

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse
Herausgeber: Schweizerischer Forstverein
Band: 167 (2016)
Heft: 3

Artikel: Waldpolitischer Jahresrückblick 2015
Autor: Steinmann, Kathrin / Zimmermann, Willi
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1097435>

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: 03.05.2026

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

Kathrin Steinmann Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Natural Resource Policy Group (CH)*
Willi Zimmermann Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Natural Resource Policy Group (CH)

Waldpolitischer Jahresrückblick 2015

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

Keywords: forest policy, annual review, Switzerland

doi: 10.3188/szf.2016.0172

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

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

Im vorliegenden Bericht über die waldpolitischen Geschehnisse im Jahr 2015 betrachten wir in gewohnter Form zunächst die Waldpolitik im engeren Sinn, wobei die parlamentarische Beratung des Waldgesetzes bis und mit Frühjahrssession 2016 berücksichtigt wird. Daraufhin weiten wir den Blick auf diejenigen Politikfelder aus, welche einen direkten Einfluss auf den Schweizer Wald haben.

Waldpolitik im engeren Sinn

Gesetzgebung im Parlament

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

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

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

Einigkeit herrschte zwischen den Räten bezüglich Art. 5, welcher gegenüber der Vorlage des Bundesrates um einen Abs. 3^{bis} ergänzt wurde. Gemäss diesem soll der Bau von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien und von Energietransport- und -verteilanlagen als gleichrangig zu betrachten sein wie

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



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

Foto: Brigitte Wolf

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

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

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

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

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

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

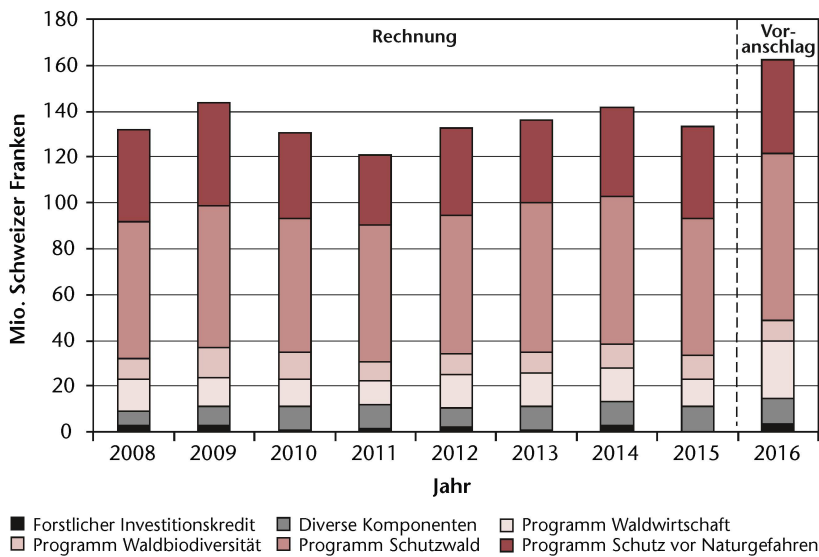


Abb 2 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnungen 2008 bis 2015 sowie Voranschlag 2016. Quellen: Mitteilungen BAFU, EFV 2015, Zimmermann et al 2015.

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

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

Rechnung 2015 und Voranschlag 2016

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

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

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

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

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

Parlamentarische Vorstösse

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

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

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

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

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

Bundesrat und Bundesverwaltung

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

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

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

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

Bundesgericht

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

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

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

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



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

Foto: Peter Longatti

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

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

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

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

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

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

Waldpolitik im weiteren Sinn

Raumplanung und Raumentwicklung

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

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

Natur- und Landschaftsschutzpolitik

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

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

Landwirtschaftspolitik

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

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

Klima- und Energiepolitik

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

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

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

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



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

Foto: Rudolpho Duba, pixelio.de

Verfahren vereinfachen und die Bewilligungserteilungen erleichtern.

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

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

Fazit und Ausblick

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatur

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

Revue annuelle de la politique forestière en 2015

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

Annual review of Swiss forest policy 2015

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