

**Zeitschrift:** Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse

**Herausgeber:** Schweizerischer Forstverein

**Band:** 153 (2002)

**Heft:** 9

  

**Artikel:** Die eidgenössische Waldgesetzgebung aus der Sicht der Vollzugsbehörde des Bundes

**Autor:** Schärer, Werner

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1098251>

### **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:** 01.05.2026

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

# Die eidgenössische Waldgesetzgebung aus der Sicht der Vollzugsbehörde des Bundes<sup>1</sup>

WERNER SCHÄRER

Keywords: Forest legislation; implementation; Switzerland. FDK 93 : (494)

## 1. Einführung

Was sind schon zehn Jahre im Leben eines Baumes? «Wenig», wird der Förster aus dem Mittelland sagen und «fast nichts» dürfte die Beurteilung des Gebirgsförsters lauten. Und zehn Jahre im Leben eines Gesetzes? «Es kommt darauf an» wird der Jurist sagen. Ja worauf denn? Natürlich auf das Gesetz. Das Forstpolizeigesetz von 1902 hat mit fast 90 Jahren ein für Gesetze sehr hohes Alter erreicht. Und das Waldgesetz<sup>2</sup>? Ich bin überzeugt, dass die heute gültige Waldgesetzgebung niemals so alt werden wird. Darauf weist beispielsweise die Tatsache hin, dass das Waldgesetz schon revidiert wurde, noch bevor es überhaupt in Kraft getreten ist! Ich erinnere daran, dass im Zusammenhang mit den Sparbemühungen des Bundes kaum ein Jahr nach der Schlussabstimmung im Parlament die Subventionierung der Waldzusammenlegungen gestrichen und die Subventionssätze generell um zehn Prozentpunkte herabgesetzt wurden.<sup>3</sup> Nur ein paar Jahre später wurden mit dem Koordinationsgesetz auch Zuständigkeit und Verfahren der Rodungsbewilligung umgekrempelt. Und schon bald soll das Grossprojekt des Bundes – genannt Neuer Finanzausgleich – erneut auch die Waldgesetzgebung abändern. Doch nicht nur von ausserhalb der Waldwirtschaft kommen solche Gesetzesänderungen, auch die Waldwirtschaft selbst und das Buwal sind überzeugt, dass in den nächsten Jahren ganz verschiedene Anpassungen der Waldgesetzgebung notwendig sein werden. Hat deshalb das Waldgesetz von 1991 versagt? Ist der Samen auf derart kargen Boden gefallen, dass der kümmerliche Humus in wenigen Jahren vollständig aufgebraucht sein und das Gesetzespflänzchen – vom Wild immer wieder verbissen – schliesslich vollständig absterben wird? Im Moment dazu nur so viel: Das heutige gesellschaftliche und politische Umfeld ist einem derart raschen Wandel unterworfen, dass auch andere Gesetze – noch bevor sie vollständig umgesetzt sind – von der Realität bereits überholt werden und deshalb in der heutigen Zeit kaum mehr sehr alt werden.

Was bedeutet dies für eine Bilanz aus Bundessicht? Im heutigen Rahmen kann ich weder eine umfassende Beurteilung abgeben, noch eine breit abgestimmte Bundessicht vermitteln. Ich kann aber die Erfahrungen der Eidgenössischen Forstdirektion im Buwal vermitteln und werde daraus meine Beurteilung ableiten. Dabei gehe ich bewusst nicht direkt entsprechend dem Gesetzesaufbau artikelweise vor, sondern greife einige Themen heraus, die ich allgemein beleuchte und mit Beispielen versee.

## 2. Zum Vollzug durch den Bund

Wie hat der Bund das Waldgesetz und die Waldverordnung<sup>4</sup> vollzogen? Das Forstpolizeigesetz von 1902 wurde mit umfangreichen Projektvorschriften des Departements (dem sogenannten grünen Büchlein<sup>5</sup>) vollzogen. Es enthielt rund 85 Regelungen. Dazu kam mit der Zeit ein ganzer Bundesordner voll ergänzender Weisungen, über die kaum mehr jemand den Gesamtüberblick hatte. Gemäss WaG/WaV hätte man auch das neue Gesetz mit Departementsvorschriften vollziehen müssen. Wir entschieden uns jedoch, vorerst auf eine solche Regelung zu verzichten und mit dem viel flexibleren Instrument des Kreisschreibens (KS) zu arbeiten. Insgesamt wurden 23 thematische KS erlassen, teilweise mit Anhängen ergänzt. Die KS werden zum Teil jährlich aktualisiert (z.B. KS zur Kontingentsverteilung) und periodisch der Entwicklung angepasst (z.B. KS zur Erschliessung, zur Subventionierung von Frühwarndiensten). Interessant ist für uns immer wieder die Reaktion auf die KS: Für die Fachleute in den Kantonen sind sie häufig zu wenig detailliert und wir werden angefragt, ob sie diese und jene nicht geregelte Frage wirklich selber regeln dürfen und wie sie aus Bundessicht geregelt werden sollte. Die höheren Fachinstanzen in den Kantonen und teilweise die politischen Vertreter finden im Gegensatz dazu, die KS seien viel zu detailliert und der Bund mische sich zu sehr in den Vollzug ein. Für uns stellen solche unterschiedlichen Beurteilungen und Anforderungen an den Bundesvollzug einen natürlichen Prozess dar, den es aktiv zu gestalten gilt. So geben wir häufig geplante KS oder Änderungen davon in eine Art Vernehmlassung bei allen oder bei ausgewählten Kantonen. Im Verlaufe der vergangenen Jahre haben wir tendenziell auch die Regelungsdichte pro KS deutlich vermindert.

Zum Vollzug auf Bundesebene gehören auch die vielen Vollzugshilfen im Sinne von Anleitungen, Empfehlungen und Ideen, wie der Vollzug auf kantonaler Stufe geregelt werden könnte. In den vergangenen zehn Jahren haben wir eine ganze Menge solcher Hilfsmittel erarbeitet. Die wichtigsten davon sind in *Tabelle 1* zusammengestellt.

Zum Vollzug gehört auch die Aufsicht bzw. die Begleitung der kantonalen Gesetzgebungsprozesse. Die Kantone hatten dazu fünf Jahre Zeit, und den meisten gelang in dieser Zeit die Anpassung<sup>6</sup>. Wir hatten bei den kantonalen Gesetzen noch eine weitere Aufgabe, nämlich die Genehmigung der Bestimmungen zu Waldabstand, nachteiligen Nutzungen und Planungsvorschriften.<sup>7</sup> Unsere Erfahrungen dazu waren unterschiedlich. Bei den Planungsvorschriften entwickelten wir

<sup>1</sup> Nach einem Referat, gehalten am 10. Dezember 2001 im Rahmen der Montagskolloquien des Departements Forstwissenschaften der ETH Zürich.

<sup>2</sup> Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991, SR 921.01.

<sup>3</sup> Bundesgesetz über den Abbau von Finanzhilfen und Abgeltungen vom 9. Oktober 1992, SR 616.61.

<sup>4</sup> Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV) vom 30. November 1992, SR 921.01.

<sup>5</sup> Vorschriften für forstliche Projekte vom 15. April 1978, Eidgenössisches Departement des Innern.

<sup>6</sup> Vgl. dazu den Beitrag von A. SEITZ und W. ZIMMERMANN im vorliegenden Heft.

<sup>7</sup> Vgl. WaG Art. 52.

**Tabelle 1: Publikationen als Hilfsmittel zum Vollzug auf kantonaler Stufe.**

Vor lauter Bäumen den Wald doch noch sehen: Ein Wegweiser durch die neue Waldgesetzgebung	Schriftenreihe Umwelt, Nr. 210, Buwal, 1993
Neue Wege der forstlichen Planung	Umwelt-Materialien, Nr. 45, Buwal, 1996
Handbuch Forstliche Planung	Vollzug Umwelt, Buwal, 1996
Manuel Cartographie des sols forestiers	L'environnement pratique, Buwal, 1996
Praxishilfe, Fallbeispiele zur überbetrieblichen forstlichen Planung	Vollzug Umwelt, Buwal, 1996
Methoden zur Analyse und Bewertung von Naturgefahren	Umwelt-Materialien, Nr. 85, Buwal, 1998
Recommandations: Prise en compte des dangers dus aux mouvements de terrain dans le cadre des activités de l'aménagement du territoire	Dangers naturels, Buwal, 1997
Empfehlungen: Symbolbaukasten zur Kartierung der Phänomene	Naturgefahren, Buwal, 1995
Empfehlungen: Berücksichtigung der Hochwassergefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten	Naturgefahren, Buwal, 1997
Praxishilfe, Kosten-Wirksamkeit von Lawinenschutz-Massnahmen an Verkehrsachsen	Vollzug Umwelt, Buwal, 1999
Risikoanalyse bei gravitativen Naturgefahren	Umwelt-Materialien, Nr. 107/II, Buwal, 1999
Entscheidungshilfe bei Sturmschäden im Wald	Vollzug Umwelt, Buwal, 2000
Evaluation et rétribution des prestations de la forêt (VAFOR)	Documents Environnement, no. 64, Buwal, 1997
Wegleitung: Minimale Pflegemassnahmen für Wälder mit Schutzfunktion	Vollzug Umwelt, Buwal, 1996
Praxishilfe, Auerhuhn und Haselhuhn	Vollzug Umwelt, Buwal, 2001
Auerhuhn und Waldbewirtschaftung	Vollzug Umwelt, Buwal, 2001

klare Kriterien, wohingegen wir beim Waldabstand politisch Mühe hatten und der Genehmigungsprozess nur wenig Einfluss auf die kantonale Regelung ausüben konnte.

### 3. Zentralismus versus Föderalismus

Wenn ich Personen, die irgendwie mit dem Wald zu tun haben, frage, ob das WaG zu zentralistisch, zu föderalistisch oder eine gute Mischung von beidem darstelle, bekomme ich zwar nicht gerade – der Anzahl Kantone entsprechend – 26 Antworten, aber trotzdem ganz gegensätzliche Meinungen zu hören. Ein Gesetz in einem demokratischen Staat stellt immer einen Kompromiss verschiedenster Kräfte und Strömungen zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt dar. Dabei spielen auch Zufälle eine nicht zu unterschätzende Rolle. Zufallsentscheidungen gibt es häufig bei den im Parlament umstrittenen Regelungen oder solchen, die in der Botschaft nicht vorgesehen waren und dann durch das Parlament eingefügt werden. Auch das WaG enthält solche Zufallsentscheidungen, wie beispielsweise die Vorschrift für Barrieren zur Sperrung neuer Waldstrassen.<sup>8</sup>

Zentralismus und Föderalismus unterliegen immer auch Strömungen. Während in den Sechziger-, Siebziger- und teilweise Achtzigerjahren des vergangenen Jahrhunderts dem Bund immer neue Kompetenzen gegeben wurden, ist seither die Tendenz eher umgekehrt und die Kantone erhalten vermehrt Kompetenzen.

Mit fünf Beispielen möchte ich das Spannungsfeld Zentralismus – Föderalismus verdeutlichen:

1. Rodungsartikel: Im Waldgesetz von 1991 hat man die Rodungskompetenzen der Kantone erweitert (Kompetenz von 3000 m<sup>2</sup> auf 5000 m<sup>2</sup> angehoben) und die Waldfeststellungskompetenz grundsätzlich an die Kantone delegiert.<sup>9</sup> Die Auswirkungen auf das Bewilligungsverfahren

waren gering. Mit dem bereits erwähnten Koordinationsgesetz wurden die Kompetenzen der Kantone nochmals erweitert und an das Leitverfahren gebunden. Meine Beurteilung dazu ist zwiespältig. Aus einer Gesamtsicht heraus, d.h. bezogen auf die gewählte Methode der übrigen Bewilligungsverfahren ist die Neuregelung richtig. Ob sich die Verfahrensänderung langfristig nicht doch auch materiell negativ auswirken wird, bleibt abzuwarten. Nicht bewährt haben sich die Regelung betreffend Ersatzabgaben in Geld, weil die Hürde dazu zu hoch angelegt wurde und die Regelung betreffend Mehrwertabschöpfung.<sup>10</sup>

2. Waldreservate: Die Kompetenz zur Ausscheidung wurde in einer «Kann-Formulierung» den Kantonen gegeben.<sup>11</sup> Der Vollzug erfolgte und erfolgt in den Kantonen unterschiedlich, von «recht viel» bis zu «fast nichts» (z.B. der Kanton Solothurn, der rund hundert Reservate ausgeschieden hat, die über zehn Prozent der kantonalen Waldfläche ausmachen oder am unteren Ende der Skala, die über zwölf Kantone, die nur bis zu zehn Reservate besitzen, mit einem durchschnittlichen Anteil an der kantonalen Waldfläche von weniger als zwei Prozent). Es muss hier betont werden, dass die Schweiz internationale Verpflichtungen zur Ausscheidung von Waldreservaten eingegangen ist, etwa durch die Unterzeichnung der Konvention von Rio über die biologische Vielfalt oder die Unterstützung der Resolutionen der Ministerkonferenzen von Strassburg und Helsinki zum Schutze der Wälder in Europa.<sup>12</sup> Fazit: Die zu föderalistische Bestimmung hat sich nur teilweise bewährt. Der Bund besitzt kein direktes Instrument, um internationale Verpflichtungen auf diesem Gebiet in den Kantonen auch umzusetzen.

<sup>10</sup> Vgl. WaG Art. 7, 8 und 9.

<sup>11</sup> Vgl. WaG Art. 20 Abs. 4.

<sup>12</sup> Vgl. Übereinkommen über die biologische Vielfalt, abgeschlossen in Rio de Janeiro am 5. Juni 1992, SR 0.451.43; Resolution von Strassburg 1990 und Resolution von Helsinki 1993.

<sup>8</sup> Vgl. WaG Art. 15 Abs. 3 und die entsprechenden parlamentarischen Beratungen.

<sup>9</sup> Vgl. WaG Art. 4 ff.

3. Forstliche Planung: Die Einführung von Grundsätzen (inklusive Subventionierung) zur forstlichen Planung war eine der grossen Neuerungen im WaG. Die Vollzugskompetenzen wurden den Kantonen zugewiesen.<sup>13</sup> Der Bund selbst hat lediglich Empfehlungen und Beispiele zuhanden der Kantone erarbeitet (vgl. *Tabelle 1*). Der Bund hat jedoch der forstlichen Planung einen hohen Stellenwert zugeordnet, indem die forstliche Planung als Grundlage für Bundessubventionen<sup>14</sup> bezeichnet wurde. Ausgelöst wurde damit eine grosse Aktivität bei den Kantonen und viele regionale und überregionale Waldentwicklungspläne sind entstanden, die Bevölkerung wurde aktiv in die Prozesse einbezogen und seit langem bestehende Spannungen zwischen Verbänden und Interessenvertretern konnten abgebaut werden. Die Gesamtbeurteilung fällt bei diesem Artikel besonders gut aus, auch wenn schweizweit noch sehr viel zu tun bleibt.
4. Naturgefahrenartikel: Im Jahre 1991 hat die bisherige Waldgesetzgebung mit den Naturgefahrenartikeln eine bedeutende Erweiterung erfahren. In den Gültigkeitsbereich des Gesetzes wurde nämlich auch derjenige Teil der Landschaft einbezogen, von welchem Siedlungen und Verkehrswege einem durch Naturgefahren bedingten Risiko ausgesetzt sind.<sup>15</sup> Dieser Teil liegt häufig auch ausserhalb des Waldareals, wo Rutschungen, Steinschlag, Felssturz, Murgänge und Lawinen Sachwerte und Menschen bedrohen und das Bundesgesetz über den Wasserbau keine Möglichkeiten zur Unterstützung der Präventionsarbeiten bietet. Der Vollzug ging auch hier an die Kantone und der Bund beschränkte sich auf die Erarbeitung von Rahmenbedingungen, Richtlinien und Empfehlungen sowie auf die Koordination (vgl. *Tabelle 1*). Dank der vorausschauenden, gesamtheitlichen Waldgesetzgebung war es in den vergangenen zehn Jahren möglich, zusammen mit Praxis, Privatwirtschaft, Forschung und Verwaltung wegweisende Arbeiten für den Vollzug bereitzustellen.
- Auch in diesem Fall fällt die Bilanz grundsätzlich positiv aus. Der Lawinenwinter 1999 war ein Beweis für den Erfolg der bisherigen Massnahmen zur Abwehr von Naturgefahren. Er war aber auch Beweis für die gute Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Ein Problem sei aber trotzdem erwähnt: Der Schutz von touristischen Anlagen wie Bahnen, Skiliften und Loipen ist durch die Waldgesetzgebung nicht erfasst.<sup>16</sup> Dies lässt sich darauf zurückführen, dass gemäss Philosophie des WaG Aufwendungen für den Schutz vor Naturgefahren denjenigen zu übertragen sind, die auch den direkten Nutzen haben, also den Betreibern touristischer Anlagen sowie den Touristen selbst. Es stellt sich allerdings die Frage, ob diese scharfe Trennung zwischen Aufwendungen für den Tourismus und solchen für die ortsansässige Bevölkerung in einem Tourismusland wie der Schweiz überhaupt praktikabel ist. So wäre der Aufwand, der betrieben werden müsste, um die für den Schutz von Siedlungen, Schiene und Strassen notwendigen Lawinenwarnung von derjenigen für den Tourismus zu separieren, unverhältnismässig. Bei einer künftigen Revision der Gesetzgebung muss diesem Aspekt besondere Beachtung geschenkt werden.
5. Es gäbe noch weitere Beispiele aufzuzählen, wie die Wald-Wild-Regelung (vgl. dazu KS 21), eine kantonale Aufgabe, die sich aber durch steten Druck des Buwal gegenüber den

Kantonen letztlich doch bewährt hat. Dank einem grossen Aufwand des Bundes ist man heute gesamtschweizerisch einer befriedigenden Lösung so nahe wie schon seit vielen Jahren nicht mehr.

## 4. Rahmenvorschrift versus Detailregelung

Ähnlich unterschiedlich dürfte die Beurteilung der Frage sein, ob das WaG zu sehr Rahmengesetz oder zusammen mit allen Ausführungsbestimmungen viel zu detailliert sei. Das WaG will eigentlich ein Rahmengesetz sein, aber in gewissen Fragen trotzdem weiter gehen. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sollte nur das auf Stufe Bund geregelt werden, was die Kantone nicht allein besser regeln können. Es sollte aber auch nicht vorkommen, dass die Kantone aufgrund einer Rahmenbestimmung ohne triftige Gründe 26 unterschiedliche Regelungen erlassen.

Als typische Rahmenbestimmung gilt die Walddefinition, die den Kantonen quantitativ relativ viel und qualitativ etwas weniger Spielraum lässt.<sup>17</sup> Ich beurteile die Regelung im Gesetz als gut, in der Verordnung ist der Rahmen bezüglich Mindestfläche eher zu gross.<sup>18</sup> Viel Spielraum haben die Kantone auch bezüglich Bauabstand gegenüber Wald<sup>19</sup> erhalten, trotz der Genehmigungspflicht der kantonalen Vorschriften durch den Bund. Als Rahmenbestimmungen gelten aber auch die bereits erwähnten Planungs- und Naturgefahrenartikel, die sich bewährt haben. Weniger bewährt haben sich die Forstschutzartikel.<sup>20</sup> Diese stehen zwischen Rahmenvorschrift und Detailregelung. Der Bund hat zwar vieles geregelt, den Kantonen aber doch noch so viel Raum gelassen, dass sie in gleichartigen Forstschutzsituationen völlig unterschiedliche Lösungen wählen können. Zu Normalzeiten mag dies keine grossen Auswirkungen haben, in Katastrophensituationen wie bei Lothar schafft dies Probleme. Ich erinnere beispielsweise an die sehr unterschiedlichen Strategien der Kantone hinsichtlich Holzvermarktung oder Borkenkäferbekämpfung in der Folge von Lothar. Mit der Publikation «Entscheidungshilfe bei Sturmschäden im Wald» haben wir zwar koordinierend gewirkt, die Kantone sind aber trotzdem zu stark auseinander «gedriftet». Wir befinden uns in der eigenartigen Situation, dass einige Kantone, die in Normalzeiten vehement auf ihre eigenständige Waldpolitik gepocht haben, nun plötzlich nach der Führungsrolle des Bundes verlangen.

Auf der anderen Seite stellen wir fest, dass die Möglichkeiten des Waldgesetzes, welche den Betrieben beträchtlichen Handlungsspielraum erlauben würden, durch die kantonalen Forstdienste mitunter wenig ausgenützt werden. Ein Beispiel dazu ist unser Projekt VAFOR (vgl. *Tabelle 1*) dem leider mit wenigen Ausnahmen kein grosser Erfolg beschieden war.

Fazit: Die Frage, ob Rahmenbestimmungen bzw. Rahmengesetz oder Detailvorschriften darf nicht so abstrakt gestellt werden. Ein fortschrittliches WaG braucht beide Arten von Regelungen und es ist eine anspruchsvolle Aufgabe zu entscheiden, welches die am besten geeignete Form ist.

## 5. Visionär oder blosser Fortschreibung?

Auch bei dieser Fragestellung scheiden sich die Spezialisten. Ursprünglich als zeitgemässe Fortschreibung der bewährten Forstpolizeigesetzgebung gedacht, stellt sich die Frage, ob

<sup>13</sup> Vgl. WaG Art. 20 Abs. 2.

<sup>14</sup> Vgl. WaV Art. 39.

<sup>15</sup> Vgl. WaG Art. 1 Abs. 2 und Art. 19.

<sup>16</sup> Vgl. WaV Art. 42 Abs. 4 lit. b.

<sup>17</sup> Vgl. WaG Art. 2, WaV Art. 1.

<sup>18</sup> Vgl. dazu den Beitrag von G. NAY im vorliegenden Heft.

<sup>19</sup> Vgl. WaG Art. 17.

<sup>20</sup> Vgl. WaG Art. 26 f., WaV Art. 28 ff.

das WaG nicht auch visionäre Elemente enthalte. Ich bejahe diese Frage eindeutig. Folgende Beispiele belegen dies:

1. Die konsequente Festschreibung des Nachhaltigkeitsgedankens.<sup>21</sup> Nicht von ungefähr geniesst die schweizerische Waldgesetzgebung weltweit einen hohen Ruf und wird immer wieder als vorbildlich zitiert.
2. Die ebenfalls bereits mehrfach erwähnten Planungsartikel (insbesondere das Ansprechen von Waldfunktionen und -standorten). Sie haben die Entwicklung und das Verständnis einer modernen und nachhaltigen Waldbewirtschaftung beschleunigt wie kaum eine andere Vorschrift.
3. Die Einführung des Begriffs der minimalen Waldpflege. Dieser Begriff war schon deshalb visionär, weil zu Beginn der Neunzigerjahre zwar die allgemeine Stossrichtung bekannt war, nicht aber deren Umsetzung im Einzelfall. Ursprünglich ist das Konzept der minimalen Waldpflege für Wälder mit Schutzfunktion entwickelt worden. Selbst in Wäldern mit Nutzfunktion gewinnt es aber zusehends an Bedeutung: Niedrige Holzpreise und Finanzknappheit bei der öffentlichen Hand verlangen nach einer Beschränkung auf die minimal notwendigen Eingriffe/Pflegemassnahmen, bei denen die Zielerreichung noch gewährleistet ist.
4. Die Abwendung von der Förderung der klassischen Waldzusammenlegung hin zur Förderung der gemeinsamen Bewirtschaftung, ohne am Eigentum zu rütteln. Diese Möglichkeit – eigentlich schon im alten Forstpolizeigesetz enthalten – hat jedoch in der Praxis trotz immer enger werdenden finanziellen Verhältnissen noch viel zu wenig Anklang gefunden.

## 6. Wurden die Ziele des WaG erreicht?

Das WaG ist immer noch ein sehr fortschrittliches Gesetz, welches die nachhaltige Entwicklung in den Mittelpunkt rückt. Mit der Gleichstellung der Schutz-, Wohlfahrts- und Nutzfunktion hat es die Grundgedanken der Rio-Konferenz von 1992 vorweggenommen. Ein internationales Assessment der schweizerischen Forstpolitik hat 1999 bestätigt, dass in ökologischer und in sozialer Hinsicht im Schweizerwald die Nachhaltigkeitsziele weitgehend erfüllt werden, dass aber in ökonomischer Hinsicht noch ein grosser Handlungsbedarf besteht.<sup>22</sup> Diese Feststellung wird durch Forststatistik und Betriebsabrechnung (BAR) eindrücklich bestätigt: Seit Mitte der Achtzigerjahre arbeiten die öffentlichen Forstbetriebe im Durchschnitt defizitär, die Eigenwirtschaftlichkeit sinkt. Die Beiträge der öffentlichen Hand können den Rückgang der Holzerlöse und die steigenden Aufwände nicht mehr kompensieren.

Als Ursachen dieser Entwicklung könnten viele aufgezählt werden, forstliche und nichtforstliche. Erwähnt seien lediglich die bisher zu wenig ausgeschöpften Möglichkeiten bezüglich Betriebsgrösse und überbetrieblicher Zusammenarbeit. Es gibt zwar auch ökonomisch beispielhafte Betriebe und Forstunternehmungen. Diese sollten stärker als bisher als Vorbild herangezogen werden. Hier handelt es sich jedoch nicht um ein Vollzugsproblem des WaG und damit auch nicht um eine prioritäre Bundesaufgabe.

Insgesamt darf festgestellt werden, dass die Bilanz bezüglich Zielerreichung durch das WaG positiv ausfällt.

## 7. Und im Jahre 2011?

Vielleicht gibt es im Jahre 2011 wiederum einen würdigen Anlass für eine Standortbestimmung des WaG. Ich kann diese nicht vorwegnehmen. Trotzdem möchte ich abschliessend

eine Art Wunschliste deponieren und hoffen, dass folgende Bestimmungen dann neu sein werden:

- Rodungsvorschriften: Diese erlauben z.B. eine nach Regionen differenzierte Rodungspraxis, ohne dass aber von einer allgemeinen Lockerung des Rodungsverbot gesprochen wird.
- Biodiversität: Diese wird stärker als heute als Bundesaufgabe anerkannt.
- Subventionsartikel: Die Voraussetzungen für Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen sind geschaffen, die Anzahl der Subventionstatbestände ist gestrafft. Subventionen gibt es nur noch für Forstbetriebe, die Kriterien wie minimale Grösse, unternehmerisches Handeln oder effiziente Leistungserstellung erfüllen. In diesem Zusammenhang ist es sogar gelungen, dass durch Wiedererstarken der Eigenwirtschaftlichkeit die Waldbewirtschaftung als Ganzes weniger von den öffentlichen Unterstützungen abhängig ist.
- Sturmkatastrophen: Vorschriften zur gesamtschweizerisch einheitlichen Bewältigung verhindern unverständliche, zum Teil chaotische Zustände bei Holzvermarktung und Bekämpfung der Folgekalamitäten.
- Forstliche Planung: Die gegenseitige Abstimmung der Anliegen zur forstlichen Planung (z.B. Waldentwicklungsplan) und der Anliegen zur Raumplanung (kantonale und regionale Richtpläne nach Raumplanungsgesetz) wird vermehrt thematisiert. Weder die Wirkungen des Waldes noch die Wirkungen des umgebenden Raumes enden am Waldrand. Zur forstlichen Planung gehört auch die Managementaufgabe der Betriebsführung.
- Arbeitssicherheit bei der Holzernte: Im Bauern- und Privatwald ist der Standard bezüglich Arbeitssicherheit gehoben.
- Das Wählbarkeitszeugnis ist europäisiert oder abgeschafft.
- Holzförderung: Mit gezielten Förderprogrammen nach Holz 2000 und Holz 21 sind günstigere Rahmenbedingungen für Holzabsatz und Holzverwendung geschaffen, wovon auch die Waldbesitzer profitieren.
- Schutz von touristischen Anlagen vor Naturgefahren ist ebenfalls eine Aufgabe des WaG. Dafür und für die Lawnenwarnung sind genügend Mittel vorhanden.

Man muss sich in diesem Zusammenhang auch fragen, ob eine blosses Gesetzesanpassung genügt, um all diese Ziele, die sich ja ständig weiterentwickeln, zu erreichen? Ich meine nein. Jede Gesetzesanpassung ist nämlich lediglich die mehr oder weniger späte Anpassung an die gesellschaftspolitische und soziale Entwicklung. Das bedeutet, dass auch die Gesellschaft und speziell die Personen, die im Vollzug tätig sind, für eine Änderung der Gesetzgebung reif sein oder wenigstens kurz davor stehen müssen. Nur so hat die Anpassung auch Erfolg und es entsteht kein Vollzugsdefizit. Damit die künftige Entwicklung in die richtige Richtung geht, muss sich die Waldbewirtschaftung vermehrt öffnen und Sektor übergreifend an den Problemen arbeiten. Im Buwal wollen wir das mit dem Waldprogramm Schweiz (WAP-CH) erreichen, das offiziell zu Beginn des Jahres 2002 starten wird.

In diesem Sinne wünsche ich uns allen, dass die Bäume – könnten sie sprechen – uns zuriefen, wie wir den Waldgesetzgebungsprozess der kommenden Jahre anpacken sollen, damit es im Jahre 2011 heissen wird: Die Bilanz fällt noch positiver aus als am 10. Dezember 2001!

## Zusammenfassung

Im Aufsatz wird Bilanz über die wichtigsten Bestimmungen der Waldgesetzgebung gezogen. Dabei werden die einzelnen Vorschriften nicht artikelweise betrachtet, sondern anhand der

<sup>21</sup> Vgl. WaG Art. 20 Abs. 1.

<sup>22</sup> Vgl. BUWAL 1999; SCHÄRER & JACOBI 2000.

Spannungsfelder «Zentralismus versus Föderalismus» und «Rahmenvorschrift versus Detailregelung» beleuchtet. Zusätzlich wird die Frage gestellt, inwieweit die Waldgesetzgebung visionär war bzw. lediglich eine Fortschreibung der alten Forstpolizeigesetzgebung darstellt. Insgesamt kann rund zehn Jahre nach In-Kraft-treten der Waldgesetzgebung eine positive Bilanz gezogen werden. Gerade aus der Sicht der Vollzugsbehörde haben eine ganze Reihe von Kreisschreiben und Vollzugshilfen jeglicher Art den Vollzug erleichtert und mitgeholfen, neue und innovative Lösungen zu finden, und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, Verwaltung und Praxis sowie mit der Forschung hat sich verbessert und intensiviert. Dies entbindet uns aber nicht von der Pflicht, in den nächsten Jahren weitere Verbesserungen vorzunehmen. Die Anpassung an die immer rascher voranschreitende gesellschaftspolitische Entwicklung wird unerlässlich sein.

## Summary

### The Swiss forest legislation from the viewpoint of the federal authority responsible for its implementation

The paper takes stock of the key provisions of the forest legislation. It does not examine individual articles from the legislation in detail. Instead, it explores the legislative provisions from the controversial perspectives of «centralism versus federalism» and «general rule versus detailed regulation». The question of the extent to which the forest legislation represents a visionary step forward or a mere continuation of the old forest police legislation is also raised. By and large, some ten years after its coming into force, the enactment of the forest legislation can be seen as a positive development. From the viewpoint of the implementing authority, a series of circulars and various other supports have facilitated its implementation. They have also helped in the identification of new and innovative solutions, and improved and intensified cooperation between the state and the cantons, the administration, research and practice. However, this does not free us from the obligation to strive for further improvements in the coming years; adaptation to the increasing pace of socio-political development is unavoidable.

## Résumé

### La législation fédérale sur les forêts vue par l'autorité d'exécution de la Confédération

L'exposé fait le bilan des dispositions les plus importantes de la législation forestière. Les différents textes ne sont pas considérés article par article, mais dans leur ensemble sous les angles suivants: «centralisme ou fédéralisme» et «dispositions générales ou règlement de détail». Une question est soulevée: dans quelle mesure la législation sur les forêts a-t-elle été visionnaire ou ne représente-t-elle que la continuation de l'ancienne législation sur la police des forêts? Environ dix ans après l'entrée en vigueur de la législation sur les forêts, on peut tirer globalement un bilan positif. Du point de vue de l'autorité d'exécution, la mise en œuvre a été facilitée par une série de circulaires et de recommandations de toute nature qui ont contribué à trouver des solutions innovatrices; la collaboration entre la Confédération et les cantons, l'administration et les praticiens ainsi que les milieux de la recherche s'est par conséquent améliorée et intensifiée. Mais cela ne nous libère pas de l'obligation de réaliser encore d'autres améliorations ces prochaines années, car il est indispensable de s'adapter à une évolution sociopolitique toujours plus rapide.

## Literatur

- BUWAL (Hrsg.) (1999): Wie nachhaltig ist die Schweizer Politik? Schriftenreihe Umwelt, Nr. 313, Bern.
- SCHÄRER, W.; JACOBI, C. (2000): Assessment zur Nachhaltigkeit der Schweizer Forstpolitik – Die Sicht der Eidgenössischen Forstdirektion. Schweiz. Z. Forstwes. 151, 12: 484–488.

*Autor*

WERNER SCHÄRER, dipl. Forsting. ETH / lic. iur., Eidg. Forstdirektor, Buwal, 3003 Bern.