ein allfällig unzulänglicher Unterhalt der Strasse zum Umfallen der beiden Bäume hätte beitragen können. Mit ihrer Argumentation gestützt auf das zivilrechtliche Nachbarrecht (Art. 684 und 700 ZGB) würden die Grundeigentümer übersehen, dass das Zivilrecht von den öffentlich-rechtlichen Sonderbestimmungen überlagert werde, soweit es namentlich um den Schutz von Polizeigütern – hier die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer – gehe. Deshalb könne der Werkeigentümer nicht zuwarten, bis der Eigentümer des einwirkenden Grundstücks selbst handle. Die Eigentümer hätten als sogenannte Zustandsstörer den polizeiwidrigen Zustand unmittelbar zu verantworten, selbst wenn die Störung letztlich durch Dritte, Naturereignisse, höhere Gewalt oder Zufall hervorgerufen werde. Nach dem kantonalen Gesetz über den Feuerschutz seien Sicherungs- und Behebungsmaßnahmen im Unterschied zu den Elementarschadensfällen kostenpflichtig. Schliesslich finde das Vorbringen der Beschwerdeführer, wonach ein Waldeigentümer nicht verpflichtet sei, den Wald zu unterhalten, und daher das «blosse Belassen eines

4 KWL 9. September 2019: Bundesgerichtsurteil vom 22. Juli 2019 i.S. Feuerwehreinsatzkosten (2C_560/2019)



Abb 4 Mit der Teilrevision des Schweizer Jagdgesetzes wird der Schutz des Wolfs deutlich geschwächt. Foto: Gruppe Wolf Schweiz

Naturzustandes» von vornherein zu keiner Grundeigentümerhaftpflicht führen könne, keine Grundlage im Waldgesetz. Der Wald sei gemäss Art. 20 Abs. 1 WaG so zu bewirtschaften, dass er seine Funktionen dauernd und uneingeschränkt erfüllen könne. Dies schliesse zwar nicht aus, dass er zeitweise extensiv bewirtschaftet werde, eine Nichtbewirtschaftung dürfe aber zu keiner Gefährdung von Polizeigütern Dritter führen. Eine derartige Gefährdung habe sich vorliegend jedoch verwirklicht, unabhängig davon, ob die Stammfäulnis erkennbar gewesen sei oder nicht. Die Beschwerde wurde folglich abgewiesen.

Mit der Frage der Mehrwertsteuerpflicht von Gemeindebeiträgen an Forstreviere befasste sich das Bundesgericht mit Entscheid 2C_323/2019 vom 20.9.2019. In der Vergangenheit hatten einige Gemeinden Forstreviere («triages forestiers») gebildet, die zum einen kantonale und kommunale Subventionen und zum anderen «Mitgliederbeiträge» der angeschlossenen Gemeinden erhielten (die Gemeinden hatten sich am Lohn der Förster beteiligt, was hier als Mitgliederbeiträge eingestuft worden war). Es stellte sich nun die Frage, ob die Subventionen und Mitgliederbeiträge der Mehrwertsteuer (MWST) unterstellt sind. Im Entscheid A-2786/2017 vom 28.2.2019 verneinte das Bundesverwaltungsgericht die Unterstellung der Subventionen unter die MWST, da der Empfänger das Forstrevier darstelle und dieses die Beiträge zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erhalten habe. Anders gestalte es sich mit den Mitgliederbeiträgen. Diese unterlägen sehr wohl der MWST, da es zwischen der für die Gemeinde erbrachten Leistung und der Überweisung des Lohns einen wirtschaftlichen Zusammenhang gebe. Die Befreiung von der MWST i.S. von Art. 21 Abs. 2 Ziff. 13 MWST-Gesetz sei in diesem Fall nicht anwendbar. Vor dem Bundesgericht bestritten wurde die Befreiung der MWST auf die Subventionen. Das Bundes-

gericht hob das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in der Folge auf und bejaht die Unterstellung der Subventionen unter die MWST, da die Gemeinden die Forstreviere für eine erbrachte Leistung entschädigt hätten. Es liege ein enger wirtschaftlicher Zusammenhang zwischen der vom Forstrevier erbrachten Leistung und den an es überwiesenen Beträgen vor; denn wenn die vom Kanton und den Gemeinden gezahlten Subventionen nicht ausreichten, müssten die Gemeinden (Träger des Forstreviers) die Differenz bezahlen.

Waldpolitik im weiteren Sinn

Natur- und Landschaftsschutzpolitik

Bei der Revision des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz; SR 922.0) war die Frage der Bejaugung des Wolfs (Abbildung 4), aber auch anderer geschützter Arten wie Biber und Luchs besonders umstritten (vgl. Tschannen et al 2018). Erst nach Bildung einer Einigungskonferenz wurde das Gesetz vom Ständerat mit 25 zu 8 Stimmen bei 3 Enthaltungen und vom Nationalrat mit 111 zu 72 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen. Neu können Wölfe schon zum Abschuss freigegeben werden, wenn Schaden droht, dies auch in Fällen, in denen keine Herdenschutzmassnahmen getroffen wurden (BBl 2019 6607). Wölfe dürfen neu auch in Jagdbanngebieten (neu als Wildschutzgebiete bezeichnet) bejagt werden. Zudem gibt das Gesetz dem Bundesrat die Kompetenz, per Verordnung Tierarten für regulierbar zu erklären. Da die Vorlage im Rat sehr umstritten war, ist es nicht überraschend, dass dagegen das Referendum, getragen von verschiedenen Naturschutzorganisationen und Parlamentariern, ergriffen wurde (BBl 2020 973).

Die Bundesversammlung hat einer Präzisierung von Art. 7 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) zugestimmt. Das Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EDK) darf nur noch eine von mehreren Grundlagen für die korrekte Abwägung der Schutz- und Nutzungsinteressen bilden (vgl. Tschannen et al 2019).

Im Mai 2019 wurde das überarbeitete Landschaftskonzept Schweiz in die Vernehmlassung geschickt. Es handelt sich um ein Planungsinstrument des Bundes, das die Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen im Bereich von Landschaft, Natur und Baukultur fördern soll und behördenverbindliche Ziele definiert.⁵ Die Ergebnisse der öffentlichen Mitwirkung lagen Ende 2019 noch nicht vor.

⁵ Medienmitteilung des Bundesrats vom 20.5.2019: <https://is.gd/ehNABM> (4.6.2020)

Raumplanung und Raumentwicklung

Seit 2018 steht die zweite Etappe der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) an, die sich mit dem Thema Bauen ausserhalb der Bauzonen befasst und sehr kontrovers diskutiert wird (vgl. Tschannen et al 2019). Die Dringlichkeit des Anliegens wird von den neusten Teilergebnissen der Arealstatistik unterstrichen. Landwirtschaftliche Gebäude verbrauchen stetig mehr Boden, rund 40 Prozent der Siedlungsflächenzunahme gehen auf ihr Konto. Neue Verkehrsinfrastrukturen hingegen haben im Vergleich zur letzten Erhebung (2004/09) eher weniger Fläche beansprucht.⁶ In der Wintersession wurde die vom Bundesrat ausgearbeitete Vorlage zum Bauen ausserhalb der Bauzonen im Nationalrat abgelehnt – trotz Einigkeit über die Notwendigkeit zum Handeln. Kritisch beurteilt wurden vor allem die geplante Kompensationspflicht und die Pflicht zum Rückbau, wenn Bewilligungen wegfallen. Die links-grüne Seite des Rates fordert noch stärkere Massnahmen.

Landwirtschaftspolitik

Bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik nach 2022 (AP22+) steht die Wettbewerbsfähigkeit, aber auch das Thema Emissionen im Fokus (vgl. Tschannen et al 2019). Die Vernehmlassungsergebnisse zeigen, dass die Stärkung der Eigenverantwortung der Betriebe positiv beurteilt wird. Umstritten ist aber, ob für die Weiterentwicklung eine Gesetzesrevision notwendig ist. Verschiedene Kantone lehnen dies explizit ab, während Umweltverbände, aber auch Wasserversorger klaren Revisionsbedarf sehen. Generell kritisieren die links-grünen Parteien und Umweltverbände die Vorlage als unzureichend im Hinblick auf das Erreichen der Biodiversitäts- und Nachhaltigkeitsziele und argumentieren, dass die AP22+ keine Alternative zu den Volksinitiativen «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» und «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» sei (BLW 2019). Die beiden Initiativen werden von Bundesrat und Nationalrat jedoch ohne Gegenvorschlag abgelehnt, mit Verweis auf die geplanten Massnahmen der AP22+ (BBI 2019 1123 und BBI 2019 2563). Der Ständerat hat die Beratung aufgeschoben, wohl auch, weil er abwarten möchte, wie sich die AP22+ entwickelt. Im Grundsatz befürwortet er aber eine schnelle und verbindliche Regelung zum Schutz des Grundwassers, was er mit dem Einreichen der parlamentarischen Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» unterstreicht. Die Vernehmlassung der AP22+ zeigt, dass die Umweltseite griffigere Massnahmen und eine stärkere Regulierung fordert, Wirtschaftsvertreter und Bauern hingegen kritisieren, dass die Vorlage zu viele staatliche Eingriffe beinhalte (BLW 2019).

Energie- und Klimapolitik

Mit dem Klimaabkommen von Paris hat sich die Schweiz verpflichtet, bis 2030 den Treibhausgasausstoss gegenüber dem Stand von 1990 zu halbieren. Angestossen durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse des Weltklimarates, hat der Bundesrat im Sommer 2019 entschieden, dieses Ziel deutlich zu verschärfen. Die Schweiz soll bis 2050 klimaneutral werden, das heisst netto null CO₂ ausstossen.⁷ Umso dringlicher ist die Revision des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz; SR 641.71), die in der Wintersession 2018 im Nationalrat noch gescheitert war (vgl. Tschannen et al 2019). Der Ständerat präsentierte im Sommer 2019 ein deutlich griffigeres Gesetz. Zu den wichtigsten Beschlüssen gehören eine Erhöhung der Abgaben auf Benzin, Diesel, Heizöl und Gas, eine Verschärfung der Grenzwerte für fossile Heizungen und Fahrzeuge, eine Flugticketabgabe und ein Klimafonds.

Zur Teilrevision der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung; SR 641.711) wurde die Vernehmlassung eröffnet. Es wird eine Verknüpfung des schweizerischen Emissionshandelssystems mit dem weitaus grösseren der Europäischen Union angestrebt. Schweizer Unternehmen sollen dadurch vom europäischen CO₂-Markt profitieren können (BAFU 2019). Die Vernehmlassung dauerte bis Juli 2019, es sind noch keine Ergebnisse publiziert.

Fazit und Ausblick

So unspektakulär das Jahr aus Sicht der Waldpolitik war, so turbulent ging es im Wald selbst zu und her. Stürme, Trockenheit und Käferbefall waren auch medial sehr präsent, und von einigen Journalisten wurde sogar der Terminus «Waldsterben» benutzt. Die Waldfachleute selbst vermeiden diesen Begriff tunlichst und betonen, dass nicht der Wald, sondern Bäume sterben. Das Thema Waldschutz war in den parlamentarischen Vorstössen entsprechend dominant. Beim Schutz vor der Verbreitung gebietsfremder Arten wurden verschiedene regulative Lücken geschlossen, was sich künftig positiv auf den Waldschutz auswirken dürfte.

Das Bundesgericht beschäftigte sich wiederholt mit Fragen der Waldfeststellung und gesteht bei der Festlegung der Waldgrenze den zuständigen Behörden eine gewisse Schematisierung zu. Zu reden gab der Entscheid 2C_560/2019 betreffend Feuerwehreinsatzkosten. Die Beschwerdeführer drangen mit ihrer Argumentation, die Stammfällnis sei nicht

6 Medienmitteilung des Bundesamtes für Raumentwicklung vom 29.11.2019: <https://is.gd/axOpmB> (4.6.2020)

7 Medienmitteilung des Bundesrats vom 28.8.2019: <https://is.gd/LWkyft> (4.6.2020)

erkennbar gewesen und die Feuerwehr sei durch die Gemeinde selbst aufgeboten worden, nicht durch. Gemäss Bundesgericht haben die Eigentümer als sogenannte Zustandsstörer den polizeiwidrigen Zustand unmittelbar zu verantworten.

Im eidgenössischen Wahljahr 2019 war der Klimawandel in den Kampagnen und Medien sehr präsent, und die Grünen erzielten mit 13.2 Prozent ihr bestes Wahlergebnis auf nationaler Ebene seit Bestehen der Partei (BFS 2019). Der Einfluss dieser Wahlen betrifft weniger die Waldpolitik direkt, da keine Gesetzesrevision auf der Agenda steht. Der Grünrutsch könnte jedoch über die parlamentarischen Vorstösse Wirkung zeigen. Bei der Waldpolitik im weiteren Sinn beziehungsweise anderen für den Wald relevanten Politikfeldern wie der Raumplanung, der Landwirtschaft und dem CO₂-Gesetz, wo in den nächsten Jahren richtungsweisende Entscheide anstehen, sind direktere Auswirkungen zu erwarten. Gerade bei der Revision des CO₂-Gesetzes, denn je nach Höhe des Inlandanteils der Reduktionsziele (der Ständerat sprach sich für 30% bis 2030 aus), gewinnt der Wald als CO₂-Senke und Produzent des Energie- und Baustoffs Holz an Gewicht und eröffnet den Waldeigentümern neue Möglichkeiten.

Nicht nur beim Klimawandel spielt in den nächsten Jahre der Wald eine Rolle, sondern auch im Umweltbereich. Die neusten Zahlen des EU-Umweltberichtes⁸ unterstreichen den Handlungsbedarf für mehr Umweltschutz in der Schweiz. Sie hat von allen europäischen Ländern den niedrigsten Anteil an Schutzgebieten gemessen an der Landesfläche. Negativ äussern sich die Autoren auch zu Pflanzenschutzmittelbelastungen in Böden und Gewässern. Im Hinblick auf die Umweltdefizite gewinnen Waldreservatsflächen, der Wald als Filter für das Grund-

wasser sowie die ökologische Aufwertung im Wald an Relevanz. Mit dem steigenden Druck auf die Flächennutzung vor allem im Mittelland einerseits und dem Potenzial von Wald und Holz im Kontext von Klimawandel und der CO₂-Problematik andererseits stehen in der Waldpolitik wichtige Diskussionen an: Eine Balance zu finden zwischen dem Schutz des Waldes und der Nutzung desselben als ökologische Ausgleichsfläche und Lieferant der nachhaltigen Ressource Holz, wird in den kommenden Jahren wohl zu einer echten Herausforderung werden. ■

Eingereicht: 26. März 2020, akzeptiert (ohne Review): 30. März 2020

Literatur

- BAFU (2019)** Teilrevision der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung). Erläuternder Bericht. Bern: Bundesamt Umwelt. 27 p.
- BLW (2019)** Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung. Agrarpolitik ab 2022 (AP22+). Bern: Bundesamt Landwirtschaft. 71 p.
- EFV (2017)** Voranschlag 2020, Band 2B: mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2020–2022 der Verwaltungseinheiten EFD, WBF, UVEK. Bern: Eidgenöss Finanzverwaltung. 354 p.
- TSCHANNEN A, SCHIBLI B, LIEBERHERR E (2018)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2017. Schweiz Z Forstwes 169: 150–157. doi: 10.3188/szf.2018.0150
- TSCHANNEN A, SCHIBLI B, LIEBERHERR E (2019)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2018. Schweiz Z Forstwes 169: 153–160. doi: 10.3188/szf.2019.0153
- UVEK (2019)** Das Insektensterben stoppen – eine Auslegeordnung zuhanden der UREK-N. Ursachen, Handlungsbedarf, Massnahmen. Bern: Eidg Dep Umwelt Verkehr Energie Komm. 22 p.

⁸ Umweltbericht des Bundesamtes für Umwelt vom 4.12.2019: <https://is.gd/vZzNDW> (20.01.2020)

Revue annuelle de la politique forestière en 2019

En 2019, la politique forestière fédérale a été marquée par des changements dans le domaine de la protection des forêts et des préparatifs internes pour l'adaptation de la politique forestière après 2020. La protection des forêts a également été une question dominante dans les débats parlementaires sur les thèmes du bois et de la gestion des forêts. Il n'y a pas eu d'augmentation du nombre de décisions du Tribunal Fédéral sur le droit forestier et, comme d'habitude, la question centrale a été la constatation de la nature forestière. Dans les domaines politiques liés à la forêt, la révision de la Loi sur la chasse demeure si controversée qu'elle aboutit à un référendum. Le Parlement a également débattu des révisions de la Loi sur le CO₂ et de la Loi sur l'aménagement du territoire ainsi que de la poursuite de l'élaboration de la politique agricole.

Annual review of Swiss forest policy 2019

Changes in the area of forest protection and internal administrative preparations for the adaptation of forest policy post 2020 characterised the Confederation's forest policy in 2019. Forest protection was also a dominant theme in the parliamentary initiatives on forest and timber management. There was no increase in the number of federal court decisions on forest law and, as usual, the question of forest designation was central. In the forest-related policy areas, the revision of the hunting law remains so controversial that it has resulted in a referendum. Among other things, the parliament also debated the revisions of the CO₂ Act and the Spatial Planning Act as well as the further development of agricultural policy.