

Der Wald: Hemmschuh oder Retter der Schweizer Raumordnungspolitik? (Essay)

Thomas Abt Landwirtschaft und Wald (Lawa) Kanton Luzern (CH)*

The forest: hindrance or help in Swiss land-use planning policy? (Essay)

The forest characterizes the landscape of the Swiss plateau and of other development areas by its surface area, its aspect and its distribution as a relatively stable element, whereas arable land is constantly diminishing in area on account of the uncontrolled development of building zones. Simultaneously, in the mountainous areas, the forest is spreading onto agricultural land not cultivated anymore. Ways to restrict these developments must be found in the current revision of the Land-Use legislation. A relaxation of the clearing prohibition will not solve the problem.

Keywords: landscape change, forest preservation, land-use planning
doi: 10.3188/szf.2011.0247

* Centralstrasse 33, CH-6210 Sursee, E-Mail thomas.abt@lu.ch

Der Wald ist Teil der Landschaft. Gleich wie sich das Landschaftsbild in den letzten Jahrzehnten geändert hat, war auch der Wald in der Schweiz einer Entwicklung unterworfen. Zur Urzeit war der grösste Teil unseres Landes durch Wald bedeckt. Er wurde zur Jagd und zur Waldweide genutzt (Regierungsrat Luzern 1968). Der Wald war über Jahrhunderte eine absolut lebensnotwendige Rohstoff- und Nahrungsquelle. Das Bevölkerungswachstum, verbunden mit der entsprechenden Siedlungsentwicklung und dem steigenden Bedarf nach Brennholz für die Glas- und Erzhöfen sowie die übrige Industrie, führte dazu, dass bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts die Wälder der Schweiz grösstenteils ausgeplündert wurden (BBl 1988 III 173).

Die Übernutzung des Waldes, gefolgt von Naturkatastrophen in den Jahren 1834, 1839 und 1868, sowie der vom Schweizerischen Forstverein im Jahr 1856 in Auftrag gegebene «Bericht an den Bundesrat über das Forstwesen in der Schweiz» führten schlussendlich zu einem ersten Waldartikel in der Bundesverfassung von 1874 und zum ersten Forstpolizeigesetz von 1876 (Jenni 1993). Mit dem Forstpolizeigesetz von 1902 wurde das Walderhaltungsgebot auf Gesetzesstufe verankert.

Im Sinne des Hochwasserschutzes wurden Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts insbesondere Feuchtgebiete drainiert und anschliessend aufgeforstet. Es war die Zeit der grossen Auf-

forstungen. Im Kanton Luzern wurden beispielsweise in den Jahren 1880 bis 1976 Projekte für Neuaufforstungen im Umfang von 1967 ha bewilligt, wovon bis Ende 1981 knapp zwei Drittel vollendet waren (Fischer 1985). Diese Entwicklung erfuhr ab 1940 einen Unterbruch, als im Zuge der Anbauschlacht sogenannte «Kriegsrodungen» zur Gewinnung von landwirtschaftlichen Nutzflächen getätigt wurden. Ein grosser Teil der kriegsbedingten Rodungsflächen blieb auch nach Ende des Zweiten Weltkrieges landwirtschaftliche Nutzfläche. Im Kanton Luzern wurden von den 533.5 ha, die im Krieg gerodet wurden, bis ins Jahr 1954 lediglich 37 ha wieder aufgeforstet (Fischer 1985).

Mit dem einsetzenden Wirtschaftsaufschwung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts setzte eine enorme Bautätigkeit ein, die bis heute anhält und die mit einem hohen Landbedarf gekoppelt ist. Der Druck auf die Waldflächen nahm insbesondere im Mittelland und in den alpinen Tourismuszentren zu. Nachdem das Bundesgericht das Rodungsrecht in den Siebziger- und Achtzigerjahren mit einer Serie von Urteilen konkretisiert hatte, erfolgten grössere Rodungen nur noch für Infrastrukturanlagen (Verkehr, Entsorgung, Versorgung, Leitungen, Hochwasserschutz usw.). Parallel dazu ist eine weitere Entwicklung zu verzeichnen: die Ausdehnung des Waldes auf aufgegebenen landwirtschaftlichen Flächen im Berggebiet.

Abb 1 Die Landschaft rund um Sempach im Jahr 1957 ...

Foto: Stadtarchiv Sempach



Aktuelle Situation

Das Rodungsrecht hat sich bewährt. Nur in wenigen Fällen (Skipisten, Golfplätze, teilweise Baulandgewinnung) wurde es bestritten. Auch konnte damit der Waldverlust im Mittelland in Grenzen gehalten werden. Dank seinem strengen Schutz ist der Wald in den letzten 50 Jahren eines der wenigen konstanten Landschaftselemente im Schweizer Mittelland geblieben.

Abbildung 1 zeigt die Landschaft rund um Sempach im Jahr 1957, Abbildung 2 diejenige im Jahr 1998. Zwischen den beiden Aufnahmen liegen rund 40 Jahre. Während dieses Zeitraums blieb der Wald in seiner Fläche, Form und Verteilung nahezu gleich. Auch die Fläche des Sempachersees ist – nachdem dieser in den Jahren 1760 und 1806 zur Gewinnung von Landwirtschaftsland abgesenkt wurde – konstant geblieben. Geändert hat sich hingegen die Nutzung der Uferzone, wo Naturvorrang- und Erholungsflächen entstanden sind. Markant verändert hat sich die Siedlungsfläche. Während das Städtchen Sempach im Jahr 1957 noch sehr klein war, dehnt es sich im Jahr 1998 um ein Mehrfaches in alle Richtungen aus. Ebenfalls verändert präsentiert sich das Strassennetz. Auf dem Foto aus dem Jahr 1998 sind die Kantonsstrassen und vor allem die Autobahn A2 gut erkennbar. Schliesslich ist auch der Wandel in der landwirtschaftlichen Nutzung sehr augenfällig. Im Jahr 1957 wurde das Landschaftsbild durch die unzähligen Hochstammobstbäume geprägt. Vierzig Jahre später sind davon nur noch wenige übrig geblieben.

Der Bildvergleich zeigt, wie stark sich die Landschaft in den letzten 50 Jahren verändert hat. Nur der Wald blieb in seiner Fläche, seiner Ausformung

und seiner Verteilung gleich. Diese Konstanz, verbunden mit dem starken Schutz, scheint in unserer kurzlebigen Zeit ein Nachteil geworden zu sein. Zu oft steht der Wald heute einer auf kurzfristigen Erfolg ausgerichteten Siedlungspolitik im Weg. Eine überkommunale, alle Bedürfnisse abdeckende, vorausschauende Planung findet häufig nicht statt. Die Raumplanung hat es bis heute nicht geschafft, den Raum zu ordnen und den enormen Landverschleiss zu bremsen. Die Zersiedelung und die Zerstörung von Kulturland sind ungelöste Probleme der schweizerischen Raumplanung. Als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative «Raum für Mensch und Natur» hat der Bundesrat die erste Etappe der Teilrevision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, SR 700) verabschiedet. Mit dieser soll das Kulturland besser geschützt werden, indem die Siedlungsentwicklung konsequenter gesteuert werden soll als bisher.¹

Parallel dazu fordern landwirtschaftliche Kreise eine Lockerung des Rodungsverbot und die Integration des Waldes in die Raumplanung.² In Verantwortung der Motion 10.3489 von Nationalrat Hansjörg Hassler hat der Bundesrat am 1. September 2010 diese Forderungen abgelehnt und bezüglich des Verhältnisses von Siedlungen, Landwirtschaftsland und Waldfläche auf die zweite Etappe der RPG-Revision verwiesen.

¹ Medienmitteilung des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 21. Januar 2010. www.news.admin.ch/message/?lang=de&msg-id=31226 (18.5.2011).

² Pressemitteilung der Konferenz Kantonalen Landwirtschaftsdirektoren vom 20. Januar 2011 und Motion 10.3489 «Umfassender Schutz des Kulturlandes in der Raumplanung» von Nationalrat Hansjörg Hassler.

Abb 2 ... und im Jahr 1998.

Foto: Stadtarchiv Sempach



In Bezug auf den Landschaftswandel müssen zwei Entwicklungen unterschieden werden, die in der aktuellen Diskussion um die Lockerung des Rodungsrechts insbesondere von landwirtschaftlichen Kreisen oft zu Unrecht vermischt werden: Hauptsächlich im Mittelland nahmen in den letzten Jahrzehnten die Siedlungsflächen zulasten des Kulturlandes stark zu. Dagegen wuchsen insbesondere in den Voralpen, in den Alpen und auf der Alpensüdseite Waldflächen auf Kulturlandflächen ein, die eben nicht mehr landwirtschaftlich kultiviert werden.

Einwuchsproblematik

Der Wald wächst auf Flächen ein, die nicht oder kaum mehr landwirtschaftlich genutzt werden. Auf Standorten, wo so neuer Schutzwald begründet wird, ist dieser Einwuchs willkommen. Wenn aber vormalig gut strukturierte Geländekammern monoton von Wald überwachsen werden, verarmt das Landschaftsbild. Auch nimmt der ökologische Wert solcher Gegenden ab, da im Zuge des Waldeinwuchses nicht nur die (vormalig extensiv gepflegten) Trockenwiesen und die innige Verzahnung von Wald und Offenland verschwinden, sondern auch die Pflanzen- und Tierarten, die auf diese Lebensräume angewiesen sind.

Spätestens wenn die Bäume auf der Einwuchsfläche 20 Jahre alt sind, ist unter der geltenden Waldgesetzgebung aus der einwachsenden Landwirtschaftsfläche ein Wald im Rechtssinne geworden. Eine Reaktivierung einer solchen Fläche, beispielsweise nach erfolgtem Generationenwechsel im Landwirtschaftsbetrieb oder zur Wiederbestossung einer Alp, ist nicht möglich. Hier setzt die mit der parla-

mentarischen Initiative «Flexibilisierung der Waldflächenpolitik» anvisierte Waldgesetzänderung an (Urek-S 2011). Gemäss Art. 7 Abs. 3 lit. a der Revisionsvorlage soll neu bei Rodungen von in den letzten 30 Jahren eingewachsenen Flächen für die Rückgewinnung von landwirtschaftlichem Kulturland auf Rodungersatz verzichtet werden können. Diese Neuregelung impliziert, dass landwirtschaftliche Flächen, auf denen der Wald maximal 30 Jahre eingewachsen ist, mit einem Rodungsverfahren reaktiviert werden können. Zudem sollen die Kantone in Gebieten mit unerwünschtem Waldeinwuchs die Waldgrenzen in Zukunft statisch festlegen können. Die Bezeichnung dieser Gebiete, die involvierten Kreise (Landwirtschaft, Naturschutz, Tourismus, Wald) sowie die zu treffenden Massnahmen und deren Finanzierung sollen auf Stufe Richtplan festgelegt werden.

Inwieweit sich diese formellen Regelungen bewähren, muss sich zeigen. Nur mit Gesetzen und Plänen alleine wird der Waldeinwuchs nicht verhindert. Um die gewünschten Flächen offen zu halten, braucht es aktive Arbeit, die bezahlt werden muss. Sei es über Naturschutzverträge, sei es über angepasste Grundlagen für das Ausbezahlen von landwirtschaftlichen Direktzahlungen.

Siedlungsausdehnung

Im Gegensatz zu den landwirtschaftlichen Flächen, die aufgegeben und anschliessend vom Wald überwachsen werden, geht hauptsächlich im Mittelland Kulturland durch die ungebremste Bautätigkeit und die entsprechende Siedlungsausdehnung verloren.

Der oft zitierte «Siedlungsbrei» ist im Schweizer Mittelland vielerorts Tatsache geworden. Insbesondere entlang der Verkehrsachsen reiht sich Bauzone an Bauzone. Die Landschaftsqualität, der ökologische Wert und damit schlussendlich auch die Lebensqualität für die Bevölkerung werden schrittweise herabgesetzt. Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht abzusehen. Die Hauptlast dieses unerwünschten Landschaftswandels trägt die Landwirtschaft, die zusätzlich für Gewässerrenaturierungen Flächen hergeben muss. Jahr für Jahr reduziert sich die Fläche landwirtschaftlichen Kulturlandes. Dass Landwirtschaftskreise nun eine Lockerung des Rodungsverbotens fordern, ist hingegen der falsche Ansatz. Dort, wo das Kulturland unter Druck steht, ist es der Wald genauso. Oft handelt es sich dabei um flächenmässig eher kleine Restwälder, die von Bauzonen umgeben sind. Die Verlockung ist tatsächlich gross, diese isolierten, qualitativ oft schlechten Wälder zu eliminieren. Andererseits diskutiert man unter dem Titel «Urban forestry» darüber, den Wald wieder in die Stadt zu bringen beziehungsweise ihn in die Begrünung stark besiedelter Gebiete mit einzubeziehen. Es macht absolut keinen Sinn, die letzten Kleinwälder ungeachtet ihrer Funktion dem wachsenden Druck zu opfern, um später die unkoordiniert gewachsene Siedlungsfläche wieder sehr aufwendig zu durchgrünen. Das Gleiche gilt für die an die Siedlung angrenzenden grösseren Waldteile. Auch hier wäre es einfach, diese Waldgebiete – in Abwesenheit einer griffigen Raumordnungspolitik – scheinbar neuen Baulandinzonungen zu opfern, um später festzustellen, dass der Erholungsraum für die Wohnbevölkerung fehlt. Tatsächlich nehmen die Wälder in Siedlungsnähe wichtige Erholungsfunktionen wahr. Sie bilden die einzigen grösseren Freizeitarenen, deren Betretung inklusive der Benutzung der Infrastruktur (Strassen und Wege, Themen- und Sportpfade, Feuerstellen und Rastplätze, Bike- und Reitpisten, Spielplätze usw.) für die Bevölkerung völlig gratis ist. Zahlreiche Studien belegen, dass der Aufenthalt im Wald gesundheitsfördernd ist (Bernasconi & Schroff 2008). Den Wald der ungebremsten

Siedlungsentwicklung zu opfern, ist deshalb auch aus diesem Blickwinkel kontraproduktiv.

Fazit

Die Lösung der Probleme liegt für die Landwirtschaft und den Wald in der aktuell laufenden Revision des Raumplanungsgesetzes. Hier muss es gelingen, Massnahmen auf Gesetzesstufe aufzunehmen, die die Siedlungsausdehnung nach aussen und damit den Kulturlandverlust nachhaltig bremsen. Eine Lockerung des Rodungsrechts kommt zum heutigen Zeitpunkt nicht infrage. In Bezug auf das Verhindern von unerwünschtem Waldeinwuchs schafft die aktuelle Waldgesetzrevision die waldrechtlichen Voraussetzungen. Damit die entsprechenden Flächen tatsächlich auch offen gehalten werden, braucht es aber Vorkehrungen in den kantonalen Richtplänen sowie Finanzierungsmöglichkeiten in den Bereichen Landwirtschaft und Naturschutz. ■

Eingereicht: 6. April 2011, akzeptiert (ohne Review): 18. Mai 2011

Literatur

- BERNASCONI A, SCHROFF U (2008)** Freizeit und Erholung im Wald. Grundlagen, Instrumente, Beispiele. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Wissen 0819. 69 p.
- FISCHER A (1985)** Waldveränderungen als Kulturlandschaftswandel im Kanton Luzern: Fallstudien zur Persistenz und Dynamik des Waldes in der Kulturlandschaft des Kantons Luzern seit dem Forstgesetz von 1875. Basel: Geographisch-ethnologische Gesellschaft, Basl Beitr Geogr 32. 214 p.
- JENNI HP (1993)** Vor lauter Bäumen den Wald doch noch sehen: Ein Wegweiser durch die neue Waldgesetzgebung. Bern: Bundesamt Umwelt Wald Landschaft, Schriftenreihe Umwelt 210. 114 p.
- REGIERUNGSRAT LUZERN (1968)** Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grosse Rat zum Entwurf eines Forstgesetzes. Luzern: Regierungsrat Kanton Luzern. 18 p.
- UREK-S (2011)** Parlamentarische Initiative Flexibilisierung der Waldflächenpolitik (09.474). Bericht vom 3. Februar 2011. Bern: Kommission Umwelt Raumplanung Energie Ständerat. Bern. 26 p.

Der Wald: Hemmschuh oder Retter der Schweizer Raumordnungspolitik? (Essay)

Der Wald prägt die Landschaft im Mittelland und in den übrigen raumplanerischen Entwicklungsgebieten der Schweiz mit seiner Fläche, seiner Ausformung und seiner Verteilung als relativ konstantes Element, während das Kulturland wegen der ungebremsten Siedlungsentwicklung laufend an Fläche verliert. Gleichzeitig wächst in den Bergen Wald auf landwirtschaftlich nicht mehr bewirtschafteten Flächen ein. Beide Entwicklungen müssen mit der aktuell stattfindenden Revision des Raumplanungsgesetzes gebremst werden. Eine Lockerung des Rodungsrechts löst die Probleme nicht.

La forêt: entrave ou sauveur de la politique territoriale suisse? (Essai)

Sur le Plateau et dans les autres régions en développement du point de vue aménagement du territoire, la forêt est un élément paysager relativement constant par son étendue, sa structure et sa distribution, alors que les surfaces cultivées régressent régulièrement en raison de l'expansion effrénée des surfaces bâties. Simultanément, en montagne, les surfaces agricoles délaissées se reboisent naturellement. Ces deux développements doivent être rectifiés par la présente révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Un assouplissement du droit sur les défrichements ne résoudra pas les problèmes.