

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse
Herausgeber: Schweizerischer Forstverein
Band: 171 (2020)
Heft: 4

Artikel: Waldpolitischer Jahresrückblick 2019
Autor: Tschannen, Amadea / Norer, Roland / Lieberherr, Eva
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1097302>

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: 02.05.2026

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

Waldpolitischer Jahresrückblick 2019

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

Waldpolitischer Jahresrückblick 2019

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

Keywords: forest policy, annual review, Switzerland

doi: 10.3188/szf.2020.0221

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

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

Waldpolitik im engeren Sinn

Bundesrat und Bundesverwaltung

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

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

1 4. Newsletter Wald des Bundesamts für Umwelt vom 19.12.2019: <https://is.gd/3aVjd1> (4.6.2020)

2 Medienmitteilung des Bundesrats vom 15.5.2019: <https://is.gd/j56sKb> (4.6.2020)

3 Medienmitteilung von WaldSchweiz vom 4.9.2019: <https://is.gd/Y8x8cj> (4.6.2020)



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

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

Parlamentarische Vorstösse

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

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

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

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



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

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

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

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

Rechnung 2018 und Voranschlag 2019

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

Bundesgericht

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

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

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

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

Waldbegriff und Waldfeststellung

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

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

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



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

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

Weitere Entscheide

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

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

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

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



Abb 4 Mit der Teilrevision des Schweizer Jagdgesetzes wird der Schutz des Wolfs deutlich geschwächt. Foto: Gruppe Wolf Schweiz

Naturzustandes» von vornherein zu keiner Grundeigentümerhaftpflicht führen könne, keine Grundlage im Waldgesetz. Der Wald sei gemäss Art. 20 Abs. 1 WaG so zu bewirtschaften, dass er seine Funktionen dauernd und uneingeschränkt erfüllen könne. Dies schliesse zwar nicht aus, dass er zeitweise extensiv bewirtschaftet werde, eine Nichtbewirtschaftung dürfe aber zu keiner Gefährdung von Polizeigütern Dritter führen. Eine derartige Gefährdung habe sich vorliegend jedoch verwirklicht, unabhängig davon, ob die Stammfäulnis erkennbar gewesen sei oder nicht. Die Beschwerde wurde folglich abgewiesen.

Mit der Frage der Mehrwertsteuerpflicht von Gemeindebeiträgen an Forstreviere befasste sich das Bundesgericht mit Entscheid 2C_323/2019 vom 20.9.2019. In der Vergangenheit hatten einige Gemeinden Forstreviere («triages forestiers») gebildet, die zum einen kantonale und kommunale Subventionen und zum anderen «Mitgliederbeiträge» der angeschlossenen Gemeinden erhielten (die Gemeinden hatten sich am Lohn der Förster beteiligt, was hier als Mitgliederbeiträge eingestuft worden war). Es stellte sich nun die Frage, ob die Subventionen und Mitgliederbeiträge der Mehrwertsteuer (MWST) unterstellt sind. Im Entscheid A-2786/2017 vom 28.2.2019 verneinte das Bundesverwaltungsgericht die Unterstellung der Subventionen unter die MWST, da der Empfänger das Forstrevier darstelle und dieses die Beiträge zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erhalten habe. Anders gestalte es sich mit den Mitgliederbeiträgen. Diese unterlägen sehr wohl der MWST, da es zwischen der für die Gemeinde erbrachten Leistung und der Überweisung des Lohns einen wirtschaftlichen Zusammenhang gebe. Die Befreiung von der MWST i.S. von Art. 21 Abs. 2 Ziff. 13 MWST-Gesetz sei in diesem Fall nicht anwendbar. Vor dem Bundesgericht bestritten wurde die Befreiung der MWST auf die Subventionen. Das Bundes-

gericht hob das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in der Folge auf und bejaht die Unterstellung der Subventionen unter die MWST, da die Gemeinden die Forstreviere für eine erbrachte Leistung entschädigt hätten. Es liege ein enger wirtschaftlicher Zusammenhang zwischen der vom Forstrevier erbrachten Leistung und den an es überwiesenen Beiträgen vor; denn wenn die vom Kanton und den Gemeinden gezahlten Subventionen nicht ausreichten, müssten die Gemeinden (Träger des Forstreviers) die Differenz bezahlen.

Waldpolitik im weiteren Sinn

Natur- und Landschaftsschutzpolitik

Bei der Revision des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz; SR 922.0) war die Frage der Bejagung des Wolfs (Abbildung 4), aber auch anderer geschützter Arten wie Biber und Luchs besonders umstritten (vgl. Tschannen et al 2018). Erst nach Bildung einer Einigungskonferenz wurde das Gesetz vom Ständerat mit 25 zu 8 Stimmen bei 3 Enthaltungen und vom Nationalrat mit 111 zu 72 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen. Neu können Wölfe schon zum Abschuss freigegeben werden, wenn Schaden droht, dies auch in Fällen, in denen keine Herdenschutzmassnahmen getroffen wurden (BBl 2019 6607). Wölfe dürfen neu auch in Jagdbanngebieten (neu als Wildschutzgebiete bezeichnet) bejagt werden. Zudem gibt das Gesetz dem Bundesrat die Kompetenz, per Verordnung Tierarten für regulierbar zu erklären. Da die Vorlage im Rat sehr umstritten war, ist es nicht überraschend, dass dagegen das Referendum, getragen von verschiedenen Naturschutzorganisationen und Parlamentariern, ergriffen wurde (BBl 2020 973).

Die Bundesversammlung hat einer Präzisierung von Art. 7 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) zugestimmt. Das Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EDK) darf nur noch eine von mehreren Grundlagen für die korrekte Abwägung der Schutz- und Nutzungsinteressen bilden (vgl. Tschannen et al 2019).

Im Mai 2019 wurde das überarbeitete Landschaftskonzept Schweiz in die Vernehmlassung geschickt. Es handelt sich um ein Planungsinstrument des Bundes, das die Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen im Bereich von Landschaft, Natur und Baukultur fördern soll und behördenverbindliche Ziele definiert.⁵ Die Ergebnisse der öffentlichen Mitwirkung lagen Ende 2019 noch nicht vor.

⁵ Medienmitteilung des Bundesrats vom 20.5.2019: <https://is.gd/ehNABM> (4.6.2020)

Raumplanung und Raumentwicklung

Seit 2018 steht die zweite Etappe der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) an, die sich mit dem Thema Bauen ausserhalb der Bauzonen befasst und sehr kontrovers diskutiert wird (vgl. Tschannen et al 2019). Die Dringlichkeit des Anliegens wird von den neusten Teilergebnissen der Arealstatistik unterstrichen. Landwirtschaftliche Gebäude verbrauchen stetig mehr Boden, rund 40 Prozent der Siedlungsflächenzunahme gehen auf ihr Konto. Neue Verkehrsinfrastrukturen hingegen haben im Vergleich zur letzten Erhebung (2004/09) eher weniger Fläche beansprucht.⁶ In der Wintersession wurde die vom Bundesrat ausgearbeitete Vorlage zum Bauen ausserhalb der Bauzonen im Nationalrat abgelehnt – trotz Einigkeit über die Notwendigkeit zum Handeln. Kritisch beurteilt wurden vor allem die geplante Kompensationspflicht und die Pflicht zum Rückbau, wenn Bewilligungen wegfallen. Die links-grüne Seite des Rates fordert noch stärkere Massnahmen.

Landwirtschaftspolitik

Bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik nach 2022 (AP22+) steht die Wettbewerbsfähigkeit, aber auch das Thema Emissionen im Fokus (vgl. Tschannen et al 2019). Die Vernehmlassungsergebnisse zeigen, dass die Stärkung der Eigenverantwortung der Betriebe positiv beurteilt wird. Umstritten ist aber, ob für die Weiterentwicklung eine Gesetzesrevision notwendig ist. Verschiedene Kantone lehnen dies explizit ab, während Umweltverbände, aber auch Wasserversorger klaren Revisionsbedarf sehen. Generell kritisieren die links-grünen Parteien und Umweltverbände die Vorlage als unzureichend im Hinblick auf das Erreichen der Biodiversitäts- und Nachhaltigkeitsziele und argumentieren, dass die AP22+ keine Alternative zu den Volksinitiativen «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» und «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» sei (BLW 2019). Die beiden Initiativen werden von Bundesrat und Nationalrat jedoch ohne Gegenvorschlag abgelehnt, mit Verweis auf die geplanten Massnahmen der AP22+ (BBI 2019 1123 und BBI 2019 2563). Der Ständerat hat die Beratung aufgeschoben, wohl auch, weil er abwarten möchte, wie sich die AP22+ entwickelt. Im Grundsatz befürwortet er aber eine schnelle und verbindliche Regelung zum Schutz des Grundwassers, was er mit dem Einreichen der parlamentarischen Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» unterstreicht. Die Vernehmlassung der AP22+ zeigt, dass die Umweltseite griffigere Massnahmen und eine stärkere Regulierung fordert, Wirtschaftsvertreter und Bauern hingegen kritisieren, dass die Vorlage zu viele staatliche Eingriffe beinhalte (BLW 2019).

Energie- und Klimapolitik

Mit dem Klimaabkommen von Paris hat sich die Schweiz verpflichtet, bis 2030 den Treibhausgasausstoss gegenüber dem Stand von 1990 zu halbieren. Angestossen durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse des Weltklimarates, hat der Bundesrat im Sommer 2019 entschieden, dieses Ziel deutlich zu verschärfen. Die Schweiz soll bis 2050 klimaneutral werden, das heisst netto null CO₂ ausstossen.⁷ Umso dringlicher ist die Revision des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz; SR 641.71), die in der Wintersession 2018 im Nationalrat noch gescheitert war (vgl. Tschannen et al 2019). Der Ständerat präsentierte im Sommer 2019 ein deutlich griffigeres Gesetz. Zu den wichtigsten Beschlüssen gehören eine Erhöhung der Abgaben auf Benzin, Diesel, Heizöl und Gas, eine Verschärfung der Grenzwerte für fossile Heizungen und Fahrzeuge, eine Flugticketabgabe und ein Klimafonds.

Zur Teilrevision der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung; SR 641.711) wurde die Vernehmlassung eröffnet. Es wird eine Verknüpfung des schweizerischen Emissionshandelssystems mit dem weitaus grösseren der Europäischen Union angestrebt. Schweizer Unternehmen sollen dadurch vom europäischen CO₂-Markt profitieren können (BAFU 2019). Die Vernehmlassung dauerte bis Juli 2019, es sind noch keine Ergebnisse publiziert.

Fazit und Ausblick

So unspektakulär das Jahr aus Sicht der Waldpolitik war, so turbulent ging es im Wald selbst zu und her. Stürme, Trockenheit und Käferbefall waren auch medial sehr präsent, und von einigen Journalisten wurde sogar der Terminus «Waldsterben» benutzt. Die Waldfachleute selbst vermeiden diesen Begriff tunlichst und betonen, dass nicht der Wald, sondern Bäume sterben. Das Thema Waldschutz war in den parlamentarischen Vorstössen entsprechend dominant. Beim Schutz vor der Verbreitung gebietsfremder Arten wurden verschiedene regulative Lücken geschlossen, was sich künftig positiv auf den Waldschutz auswirken dürfte.

Das Bundesgericht beschäftigte sich wiederholt mit Fragen der Waldfeststellung und gesteht bei der Festlegung der Waldgrenze den zuständigen Behörden eine gewisse Schematisierung zu. Zu reden gab der Entscheid 2C_560/2019 betreffend Feuerwehreinsatzkosten. Die Beschwerdeführer drangen mit ihrer Argumentation, die Stammfällnis sei nicht

⁶ Medienmitteilung des Bundesamtes für Raumentwicklung vom 29.11.2019: <https://is.gd/axOpmB> (4.6.2020)

⁷ Medienmitteilung des Bundesrats vom 28.8.2019: <https://is.gd/LWkyft> (4.6.2020)

erkennbar gewesen und die Feuerwehr sei durch die Gemeinde selbst aufgeboten worden, nicht durch. Gemäss Bundesgericht haben die Eigentümer als sogenannte Zustandsstörer den polizeiwidrigen Zustand unmittelbar zu verantworten.

Im eigenössischen Wahljahr 2019 war der Klimawandel in den Kampagnen und Medien sehr präsent, und die Grünen erzielten mit 13.2 Prozent ihr bestes Wahlergebnis auf nationaler Ebene seit Bestehen der Partei (BFS 2019). Der Einfluss dieser Wahlen betrifft weniger die Waldpolitik direkt, da keine Gesetzesrevision auf der Agenda steht. Der Grünrutsch könnte jedoch über die parlamentarischen Vorstösse Wirkung zeigen. Bei der Waldpolitik im weiteren Sinn beziehungsweise anderen für den Wald relevanten Politikfeldern wie der Raumplanung, der Landwirtschaft und dem CO₂-Gesetz, wo in den nächsten Jahren richtungsweisende Entscheide anstehen, sind direktere Auswirkungen zu erwarten. Gerade bei der Revision des CO₂-Gesetzes, denn je nach Höhe des Inlandanteils der Reduktionsziele (der Ständerat sprach sich für 30% bis 2030 aus), gewinnt der Wald als CO₂-Senke und Produzent des Energie- und Baustoffs Holz an Gewicht und eröffnet den Waldeigentümern neue Möglichkeiten.

Nicht nur beim Klimawandel spielt in den nächsten Jahre der Wald eine Rolle, sondern auch im Umweltbereich. Die neusten Zahlen des EU-Umweltberichtes⁸ unterstreichen den Handlungsbedarf für mehr Umweltschutz in der Schweiz. Sie hat von allen europäischen Ländern den niedrigsten Anteil an Schutzgebieten gemessen an der Landesfläche. Negativ äussern sich die Autoren auch zu Pflanzenschutzmittelbelastungen in Böden und Gewässern. Im Hinblick auf die Umweltdefizite gewinnen Waldreservatsflächen, der Wald als Filter für das Grund-

wasser sowie die ökologische Aufwertung im Wald an Relevanz. Mit dem steigenden Druck auf die Flächennutzung vor allem im Mittelland einerseits und dem Potenzial von Wald und Holz im Kontext von Klimawandel und der CO₂-Problematik andererseits stehen in der Waldpolitik wichtige Diskussionen an: Eine Balance zu finden zwischen dem Schutz des Waldes und der Nutzung desselben als ökologische Ausgleichsfläche und Lieferant der nachhaltigen Ressource Holz, wird in den kommenden Jahren wohl zu einer echten Herausforderung werden. ■

Eingereicht: 26. März 2020, akzeptiert (ohne Review): 30. März 2020

Literatur

- BAFU (2019)** Teilrevision der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung). Erläuternder Bericht. Bern: Bundesamt Umwelt. 27 p.
- BLW (2019)** Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung. Agrarpolitik ab 2022 (AP22+). Bern: Bundesamt Landwirtschaft. 71 p.
- EFV (2017)** Voranschlag 2020, Band 2B: mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2020–2022 der Verwaltungseinheiten EFD, WBF, UVEK. Bern: Eidgenöss Finanzverwaltung. 354 p.
- TSCHANNEN A, SCHIBLI B, LIEBERHERR E (2018)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2017. Schweiz Z Forstwes 169: 150–157. doi: 10.3188/szf.2018.0150
- TSCHANNEN A, SCHIBLI B, LIEBERHERR E (2019)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2018. Schweiz Z Forstwes 169: 153–160. doi: 10.3188/szf.2019.0153
- UVEK (2019)** Das Insektensterben stoppen – eine Auslegeordnung zuhanden der UREK-N. Ursachen, Handlungsbedarf, Massnahmen. Bern: Eidg Dep Umwelt Verkehr Energie Komm. 22 p.

⁸ Umweltbericht des Bundesamtes für Umwelt vom 4.12.2019: <https://is.gd/vZzNDW> (20.01.2020)

Revue annuelle de la politique forestière en 2019

En 2019, la politique forestière fédérale a été marquée par des changements dans le domaine de la protection des forêts et des préparatifs internes pour l'adaptation de la politique forestière après 2020. La protection des forêts a également été une question dominante dans les débats parlementaires sur les thèmes du bois et de la gestion des forêts. Il n'y a pas eu d'augmentation du nombre de décisions du Tribunal Fédéral sur le droit forestier et, comme d'habitude, la question centrale a été la constatation de la nature forestière. Dans les domaines politiques liés à la forêt, la révision de la Loi sur la chasse demeure si controversée qu'elle aboutit à un référendum. Le Parlement a également débattu des révisions de la Loi sur le CO₂ et de la Loi sur l'aménagement du territoire ainsi que de la poursuite de l'élaboration de la politique agricole.

Annual review of Swiss forest policy 2019

Changes in the area of forest protection and internal administrative preparations for the adaptation of forest policy post 2020 characterised the Confederation's forest policy in 2019. Forest protection was also a dominant theme in the parliamentary initiatives on forest and timber management. There was no increase in the number of federal court decisions on forest law and, as usual, the question of forest designation was central. In the forest-related policy areas, the revision of the hunting law remains so controversial that it has resulted in a referendum. Among other things, the parliament also debated the revisions of the CO₂ Act and the Spatial Planning Act as well as the further development of agricultural policy.