

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse
Herausgeber: Schweizerischer Forstverein
Band: 164 (2013)
Heft: 5

Artikel: Waldpolitischer Jahresrückblick 2012
Autor: Zimmermann, Willi
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1097614>

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>

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 Vollzugsebene 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 Naturgefahren	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).

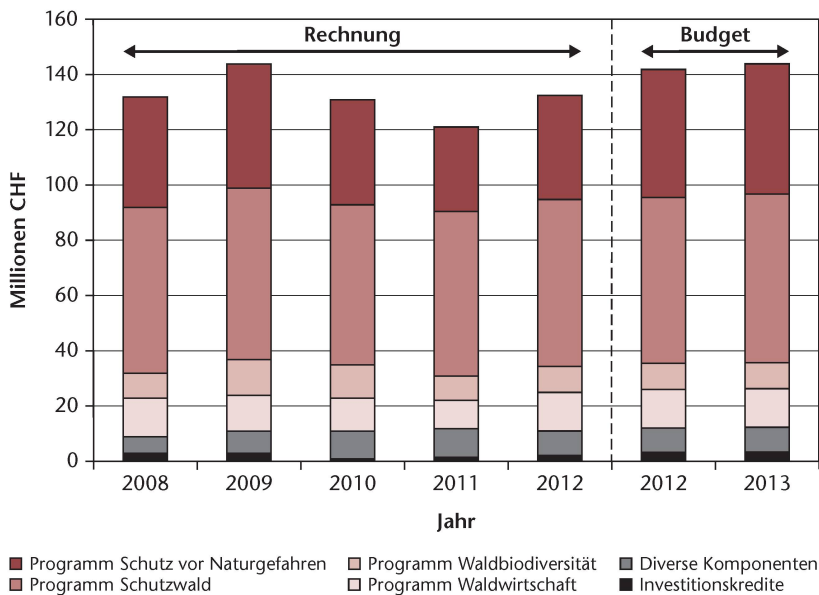


Abb 1 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnungen 2008 bis 2012 sowie Budgets 2012 und 2013 (EFV 2012a, 2012b und 2012c).

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 Jahresteuerung 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 «Holzfenstern 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 Rodungersatzes 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 walddrechtlichen 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 Wiederherstellungspflicht 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-Fingos im Wallis und drei weiteren Pärken 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 Kraftwerkbetreibers.

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 häuslicheren 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 (BBI 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 wegleitende 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 walddrechtlichen 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 Sektoral- 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 walddrelevanten 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 Walddrecht ein leichter quantitativer Anstieg zu verzeichnen. In den walddrelevanten 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.