

**Zeitschrift:** Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse  
**Herausgeber:** Schweizerischer Forstverein  
**Band:** 144 (1993)  
**Heft:** 4

**Artikel:** Rückblick auf einige wichtige forstpolitische Entscheide des Bundes im Jahre 1992  
**Autor:** Zimmermann, Willi  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-767097>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 13.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## **Rückblick auf einige wichtige forstpolitische Entscheide des Bundes im Jahre 1992**

Von Willi Zimmermann

FDK 93: (494)

Das Jahr 1992 wurde aus forstpolitischer Sicht von zwei Themen oder Vorlagen geprägt: Von der Erarbeitung und Verabschiedung der Waldverordnung einerseits, von der finanzpolitisch begründeten Revision des Waldgesetzes und den damit verbundenen finanziellen Schwierigkeiten der öffentlichen Hand andererseits. Die Behandlung der beiden forstpolitischen Vorlagen spielte sich weitgehend im Hintergrund ab. Sie standen bezüglich Öffentlichkeitsgrad im Schatten der grossen weltweiten und nationalen politischen Ereignisse. Mit dem Erdgipfel in Rio stand aber ein Thema mit engstem Bezug zum Wald auf der Traktandenliste der Weltpolitik. Auch bei den nationalen Spitzenthemen fehlte der Bezug zum Wald und zur Forstwirtschaft nicht. Dies gilt im besonderen Masse für die beiden Volksabstimmungen über die NEAT und den EWR, dann aber auch für die Entscheide auf den Gebieten des Gewässerschutzes und der Landwirtschaft. Bei den ersten beiden Themen standen die wirtschaftlichen Aspekte im Vordergrund, beim Gewässerschutz und bei der Landwirtschaft dominierten hingegen eher die ökologischen und landschaftschützerischen Elemente.

Forstpolitisch kann das Jahr 1992 als ein Schwellen- oder Übergangsjahr bezeichnet werden: Während auf der einen Seite der Programmformulierungsprozess auf Parlaments- und Regierungsebene abgeschlossen wurde, lief auf der anderen Seite der Vollzug oder die Implementation der bisherigen forstpolitischen Ordnung weiter. Der Vollzug war wiederum durch die drei Hauptthemen Finanzen, Forstpolizei und Natur- und Landschaftsschutz bzw. Verfahren geprägt.

Im Jahre 1992 veröffentlichte der Bundesrat seine neuen Regierungsrichtlinien in Form des Berichtes über die Legislaturplanung 1991 bis 1995.<sup>1</sup> Da der Aufbau des Berichtes gegenüber früheren Regierungsrichtlinien keine grundlegenden Änderungen erfahren hat, kann an der bisherigen Systematik der letzten Jahresrückblicke festgehalten werden. Die Ausführungen über die Entscheide in der nominalen Forstpolitik orientieren sich somit am Kapitel III der Regierungsrichtlinien 1991 bis 1995.

## 1. Forstpolitische Entscheide im engeren Sinne

### 1.1 Revision Waldgesetz

Im letzten forstpolitischen Jahresrückblick wurde über die definitive Verabschiedung des neuen Waldgesetzes durch das Parlament berichtet.<sup>2</sup> Wie relativ der Begriff «definitiv» in der Politik ist, zeigt das Schicksal des neuen Waldgesetzes: Das Parlament hat das Gesetz noch vor dem Inkrafttreten am 1. Januar 1993 geändert! Dieser Schritt ist zwar rechtlich vertretbar; politisch muss sich aber der Gesetzgeber doch die Frage gefallen lassen, ob er bei der Beratung und Verabschiedung des Waldgesetzes genügend weit- und umsichtig gehandelt hat. Die Frage drängt sich um so mehr auf, als die finanziellen Schwierigkeiten des Bundes, die zur Revision geführt haben, sich bereits seit geraumer Zeit abzeichneten. Derart rasche Änderungen von Gesetzen sind auf alle Fälle nicht dazu angetan, das Vertrauen in die staatlichen Institutionen zu fördern. Dieses Unbehagen kam unter anderem auch bei der Beratung der Vorlage im Parlament deutlich zum Ausdruck.

*Auslöser* für die vorzeitige Änderung des Waldgesetzes war die Verschlechterung der Finanzlage des Bundes: Nach einer fünfjährigen Überschusszeit wies der Bund in der Staatsrechnung 1991 ein Defizit von über 2 Milliarden Franken aus.<sup>3</sup> Da in den nächsten Jahren eine Verdoppelung dieses Defizites erwartet wird, reagierten Bundesrat und Parlament – wie schon öfters – mit einem Sanierungsprogramm, das sowohl ausgaben- wie einnahmenseitige Massnahmen vorsah. Aus forstlicher Sicht sind in erster Linie die Ausgabenkürzungen von Interesse. Das vom Parlament in der Herbstsession 1992 verabschiedete Sparpaket<sup>4</sup> enthält zum einen gezielte, bereichsspezifische Sparmassnahmen, zum anderen eine lineare, 10prozentige Kürzung von Bundesbeiträgen, Darlehen und Investitionskrediten. Da die beiden Instrumente nicht kumulativ eingesetzt wurden, wird jeder Sachbereich nur von einem Massnahmentyp betroffen. Die forstlichen Sparmassnahmen fielen unter den Bereich der «gezielten Sparmassnahmen». Dieses Vorgehen erforderte jedoch eine Revision des neuen Waldgesetzes, das im einzelnen wie folgt geändert wurde:

- Generelle Herabsetzung der maximalen Beitragssätze des Bundes um 10 Prozentpunkte, das heisst von 80 auf 70 und von 60 auf 50 Prozent und
- vollständiger Verzicht auf die Subventionierung von Waldzusammenlegungen.

Formell bedingte diese Kürzung die Änderung der Artikel 36, 37 und 38 des Waldgesetzes. Aus Referendumsgründen konnten diese Änderungen noch nicht in den in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) publizierten Text des Waldgesetzes<sup>5</sup> aufgenommen werden.

*Hauptakteure* der die Forstwirtschaft tangierenden Sparübung waren der Bundesrat und die Verwaltung (Eidgenössische Forstdirektion) einerseits, das

Parlament andererseits. Dabei fällt auf, dass das Parlament vollumfänglich dem Antrag von Regierung und Verwaltung gefolgt ist. Diese begründeten die punktuelle Kürzung unter anderem wie folgt: «Mit Bundesbeiträgen bis zu 80 Prozent würde die Forstwirtschaft inskünftig zu den am stärksten subventionierten Bundesaufgaben gehören . . . Mit der beantragten Kürzung . . . sollen lediglich im Sinne einer gewissen Annäherung der Subventionssätze an andere Subventionsbereiche die Ansätze nach Waldgesetz um 10 Prozentpunkte zurückgenommen werden. Selbst nach der Kürzung verbleibt in den einzelnen Bereichen ein beachtliches Unterstützungsniveau bestehen . . .»<sup>6</sup> Bundesrat und Verwaltung rechnen mit jährlichen Einsparungen von 10 (1993), 20 (1994) und 30 (ab 1995) Millionen Franken. Wird dieses Sparpotential verwirklicht, kann die spezielle Behandlung des Forstsektors gegenüber einer linearen Kürzung der betreffenden Beiträge kurzfristig als Vorteil, mittel- und langfristig aber als Nachteil betrachtet werden. Diese Wertung ist aber insofern vorübergehend und spekulativ, als bereits ein zweites allgemeines Sparpaket geschnürt wird.

Das Parlament hat zwar die forstrelevanten Sparvorschläge des Bundesrates übernommen; es fehlte jedoch nicht an Vorstößen und Anträgen, mit denen entweder ein Verzicht auf die Gesetzesänderung oder eine Verscho-nung der Forstwirtschaft vor den Sparmassnahmen gefordert wurde.<sup>7</sup> Dabei kam es zu ähnlichen Allianzen wie bei der Beratung des Waldgesetzes: Während im Nationalrat vor allem Vertreter des Privatwaldes den Verzicht von Sparmassnahmen im forstlichen Bereich forderten, verlangten im Ständerat überwiegend Vertreter der Alpen- und Voralpenkantone die Beibehaltung der bisherigen Subventionssätze im Waldgesetz. In einer ersten Runde sprach sich der Ständerat noch mit knappem Mehr für die Beibehaltung der geltenden Höchstsätze und damit für die Nicht-Änderung des Waldgesetzes aus. Da entsprechende Anträge im Nationalrat klar abgelehnt wurden, stimmte in einer zweiten Runde auch eine deutliche Mehrheit des Ständerates der Gesetzesänderung zu.

Aus dem Prozess der Festsetzung des Sparprogrammes lassen sich einige für die Forstpolitik und für Finanzhilfeprogramme *allgemeingültige Merkmale* ableiten. Aus forstpolitischer Sicht kann festgestellt werden, dass die Interessen der Forstwirtschaft zur Zeit im Ständerat bedeutend besser vertreten sind als im Nationalrat. Dabei dürfte die Devise «Was der Bund bezahlt, müssen die Kantone nicht bezahlen» im Vordergrund stehen. Ein zweites forstpolitisches Merkmal ist in der differenzierten Kürzung zu sehen: Die Streichung der Subventionen für Waldzusammenlegungen kann einerseits als Zeichen gegen den weiteren Ausbau der Infrastrukturanlagen im Wald, andererseits als eine Prioritätensetzung zugunsten des Bergwaldes interpretiert werden. Damit zeichnet sich in der forstlichen Förderungspolitik eine Schwerpunkt-bildung bei den waldbaulichen Massnahmen und bei den Naturgefahren ab. Da bei der Förderung der Waldpflege die Priorität beim «Wald mit beson-



derer Schutzfunktion» (Art. 36 Buchstabe b Waldgesetz) liegt, rückt die Forstpolitik des Bundes wieder in die Nähe des zu Beginn der eidgenössischen Forstpolizeigesetzgebung angewandten Konzeptes, welches auf der Unterscheidung von Schutz- und Nichtschutzwald beruhte!

Aus förderungspolitischer Sicht bestätigte die Sparübung des Bundes einige in der *Subventions-Theorie* vertretene Ansichten.<sup>8</sup> Dies trifft namentlich zu für den grossen Einfluss, den Regierung und Fachverwaltungen auf die Initiierung und die inhaltliche Ausgestaltung von Förderungsprogrammen haben. Das sowohl für die Gesetzgebung als auch für das Budget zuständige Parlament übernimmt in der Regel die von Bundesrat und Verwaltung – in enger Zusammenarbeit mit den Adressaten – ausgearbeiteten Vorschläge. Bestätigt wurden auch die Erkenntnisse, dass

- a. ein merklicher Subventionsabbau erst bei akuten Finanzhaushaltskrisen der öffentlichen Hand möglich ist,
- b. sich die Betroffenen gegen eine drohende Kürzung mit dem Hinweis auf den Sonderfall (besonderes öffentliches Interesse) wehren und
- c. die lineare Kürzung die Regel, der selektive, nach Kriterien wie Dringlichkeit, Bedarf, Effizienz vorgenommene Abbau von Subventionen die Ausnahme ist.

Vor allem der letzte Punkt zeigt deutlich, dass Sparprogramme in der Regel diejenigen begünstigen, die in «guten Zeiten vorgesorgt» haben.

## *1.2 Erarbeitung und Verabschiedung der Waldverordnung*

Im Dezember 1991 hat das Eidgenössische Departement des Innern einen von der Verwaltung ausgearbeiteten Entwurf der Waldverordnung bei rund 90 Institutionen in die Vernehmlassung geschickt.<sup>9</sup> Während der verlängerten Vernehmlassungsfrist gingen insgesamt rund 100 Stellungnahmen ein. Nach verschiedenen informellen Aussprachen mit einzelnen Adressatengruppen und den obligaten verwaltungsinternen Mitberichtsverfahren genehmigte der Bundesrat am 30. November 1992 die von der Verwaltung ausgearbeitete Waldverordnung (WaV) und setzte sie auf den 1. Januar 1993 in Kraft (Art. 69 WaV).<sup>10</sup>

Der Kreis der *Vernehmlasser* entspricht in etwa demjenigen der an der Vernehmlassung zum Waldgesetz Beteiligten.<sup>11</sup> Ein wichtiger Unterschied besteht jedoch bei den Parteien: Diese wurden nicht zur Vernehmlassung eingeladen, und es hat auch keine politische Partei von sich aus Stellung genommen. Die Waldverordnung wurde somit weder von den Bundesbehörden noch von den Parteien als Geschäft «von besonderer politischer Tragweite»<sup>12</sup> eingestuft. Bedeutend weniger Vernehmlassungsteilnehmer sind bei den Wild- und Jagdverbänden und -organisationen sowie bei den regionalen oder branchenspezi-

fischen Verbänden festzustellen. Zahlenmässig bildeten die Kantone (26 + KOK), die Organisationen der Wald- (17) und Holzwirtschaft (11) und die Natur- und Umweltschutzorganisationen (16) die wichtigsten Vernehmlassungsgruppen. Demgegenüber gingen aus Jagd- und Wildkreisen und aus der Landwirtschaft nur je zwei, aus dem Bereich Freizeit/Erholung nur drei Vernehmlassungsantworten ein.

Auch bezüglich der *Inhalte* decken sich die Antworten weitestgehend mit den im Rahmen der Vernehmlassung oder in der parlamentarischen Beratung zum Waldgesetz zum Ausdruck gebrachten Kritiken und Forderungen. Während die Kritik oder Zustimmung zu den formalen Aspekten (Aufbau, Umfang) relativ einheitlich ausfielen, waren die Stellungnahmen zum Inhalt der Waldverordnung überwiegend kontrovers. Widersprüchliche Beurteilungen gab es nicht nur in bezug auf einzelne Verordnungsbestimmungen, sondern auch hinsichtlich grundlegender Regelungsgegenstände. Kontrovers waren die Meinungen namentlich über die Verhältnisse

Bund – Kantone

Holznutzung – Ökologie

Staat – Waldeigentümer

distributive – regulative Massnahmen.

Trotz des vielfältigen Meinungsspektrums kamen aber die mit der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse beauftragten Verwaltungsstellen zum Schluss, dass ein grosser Teil der Vernehmlasser eine grundlegende Überarbeitung der entsprechenden Inhalte des Vernehmlassungs-Entwurfes empfiehlt.<sup>13</sup>

Dieses Gesamtergebnis der Vernehmlassung beeinflusste offensichtlich auch den Departementschef, der der Verwaltung für die Überarbeitung der Verordnung folgende vier *Vorgaben* setzte<sup>14</sup>:

- Die Bestimmungen sind zu vereinfachen und auf das Wesentliche zu beschränken.
- Den Kantonen ist ein grösserer Spielraum zu gewähren.
- Die Förderungsmassnahmen sind wirksamer zu gestalten.
- Für den Interessenkonflikt Waldnutzung – Naturschutz sind Lösungsansätze vorzusehen.

Inwieweit die nun in Kraft getretene Waldverordnung diesen Vorgaben entspricht, kann im Rahmen dieses Rückblickes nicht eingehend untersucht werden. In Anbetracht des umfassenden Inhaltes der Waldverordnung müssen einige wenige allgemeine Hinweise genügen. Zunächst ist festzustellen, dass mit der Reduktion von 94 auf 67 Artikel die Forderung nach Vereinfachung und Verwesentlichung zumindest zahlenmässig erfüllt worden ist. Da die Streichung zum überwiegenden Teil Definitionen oder Verfahrensbestimmungen betraf, ist damit der Handlungsspielraum der Kantone tendenziell erweitert worden. Wie gross dieser wirklich ist, hängt aber in entschei-

dendem Masse von der Ausgestaltung der Förderungsbestimmungen ab; denn es nützt den Kantonen beispielsweise wenig, wenn die allgemeinen Planungs-vorschriften gelockert werden, bei den Förderungsbestimmungen aber an den einschneidenden planerischen Anforderungen festgehalten wird. Mit ihren 26 Artikeln, die noch durch Departementsvorschriften ergänzt werden sollen, bilden die Förderungsbestimmungen zahlenmässig nach wie vor das Hauptkapitel der Waldverordnung. Ob zwischen dem quantitativen Umfang der Förderungsbestimmungen und der vom Departementschef geforderten Effizienzsteigerung ein Zusammenhang besteht, wird die Praxis zeigen müssen. Ähnliches gilt bezüglich der Lösungsvorschläge im Interessenkonflikt Forstwirtschaft – Naturschutz. Indem im definitiven Verordnungstext auf die Verankerung der «Kielwassertheorie» und der Scheinharmonisierung unterschiedlicher Interessen verzichtet wurde, wurde gleichzeitig Raum für orts- oder regionenspezifische Lösungen geschaffen. Diese konkreten Konfliktlösungen werden wiederum im hohen Masse vom Vollzug der Förderungsmassnahmen abhängig sein.

Mit dem Inkrafttreten der Waldverordnung ist die Phase der Politikformulierung noch nicht abgeschlossen. Zum einen bedarf es noch der *Ausführungsgesetzgebungen* in den Kantonen, zum anderen *weiterer Vollzugsbestimmungen* auf Bundesebene. In der Waldverordnung überträgt nämlich der Bundesrat weitere Rechtsetzungskompetenzen auf das Departement (zum Beispiel in den Artikeln 22, 24, 33, 39, 41 und 65). Da ein Teil dieser subdelegierten Kompetenzen den zentralen Bereich der Förderungsmassnahmen und damit indirekt auch den Planungsbereich betrifft, stehen auf alle Fälle noch einige heikle Abgrenzungsprobleme zwischen Bund und Kantonen bevor. Neben den inhaltlichen Regelungen steht dabei auch die formal-juristische Frage im Vordergrund, mit welcher Rechtskraft die verschiedenen Departementserlasse (Verordnungen, Reglemente, Vorschriften) auszustatten sind. In Frage kommen sowohl allgemeinverbindliche Rechtsverordnungen als auch bloss behördenverbindliche Verwaltungsverordnungen in Form von Kreisschreiben, Richtlinien oder ähnlichem.<sup>15</sup> Die Rechtsverbindlichkeit dieser Departementsvorschriften kann unter Umständen erhebliche Auswirkungen auf die Ausgestaltung der kantonalen Ausführungsgesetzgebungen und auf den effektiven Handlungsspielraum der Kantone haben. Die Kantone werden daher wohl bald einmal darauf drängen, dass der Bund ihnen klare und verbindliche Auskünfte über die Form und den Inhalt der Departementsvorschriften erteilt.

### 1.3 Walderhaltungspolitik

Die quantitative Walderhaltungspolitik war geprägt zum einen durch den Vollzug der Forstpolizeigesetzgebung, zum anderen durch die Gestaltung der

neuen Waldverordnung. Während beim Vollzug die Rodungsbewilligungen im Vordergrund standen, sorgte bei der Gesetzgebung die Legaldefinition des Waldes in der neuen Waldverordnung für Aufsehen.

In dem in der Amtlichen Sammlung publizierten Entscheid *Davos*<sup>16</sup> hat sich das Bundesgericht mit dem Begriff des «gleichen Werkes» im Sinne von Art. 25ter FPolV auseinandergesetzt. Die Interpretation dieses Begriffes kann entscheidend sein, ob der Kanton oder eine Bundesbehörde für den erstinstanzlichen Rodungsentscheid zuständig ist. Wie aus den folgenden Zitaten aus dem Urteil hervorgeht, legt das Bundesgericht bei der Abgrenzung des «gleichen Werkes» einen strengen Massstab an: «Alle anderen anbegehrten Rodungen sind grundsätzlich in die Berechnung der Rodungsfläche im Sinne von Art. 25ter FPolV einzubeziehen. Die geltende Fassung des eidgenössischen Forstpolizeirechts sieht namentlich keine zeitliche Grenze vor, welche dies für zurückliegende Rodungen ausschliessen würde . . . Touristische Transportanlagen (insbesondere Skilifte, Sessellifte) und Skipisten, welche Waldareal beanspruchen, sind klarerweise «Werke» im Sinne von Art. 25ter FPolV . . . Sicher ist ferner, dass ein Skilift und die einzige ihm dienende Skipiste wegen ihres funktionalen Zusammenhangs zum gleichen Werk gehören . . . Das «gleiche Werk» auf eine solche einzige Piste zu beschränken widerspräche jedoch sowohl dem Zweck von Art. 25ter FPolV als auch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung . . . Es macht sachlich keinen Unterschied, ob eine Transportanlage lediglich eine oder zugleich mehrere Skipisten erschliesst; . . . Darüber hinaus kann auch ein System von mehreren Transportanlagen, welche eine oder mehrere Pisten erschliessen, zum gleichen Werk im Sinne von Art. 25ter FPolV gehören.» Zurückhaltung bei der Annahme des gleichen Werkes ist gemäss Bundesgericht dort angebracht, wo mit neuen touristischen Bahnen grössere Skigebiete miteinander verbunden werden. Der Begriff «das gleiche Werk» findet sich im übrigen auch in der neuen Waldverordnung (Art. 6). Im Gegensatz zur FPolV wurde nun aber eine zeitliche Grenze (15 Jahre) eingebaut.

Im gleichen Entscheid befasst sich das Bundesgericht auch mit der Frage, wann eine Waldstrasse als Skipiste zu betrachten ist und folglich einer Rodungsbewilligung bedarf. Das Bundesgericht führt dazu unter anderem aus: «Die Benützung der Waldstrasse als Skipiste steht mit dem alten und erst recht mit dem neuen . . . Skilift in engstem Zusammenhang . . . Die Auffassung, wonach der Bau der Waldstrasse keiner Rodung bedürfe, mag zwar vertretbar sein, wenn man den Bau der Waldstrasse isoliert betrachtet. Sie geht jedoch völlig darüber hinweg, dass die Anlage der Abfahrtspisten als jeweils vorübergehende Zweckentfremdung von Waldareal . . . einer Rodungsbewilligung bedarf . . . Die Beschwerdegegnerin als Betreiberin des Skiliftes wird diese Rodung noch anbegehren müssen, falls ihr die Rodungsbewilligung für den neuen Lift erteilt wird.» In der Zwischenzeit haben sowohl das BUWAL als auch das EDI über den gleichen Fall entschieden: Nachdem das BUWAL



die Erteilung der Rodungsbewilligung mit Verfügung vom 15. Mai 1992 verweigert hatte, erteilte das EDI, welches als Beschwerdeinstanz angerufen wurde, am 12. November 1992 die angebehrte Rodungsbewilligung.<sup>17</sup> Das EDI hat somit die gleiche Rodung, die es ungefähr 15 Monate zuvor als Beschwerdeführerin beim Bundesgericht angefochten hatte, als Beschwerdeinstanz bewilligt! Nicht entschieden, bzw. an das BUWAL weitergereicht hat es die Behandlung der für die Waldstrasse erforderlichen Rodungsbewilligung.

Ebenfalls eine Rodung im Zusammenhang mit einem Skiliftbau hatte das Bundesgericht im Fall *Sainte-Croix*<sup>18</sup> zu beurteilen. Der Entscheid bestätigt die «jurisprudence...très réservée...pour la création de pistes nouvelles. En principe, un défrichement n'entre en ligne de compte que là où de petites coupes sont nécessaires pour améliorer un tracé, éliminer des endroits dangereux, permettre l'accès aux pistes à des véhicules ad hoc ou assurer la liaison entre des pistes de descente déjà ouvertes, ou encore améliorer grandement l'exploitation dans le cadre d'un aménagement général et à des coûts relativement modestes...» Im gleichen Urteil wiederholt das Bundesgericht den Grundsatz, dass «en principe le développement touristique...doit s'adapter aux conditions naturelles et au paysage, spécialement à la topographie des lieux et à la présence de la forêt, non l'inverse...» Von Interesse ist zudem, dass das Bundesgericht die Verweigerung der Rodungsbewilligung unter anderem mit dem Argument begründet, «les perturbations causées par le ski hors piste à la faune et à la végétation sont importantes».

Unter dem Titel Walderhaltung hat sich das Bundesgericht mit einem Waldstrassen-Fall beschäftigt, dessen Vorgeschichte bis zu Beginn der siebziger Jahre zurückreicht. Aus dem Entscheid *La Roche*<sup>19</sup> geht unter anderem hervor, dass jedes Teilstück einer Erschliessungsstrasse subventions- und verfahrensrechtlich selbständig zu behandeln ist. Bereits gebaute Abschnitte schaffen keinen Rechtsanspruch für einen weiteren Ausbau. Jedes neue Teilstück muss auf die Übereinstimmung der jeweils gültigen Rechtsnormen überprüft und einer neuen Interessenabwägung unterzogen werden. Im gleichen Entscheid musste das Bundesgericht auch zum ebenso klassischen wie umstrittenen Argument Stellung nehmen, «qu'une exploitation de la forêt est nécessaire pour la régénérer et lui permettre d'assurer ses fonctions protectrices». Die Antwort des Bundesgerichtes auf diese aktuelle Frage fällt differenziert aus: «Ce n'est qu'après avoir examiné toutes les questions qui se posent et établi un bilan complet de la valeur de la forêt et de la faune qui s'y trouve qu'il sera possible de décider si la route litigieuse peut être construite ou si les intérêts à la protection de la nature sont prépondérants et s'opposent à ce projet. Si l'exploitation de la forêt se révélait indispensable pour en garantir la fonction protectrice, il conviendrait d'examiner la possibilité d'accès plus limités et moins dommageables pour la faune.» Da in den Projektunterlagen weder die spezifische Pflegebedürftigkeit des Waldes noch eine besondere

Rücksichtnahme auf die Anliegen des Naturschutzes nachgewiesen wurden, hat das Bundesgericht die Beschwerde des Schweizerischen Bundes für Naturschutz gutgeheissen und den Fall an das EDI zur Neu Beurteilung zurückgewiesen.

Das Thema Walderhaltung hat nicht nur das Bundesgericht, sondern auch die Verwaltung und den Bundesrat beschäftigt. Eine der umstrittensten Bestimmungen in der neuen Waldverordnung war die Umschreibung der quantitativen Kriterien des *Waldbegriffes*. In der Vernehmlassung zeichneten sich folgende Rahmenwerte für die drei massgeblichen Kriterien ab<sup>20</sup>:

Fläche: 300–600/700 m<sup>2</sup>

Breite: 10–12 m

Alter: 10–20 Jahre

Mit Ausnahme der Fläche finden sich diese Werte auch in der vom Bundesrat nun in Kraft gesetzten Waldverordnung. Der Rahmen für die Fläche ist sowohl nach oben wie nach unten erweitert worden. Die entsprechenden Werte betragen nun 200–800 m<sup>2</sup>. Mit der – entscheidenden – Erweiterung des Rahmens nach oben hat sich der Bundesrat (oder das Departement?) deutlich entfernt

a. von der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung,

b. von seinen in der Botschaft zum Waldgesetz<sup>21</sup> dargelegten Vorstellungen (500 m<sup>2</sup> als oberer Rahmen). Die Kantone haben zwar aufgrund der Ausgestaltung von Art. 10 WaV die rechtliche Möglichkeit, ihre bisherigen, strengeren Regelungen beizubehalten. Der politische Druck zur vollen Ausschöpfung des bundesrechtlichen Rahmens dürfte jedoch in vielen Kantonen beträchtlich sein. Eine Lockerung der Walddefinition könnte vor allem in jenen Kantonen zu Problemen der Rechtssicherheit führen, welche bisher – dank der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – eine strenge Waldfeststellungspraxis durchgesetzt haben.

#### *1.4 Forstliche Förderungspolitik*

Die drastische Verschlechterung der Haushaltslage des Bundes hat sich auch auf das forstliche Budget für das Jahr 1993 negativ ausgewirkt. Die Entwicklung von Rechnung (1991) und Budgets (1992 und 1993) für die wichtigsten forstlichen Beitragskategorien geht aus *Tabelle 1* hervor.<sup>22</sup>

Diese Budgetzahlen widerlegen zwar die in der Einleitung gemachte Aussage über die Reduktion der forstlichen Subventionen für das Jahr 1993; die im Budget 1993 ausgewiesenen Zahlen bedürfen jedoch einer Interpretation und Erklärung. Der Anstieg der forstlichen Beiträge um beinahe 20 % gegenüber dem Vorjahr ergibt sich ausschliesslich aus der neu benannten Rubrik «Waldpflege und Bewirtschaftungsmassnahmen». Aus dem Kommen-



tar zu dieser Rubrik geht hervor, dass 50 Mio. Franken für die Behebung der Sturmschäden 1990, also für die «Bezahlung alter Schulden», vorgesehen sind. Für die Förderung neuer waldbaulicher Massnahmen (inklusive Waldreservate) stehen somit nur 81 Mio. zur Verfügung. Davon sind rund 7 Mio. für die neue Beitragskategorie «Forstliche Planungsgrundlagen» vorgesehen. Der Bund hat somit im Budget 1993 bei sämtlichen bisherigen Förderungskategorien Abstriche vorgenommen. Während die Beiträge an die Waldpflege (– 1,5 Mio.) und an Erschliessungsanlagen (– 1 Mio.) nur unwesentlich gekürzt wurden, mussten bei den Beiträgen für Verbauungen (– 21 Mio.) erhebliche Abstriche in Kauf genommen werden. Gekürzt (– 3 Mio.) wurden im übrigen auch die Investitionskredite, wohingegen die Beiträge an die forstliche Aus- und Fortbildung merklich (rund + 1,8 Mio.) erhöht wurden.

Tabelle 1.

Förderungsbereich	Rechnung 1991	Voranschlag 1992	Voranschlag 1993
– Waldpflege und Bewirtschaftungsmassnahmen	97,0	75,0	130,8
– Schutz vor Naturereignissen	95,0	73,0	52,0
– Strukturverbesserungen und Erschliessungsanlagen	40,0	32,0	31,0
Total	232,0	180,0	213,8

Aus diesen Erläuterungen geht hervor, dass für das Budget 1993 im wesentlichen bereits das neue Waldgesetz massgebend war. An den einzelnen Budgetrubriken wurde formal nur wenig geändert. Insbesondere wurde nur eine neue Rubrik (Beiträge für Vereinigungen zur Walderhaltung) in das offizielle Budget aufgenommen. Die restlichen Änderungen beziehen sich auf die neuen Bezeichnungen sowie auf die in den Begründungen enthaltene Detailauflistung.

Im Gegensatz zu früheren Budgets begnügte sich das Parlament beim Budget 1993 nicht mit der Bestätigung der vom Bundesrat vorgelegten Zahlen. Die Finanzlage des Bundes zwang das Parlament zu einer ausgiebigen Budgetdebatte mit zahlreichen Streichungsanträgen. Einer dieser Anträge betraf die Rubrik «Waldpflege und Bewirtschaftungsmassnahmen», die um 6 Mio. gekürzt wurde. Eine etwas sonderbare Haltung nahm dabei der Ständerat ein: Nachdem er im zweiten Anlauf der soeben erwähnten Kürzung zugestimmt hatte, überwies er – gegen den Antrag von Bundesrat Cotti – in der gleichen Session mit 17 : 2 Stimmen eine Motion, mit der «eine zweite Aufstockung des Höchstbetrages für die Finanzierung ausserordentlicher Massnahmen zur Walderhaltung»<sup>23</sup> gefordert wird! Es scheint, als ob die unangenehme Aufgabe der Abschreibung der Motion dem Nationalrat überlassen wurde.

## *1.5 Reorganisation BUWAL*

Die Reorganisation des BUWAL kann immer noch nicht als definitiv bezeichnet werden. Im Unterschied zu früheren Reorganisationsbestrebungen stammen entsprechende Vorstösse dieses Mal nicht mehr vom Departementsvorsteher, sondern von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, welche das gesamte Departement einer Evaluation unterzogen hat.<sup>24</sup> Bezüglich der Organisation der heutigen Forstdirektion kommt die Kommission zu folgender zentraler Empfehlung: «Innerhalb des BUWAL sollen für den Bereich des Forstwesens die Schutzfunktion und die Nutzungsfunktion getrennt und auf zwei neu zu schaffende verschiedene Sektorale Abteilungen übertragen werden, eine Abteilung Waldschutz und eine Abteilung Waldnutzung.»<sup>25</sup> Die Verwirklichung dieser (nicht verbindlichen) Empfehlung käme einer weiteren Herabstufung und damit einer Schwächung der Forstverwaltung innerhalb der Verwaltungshierarchie des Bundes gleich. Der definitive Entscheid muss vom Departementsvorsteher und vom neuen BUWAL-Chef gefällt werden. Da der Problemdruck zur Zeit nicht allzu gross ist, ist meines Erachtens kurzfristig nicht mit grundlegenden Veränderungen in der Organisation des BUWAL und der Eidg. Forstdirektion zu rechnen.

## **2. Forstpolitische Entscheide im weiteren Sinne**

Wie bereits im Vorjahr prägten auch im Jahre 1992 primär aussenpolitische Themen die funktionale Forstpolitik. Im Vordergrund standen dabei die Volksabstimmung über den EWR-Vertrag sowie die Klimakonvention von Rio. Die politische Vorbereitung des EWR-Vertrages hat derart viele Ressourcen gebunden, dass diverse forstrelevante innenpolitische Vorlagen in der zeitlichen Priorität zurückgestuft werden mussten. Entscheidungsreif waren insbesondere das neue Gewässerschutzgesetz, die NEAT, die Revision des Landwirtschaftsgesetzes und die Auenverordnung.

### *2.1 Weltweite Beziehungen*

Im Juni 1992 haben in Rio de Janeiro anlässlich der Uno-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (Unced) über 150 Staaten fünf Dokumente zum Klima- und Artenschutz verabschiedet.<sup>26</sup> Die Beurteilung der Resultate dieses «grössten diplomatischen Anlasses aller Zeiten» (Tages-Anzeiger) fiel unterschiedlich aus. Die Skala reicht von «Alibiübung» bis zu «einem Schritt vorwärts» auf dem Weg zu einem schonenden Umgang mit der Erde. Obwohl viele Erwartungen und Zielsetzungen nicht erfüllt wurden, überwog in den

Medien im allgemeinen die positive Würdigung des Erdgipfels. Als wichtigste Erfolge wurden das Agenda-Setting des Themas Umweltschutz auf der weltweiten Polit-Bühne sowie die Signalwirkung gewertet. Die Bedeutung des Agenda-Setting kann mit einem Zitat von Marcuse treffend umschrieben werden: «Es ist besser, das Gute steht nur auf dem Papier – als nicht einmal dort.»<sup>27</sup> Wenn ein Thema einmal auf dem Papier oder auf der Agenda steht, ist in der Regel ein wichtiger Schritt für die Auslösung eines längerfristigen politischen Prozesses getan. Die Signalwirkung wird zum einen darin erblickt, dass das Thema Umweltschutz in den Medien weltweit aufgegriffen wurde und zu zahlreichen Aktivitäten sowohl in Entwicklungs- als auch in Industrieländern geführt hat. Zum zweiten kann nun bei nationalen und internationalen Umweltschutzprogrammen auf die in Rio verabschiedeten Konventionen und Deklarationen verwiesen werden (Legitimationsfunktion).

Aus spezifisch forstlicher Sicht wird vor allem das Scheitern der beabsichtigten rechtsverbindlichen Konvention zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Wälder bedauert. Die Interessen von Entwicklungsländern und Industriestaaten lagen hier derart weit auseinander, dass ein Kompromiss nur in Form einer unverbindlichen Erklärung von allgemeinen Prinzipien möglich war. Die verbleibende positive Beurteilung dieser Erklärung basiert vor allem auf der weltweiten Thematisierung des Problems Walderhaltung, auf der offiziellen Wertschätzung des Gutes Wald sowie auf der Generalisierung und Aufwertung des «forstlichen» Nachhaltigkeitsprinzips. Rio hat bewirkt, dass der Begriff Nachhaltigkeit zumindest vorübergehend Eingang in das Vokabular von führenden Leuten in Politik- und Wirtschaftskreisen gefunden hat.

## *2.2 Schweiz und Europa*

Das zentrale aussenpolitische Thema der Schweiz im Jahre 1992 war aber nicht die Umwelt- und Entwicklungskonferenz in Rio, sondern die Volksabstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).<sup>28</sup> Dabei waren die möglichen Auswirkungen des EWR auf die schweizerische Forstwirtschaft in den allgemeinen Diskussionen und in den Medien kaum ein Thema. Am ehesten interessierte noch die Frage, ob sich ein EWR-Beitritt auch auf die (Bündner)Jagd auswirken werde!<sup>29</sup> Mit der Ablehnung des EWR-Abkommens durch Volk und Stände kann dahingestellt bleiben, welche Konsequenzen der EWR auf den forstlichen Arbeitsmarkt, auf die Forstverwaltungen, auf die forstliche Aus- und Weiterbildung, auf die Anerkennung von Diplomen, auf die Technischen Normen für das Holz, auf öffentliche Aufträge und auf die Subventionen im Forstsektor gehabt hätte. Obwohl das Eurolex-Paket keine Änderung des Waldgesetzes vorgesehen hat, hätten die genannten Bereiche aufgrund anderer Gesetzesänderungen (zum Beispiel Umweltschutzgesetzgebung, Fremdenengesetzgebung, Beamtenengesetzgebung,

Arbeitsrecht, Bauproduktrecht usw.) vor allem mittel- und längerfristig in den Einflussbereich des EWR-Rechtes gelangen können. Einige dieser Änderungen und Themen dürften in «Swisslex», dem Nachfolge- oder Ersatzprogramm von Eurolex, wieder Aufnahme finden.

### 2.3 Raumordnung – Umwelt – Infrastruktur

In den Bereichen Raumordnung und Umweltschutz waren die wichtigsten forstrelevanten Vorlagen noch nicht entscheidungsreif. Dies gilt namentlich für die Revisionen des Umweltschutzgesetzes, des Natur- und Heimatschutzgesetzes, des Raumplanungsgesetzes und der Verordnung über den Schutz der Moorlandschaften. Die meisten politischen Aktivitäten löste der *Moorschutz* aus: In sieben Standesinitiativen und einer Kommissionsmotion haben Kantone und Parlamentarier eine Revision des sogenannten Rothenthurm-Artikels (BV Art. 24sexies Absatz 5) gefordert.<sup>30</sup> Der Bundesrat hat sich bisher mit dem Hinweis auf die Respektierung des Volkswillens klar gegen eine derartige Änderung ausgesprochen.<sup>31</sup> Das Parlament forderte über die Nationalratskommission für Umwelt, Raumplanung und Energie von der Verwaltung Unterlagen über die Abgrenzung der schützenswerten Moorlandschaften. Es wird möglicherweise im Rahmen der Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes über eine verbindliche Verankerung von Abgrenzungskriterien sowie über die zulässige Nutzung auf Gesetzesstufe entscheiden.<sup>32</sup> Da aufgrund der Verfassungsgrundlage der Handlungsspielraum des Bundesrates und des Parlamentes relativ klein ist<sup>33</sup>, kann ein baldiger Volksentscheid über den Moorschutz nicht ausgeschlossen werden. Ob der gegenwärtige Druck auf den Moorschutz in absehbarer Zeit zu- oder abnehmen wird, dürfte in hohem Masse von der Definition und der definitiven Abgrenzung (Perimeter) der einzelnen geschützten Moorlandschaften abhängen. In diesen Entscheidungsfindungsprozess sind zur Zeit das Parlament, der Bundesrat, die Verwaltung, die Wissenschaft, die Kantone und Gemeinden sowie die Umweltschutzorganisationen involviert. Der Moorschutz hält zur Zeit das gesamte politische System in Trab.

Bereits in Kraft gesetzt wurden demgegenüber die *Auenverordnung*<sup>34</sup> sowie das vom Volk am 17. Mai 1992 angenommene *Gewässerschutzgesetz* (GschG).<sup>35</sup> In beiden Erlassen sind besondere Schutz- und Unterhaltmassnahmen für Auen- und Uferbestockungen vorgesehen. Verlangt wird zum einen ein Arealschutz, zum anderen eine Rücksichtnahme auf die besonderen ökologischen Gegebenheiten von Auen namentlich bei forstwirtschaftlichen Tätigkeiten. Diese Berücksichtigungspflicht, die teilweise in ein Eingriffsverbot ausmündet, gilt aufgrund des neuen Gewässerschutzgesetzes nicht nur für Auen, sondern auch für Wälder mit Gewässerschutzzonen. Gemäss den nur geringfügig geänderten Artikeln 19ff. GSchG müssen die Kantone Gewässer-



schutzbereiche, Gewässerschutzzonen und Grundwasserschutzzonen auscheiden. Je nach Gefährdungsgrad können die jeweiligen Schutzbestimmungen mit erheblichen Eigentumsbeschränkungen verbunden sein. Unmittelbar, das heisst von Gesetzes wegen, erschwert sind namentlich die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen sowie Grabungen, Erdbewegungen und ähnliche Arbeiten. Ob und allenfalls inwieweit diese Tätigkeiten in Schutzgebieten zulässig sind, muss jeweils im Rahmen einer kantonalen Bewilligung abgeklärt werden. Aus dem neuen Gewässerschutzgesetz lässt sich meines Erachtens kein genereller Anspruch auf Entschädigungen für derartige Eigentumsbeschränkungen ableiten. In Art. 20 Absatz 2 Buchstabe c GSchG ist bloss von «allfälligen Entschädigungen von Eigentumsbeschränkungen» die Rede. Soweit das kantonale Recht diese Frage nicht abschliessend regelt, muss die Entschädigungspflicht im Einzelfall abgeklärt werden. Am Rande sei vermerkt, dass das Nachhaltigkeitsprinzip nun auch in der Gewässerschutzgesetzgebung verankert ist: Gemäss Art. 43 Absatz 1 GSchG sorgen die Kantone dafür, «dass einem Grundwasservorkommen langfristig nicht mehr Wasser entnommen wird, als ihm zufliesst».

Noch nicht verankert ist das Nachhaltigkeitsprinzip in der *Landwirtschaftspolitik*; es sind jedoch erste Schritte auf dem Weg zu einer Ökologisierung der schweizerischen Landwirtschaft unternommen worden. Mit zwei Teilrevisionen des Landwirtschaftsgesetzes hat das Parlament einige Gegenwichte in diesem hauptsächlich produktions- und wirtschaftsorientierten Erlass gesetzt.<sup>36</sup> Mit der Revision des Artikels 31 wurde das neue Instrument der Direktzahlungen eingeführt. Dabei wird zwischen einkommenssichernden, nicht an die Produktion gebundenen ergänzenden Direktzahlungen (Art. 31a) und den Direktzahlungen für besondere ökologische Leistungen (Art. 31b) unterschieden. Die sogenannten Ökobeiträge nach Art. 31b sollen nicht nur zu einer entsprechenden Sensibilisierung der Landwirtschaft, sondern auch zu einer Stärkung der umweltgerechten Produktion und zur Schaffung von ökologischen Ausgleichsflächen im Landwirtschaftsgebiet führen. Die neu geschaffenen Förderungsmassnahmen könnten unter anderem eine Reduktion des Druckes auf die Waldränder und Hecken sowie den Abbau des schroffen Gegensatzes von Wald und Kulturland bewirken. Die zweite umweltfreundliche Revision des Landwirtschaftsgesetzes betraf die landwirtschaftliche Berufsbildung. Gemäss den neuen Artikeln 5, 10 und 10a sollen bei der landwirtschaftlichen Berufs- und Weiterbildung sowie in den Fachschulen unter anderem auch ökologische Kenntnisse vermittelt werden.

Neben dem Landwirtschaftsgesetz ist auch das *bäuerliche Bodenrecht* revidiert worden. Das in der Volksabstimmung vom 27. September 1992 angenommene Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht<sup>37</sup> ist insofern forstrelevant, als «Waldgrundstücke, die zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehören» (Art. 2 Absatz 2 Buchstabe b) ebenfalls unter den Geltungsbereich dieses Gesetzes fallen. Gemäss Art. 6 gelten Anteils- oder Nutzungsrechte an

Wald, der im «Eigentum von Waldkorporationen oder ähnlichen Körperschaften» steht, als landwirtschaftliche Grundstücke. Diese Legaldefinition hat zur Folge, dass eine relativ grosse Zahl von Waldeigentümern vom Realteilungsverbot (Art. 58) und von den Vorschriften über den Erwerb von Grundstücken (Art. 61ff.) betroffen sein könnte.

Schwierig zu beurteilen sind zur Zeit die möglichen Auswirkungen des *NEAT-Entscheides*<sup>38</sup> auf den Wald. Da die endgültigen Linienführungen noch nicht bekannt sind, kann noch nicht gesagt werden, wieviele Hektaren Wald zur Realisierung dieses Werkes benötigt werden und wo die erforderlichen Ersatzaufforstungen vorgenommen werden sollen. Dass vor allem die Ersatzaufforstungen zu Problemen führen, zeigte sich unter anderem im Vernehmlassungsentwurf zur Waldverordnung: Darin (Art. 14) wurde der Versuch unternommen, «für grosse Werke von nationaler Bedeutung» die Ersatzaufforstungspflicht zu lockern. In der definitiven Fassung der Waldverordnung findet sich keine entsprechende Ausnahmebestimmung mehr.

### 3. Ausblick

Aus den forstpolitischen Ereignissen des Jahres 1992 lassen sich bereits deutlich einige zukünftige Schwerpunktthemen ableiten. Die *Sanierung der öffentlichen Finanzen* dürfte die Forstpolitik noch einige Zeit beschäftigen. Dabei steht sicher die Haushaltslage des Bundes im Vordergrund. Hier ist mit weiteren Kürzungen auch der forstlichen Beiträge zu rechnen. Die Frage dürfte hier nicht sein ob, sondern bei welchen Massnahmen wieviel gekürzt werden muss. Dabei könnte dem Bund die finanzielle Lage der Kantone und Gemeinden «entgegenkommen»: Diese erwarten für das Jahr 1993 mit insgesamt 5,3 Milliarden Franken einen Fehlbetrag, der das voraussichtliche Defizit des Bundes von 4,7 Milliarden Franken noch übersteigt.<sup>39</sup> Da die forstlichen Bundesbeiträge mehrheitlich als sogenannte Koppelsubventionen ausgestaltet sind, könnten vor allem finanzschwache Gemeinden und Kantone Mühe haben, ihren Anteil an Bundessubventionen auszulösen. Diese Situation könnte den in der Regel bei Budgetkürzungen eintretenden Verteilungskonflikt auf Bundesebene deutlich entschärfen.

Ein zweites forstpolitisches Schwerpunktthema zeichnet sich auf der Vollzugsebene ab. Hier werden erste Weichen gestellt werden müssen bezüglich der Frage, wieviel Oberaufsicht der Bund beim *Vollzug des neuen Waldgesetzes und der Waldverordnung* auf die Kantone ausüben will. Mit den verschiedenen in der Waldverordnung vorgesehenen Verwaltungsvorschriften und dem breiten Förderungsspektrum verfügen die Bundesbehörden über einen relativ breiten rechtlichen Handlungsspielraum. Wieweit dieser ausgeschöpft wird, muss in einem intensiven partnerschaftlichen Aushandlungs-



prozess mit den Kantonen entschieden werden. Einseitige Anordnungen des Bundes würden nicht nur zu staatspolitischen, sondern auch zu förderungspolitischen Problemen führen. Zum einen sind grundsätzlich die Kantone für den Vollzug der Waldgesetzgebung verantwortlich (Art. 50 Waldgesetz), zum anderen sollte die Wirksamkeit von Förderungsmassnahmen nicht im voraus durch hemmende administrative Vorgaben und Auflagen beeinträchtigt werden.

Auf kantonalen Ebene dürfte neben den genannten Vollzugsproblemen die Erarbeitung neuer *kantonalen Waldgesetze* im Vordergrund stehen. Dabei stellt sich unter anderem die Frage, ob die Kantone bloss ein Einführungsgesetz zum eidgenössischen Waldgesetz oder ein eigenständiges kantonales Waldgesetz mit eigener Systematik und eigenen Regelungsbereichen erlassen sollen. Meines Erachtens sind beide Wege gangbar und vertretbar. Der Weg über ein Einführungsgesetz ist sicher einfacher und bequemer; der Weg über das eigenständige Gesetz wird anspruchsvoller und wohl auch zeitaufwendiger sein. Welcher Weg eingeschlagen werden soll, hängt im wesentlichen von den verfügbaren personellen Ressourcen, von der Risikobereitschaft und von der Wertung der kantonalen Eigenständigkeit in den einzelnen Kantonen ab. Weder die Bundesverfassung noch das Waldgesetz stehen einer vielfältigen kantonalen Waldgesetzgebung entgegen.

## Résumé

### **Rétrospective des décisions prises par la Confédération en matière de politique forestière au cours de l'année 1992**

Du point de vue de la politique forestière, l'année 1992 a été marquée par deux thèmes ou projets: l'élaboration et l'adoption de l'Ordonnance d'exécution de la loi sur les forêts d'une part, la révision, fondée sur la politique financière, de la Loi sur les forêts d'autre part, avec les difficultés financières étatiques qui lui sont liées. La situation financière actuelle a contraint la Confédération à effectuer des réductions budgétaires à court terme, à diminuer les maxima des subventions forestières de 10 % à long terme et à renoncer au subventionnement des remaniements parcellaires forestiers. Le texte de l'Ordonnance sur les forêts a été considérablement raccourci lors de la procédure de consultation. On ne peut cependant pas encore juger définitivement de l'effet de cette réduction formelle quant au renforcement ou non des compétences cantonales. Pour répondre à cette question, il faut attendre les directives qu'émettra le Département pour l'Ordonnance sur les forêts.

La politique de conservation quantitative de l'aire forestière a été fortement influencée, d'un côté par la mise en œuvre de la législation sur la police des forêts, et de l'autre, par l'élaboration de la nouvelle Ordonnance sur les forêts. Tandis que, lors de la mise en œuvre, les autorisations de défrichement étaient au premier plan, l'attention s'est portée sur la définition légale de la forêt lors de la préparation de la nouvelle

Ordonnance sur les forêts. Le Tribunal fédéral a clarifié quelques questions restées en suspens pour les défrichements ayant trait à la construction d'installations de ski. Du reste, en 1992, le Tribunal fédéral s'est aussi occupé de la construction de routes forestières, respectivement de leur autorisation. Il est avant tout frappant de constater l'élargissement – en comparaison de ce qui s'est pratiqué jusqu'alors – du cadre maximal de la définition légale de la forêt dans la nouvelle Ordonnance sur les forêts.

A côté de ces thèmes exclusivement forestiers, différents projets ont été traités au niveau fédéral. Ces projets, à savoir la conférence de Rio sur le climat, le contrat sur l'EEE, le débat concernant la protection des marais ainsi que les projets de loi dans les domaines de l'agriculture et de la protection des eaux, auront des répercussions indirectes sur le secteur forestier.

Cette année, le devenir de la politique forestière sera empreint, avant tout, par les réductions budgétaires et les règlements d'exécution cantonaux et fédéraux de la nouvelle législation forestière.

Traduction: *Diane Morattel*

### Anmerkungen

- <sup>1</sup> BBl 1992 III 1.
- <sup>2</sup> Schweiz. Z. Forstwes., 143 (1992) 4: S. 250ff.
- <sup>3</sup> BBl 1992 III 351 und 1992 V 1237.
- <sup>4</sup> BBl 1992 VI 102 und 147; AS 1993 327 und 337.
- <sup>5</sup> AS 1992 2521.
- <sup>6</sup> BBl 1992 III 362.
- <sup>7</sup> Vgl. dazu Amtl. Bull. StR 1992, S. 564ff. und S. 949ff.; Amtl. Bull. NR 1992, S. 1854ff.
- <sup>8</sup> Vgl. dazu J. Hücke: Implementation von Finanzhilfeprogrammen. In: R. Mayntz (Hrsg.): Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung. Opladen 1983, S. 75ff.
- <sup>9</sup> BBl 1993 I 293.
- <sup>10</sup> AS 1992 2538.
- <sup>11</sup> Siehe BUWAL/Eidg. Forstdirektion: Auswertung der Vernehmlassung zur Waldverordnung. Bern 1992 (Fotokopierte Blätter).
- <sup>12</sup> Vgl. Art. 3 Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.062).
- <sup>13</sup> Vgl. Fussnote 11, S. 5.
- <sup>14</sup> NZZ vom 27. Mai 1992, Nr. 122 S. 22.
- <sup>15</sup> Vgl. dazu Häfelin/Müller: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2. Auflage, Zürich 1988, S. 304f. und S. 503.
- <sup>16</sup> BGE 118 Ib 90.
- <sup>17</sup> Beschwerde-Entscheid des EDI vom 12. November 1992 in Sachen Schweizer Skischule Davos gegen BUWAL (nicht veröffentlicht).
- <sup>18</sup> BGE vom 15. April 1992 (noch nicht veröffentlicht).
- <sup>19</sup> BGE vom 5. August 1992 (noch nicht veröffentlicht).
- <sup>20</sup> Siehe oben Fussnote 11.
- <sup>21</sup> BBl 1988 III 189.
- <sup>22</sup> Botschaft zum Voranschlag 1993 und Bericht zum Finanzplan 1994–96, S. 423ff.; ferner Bundesbeschlüsse über den Voranschlag 1993, S. 36ff.
- <sup>23</sup> NZZ vom 18. Dezember 1992, Nr. 295 S. 19.
- <sup>24</sup> BBl 1992 III 1502.
- <sup>25</sup> A.a.O., S. 1534.
- <sup>26</sup> NZZ vom 15. Juni 1992, Nr. 136 S. 1ff.; Tages-Anzeiger vom 15. Juni 1992, S. 1f.; ferner BUWAL: UNCED 1992 Bericht der Schweiz. Bern 1992.
- <sup>27</sup> Marcuse, L.: Argumente und Rezepte. München 1967, S. 88 (zitiert in DISP 109/1992, S. 19).

- <sup>28</sup> Vgl. BBl 1992 IV Band A und B sowie BBl 1992 V 1 und 520.
- <sup>29</sup> NZZ vom 9. September 1992, Nr. 209 S. 19.
- <sup>30</sup> Vgl. NZZ vom 16./17. Januar 1993, Nr. 12 S. 20 und Tages-Anzeiger vom 13. Januar 1993, S. 8.
- <sup>31</sup> NZZ vom 3. November 1992, Nr. 256 S. 19.
- <sup>32</sup> Der Ständerat hat über die Gestaltung und Nutzung der Moorlandschaften bereits entschieden (vgl. dazu Amtl. Bull. StR 1992, S. 617ff.).
- <sup>33</sup> Vgl. Keller, P.: Das Recht des Moorlandschaftsschutzes – eine Bilanz nach der Beratung der NHG-Teilrevision im Ständerat. In: Umweltschutz in der Schweiz. Bulletin des BUWAL, 3/92, S. 16ff.
- <sup>34</sup> AS 1992 2080.
- <sup>35</sup> AS 1992 1860.
- <sup>36</sup> BBl 1992 VI 114 und BBl 1993 I 10.
- <sup>37</sup> BBl 1992 VI 441 und 1991 III 1530.
- <sup>38</sup> BBl 1992 VI 441: AS 1993 47 und 54.
- <sup>39</sup> Vgl. NZZ vom 23. Januar 1993, Nr. 19 S. 14 und NZZ vom 6./7. Februar 1993, Nr. 30 S.18.

*Verfasser:* Dr. iur. Willi Zimmermann, Departement Wald- und Holzforschung der ETHZ, Professur Forstpolitik und Forstökonomie, CH-8092 Zürich.