

**Willi Zimmermann** Professur für Umweltpolitik und Umweltökonomie, Institut für Umweltentscheidungen, ETH Zürich (CH)\*  
**Kathrin Steinmann** Gruppe Politik Natürlicher Ressourcen, Institut für Umweltentscheidungen, ETH Zürich (CH)  
**Eva Lieberherr** Gruppe Politik Natürlicher Ressourcen, Institut für Umweltentscheidungen, ETH Zürich (CH)

## Waldpolitischer Jahresrückblick 2014

Das waldpolitische Jahr 2014 war geprägt von der Verabschiedung von Botschaft und Entwurf zu einer Ergänzung des Waldgesetzes durch den Bundesrat sowie von deren Behandlung durch die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates und durch den Ständerat. Von der Revision sind mehr als 20 Artikel des geltenden Waldgesetzes betroffen. Trotz dieser Vielzahl von Änderungen vermochte die Vorlage bisher keine hohen Wellen zu schlagen. Die Zahl der wald- und holzrelevanten parlamentarischen Vorstösse ging 2014 stark zurück, während zu Beginn des Jahres 2015 bereits eine klare Zunahme zu beobachten ist. Das Budget für den Wald präsentiert sich praktisch gleich wie im Vorjahr. Die Zahl der bundesgerichtlichen Entscheide zu Fragen der Waldgesetzgebung bleibt nach wie vor tief, jedoch sind vermehrt bedeutende Urteile der obersten kantonalen Gerichte zu vermelden. Bei der Waldpolitik im weiteren Sinne haben die politischen Behörden vor allem in der Raumplanung und in der Energiepolitik neue Weichenstellungen vorgenommen.

**Keywords:** forest policy, annual review, Switzerland

**doi:** 10.3188/szf.2015.0238

\* Universitätstrasse 16, CH-8092 Zürich, E-Mail [wzimmermann@retired.ethz.ch](mailto:wzimmermann@retired.ethz.ch)

In der vorliegenden Rückblende blicken die Autoren auf das waldpolitische Geschehen in der Schweiz im Jahr 2014 zurück. Berücksichtigt sind die Geschehnisse bis im März des aktuellen Jahres. Im Kapitel «Waldpolitik im engeren Sinn» werden Gesetzgebungsprozesse, Budgetbeschlüsse und parlamentarische Vorstösse zu waldrelevanten Themen dargestellt. Zudem werden die Geschäfte von Bundesrat und Bundesverwaltung beleuchtet und die waldrelevanten Bundesgerichtsentscheide besprochen. Im Kapitel «Waldpolitik im weiteren Sinn» werden Gesetze, Aktionspläne und Strategien aus anderen Politikbereichen mit Auswirkungen auf den Wald betrachtet.

### Waldpolitik im engeren Sinn

#### Gesetzgebung im Parlament

Gemäss seiner Botschaft will der Bundesrat mit der aktuellen Ergänzung des Bundesgesetzes über den Wald (Waldgesetz, WaG, SR 921.0) den Schweizer Wald fit machen für die erwarteten Klimaveränderungen und ihn besser vor Schädlingen

schützen. Ausserdem soll die Holznutzung gesteigert werden. Diese drei Hauptziele und mehrere kleinere Anpassungen sollen mit der Schaffung von 8 neuen und mit der Revision von 15 bestehenden Artikeln erreicht werden. Nachdem der Bundesrat im Mai 2014 Botschaft und Entwurf veröffentlicht hatte (BBl 2014 4909), beschäftigte sich zunächst die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) mit der Vorlage. Bei der Detailberatung wich sie nur in wenigen Punkten von den Vorschlägen des Bundesrates ab und überwies die Vorlage mit 9 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen an den Ständerat (AB 2015 S 86).

Der Ständerat hat das Geschäft in der Frühlingsession 2015 als Erstrat beraten und folgte im Wesentlichen ebenfalls den Anträgen des Bundesrates. Er nahm gegenüber der bundesrätlichen Vorlage nur eine inhaltliche Ergänzung vor: Mit 34 zu 8 Stimmen erweiterte er in Übereinstimmung mit der vorberatenden Kommission den Art. 5 WaG durch einen Absatz 3<sup>bis</sup>. Gemäss diesem ist in Zukunft bei der *Bewilligung [...] von Erzeugungsanlagen erneuerbarer Energie und Energietransport- und -verteilanlagen (im Wald) [...] das nationale Interesse an der*

Realisierung dieser Vorhaben bei der Interessenabwägung als gleichrangig zu betrachten mit anderen Interessen. Eine zweite Ergänzung der UREK-S lehnte der Ständerat hingegen ab. Eine Mehrheit der Kommission hatte eine Erweiterung von Art. 38a Abs. 1 WaG durch einen Buchstaben g beantragt, wonach in Zukunft der Neubau und die Sanierung von Erschliessungsanlagen auch im Nichtschutzwald mittels Finanzhilfen durch den Bund unterstützt werden könnten (Abbildung 1). Diese Erweiterung des Förderungskataloges gab im Ständerat mit Abstand am meisten zu diskutieren und war der hauptsächlich umstrittene Punkt der gesamten Vorlage. Mit Unterstützung von Bundesrätin Leuthard lehnte der Rat die Förderung von Erschliessungsanlagen im Nichtschutzwald schliesslich mit 29 gegen 13 Stimmen



Abb 1 Hauptdiskussionspunkt in der Debatte zur Ergänzung des Waldgesetzes ist die Frage, ob der Aus- und Neubau (Optimierung) von Erschliessungsanlagen künftig auch im Nichtschutzwald mit Bundesbeiträgen unterstützt werden soll. Foto: NARP, ETH Zürich

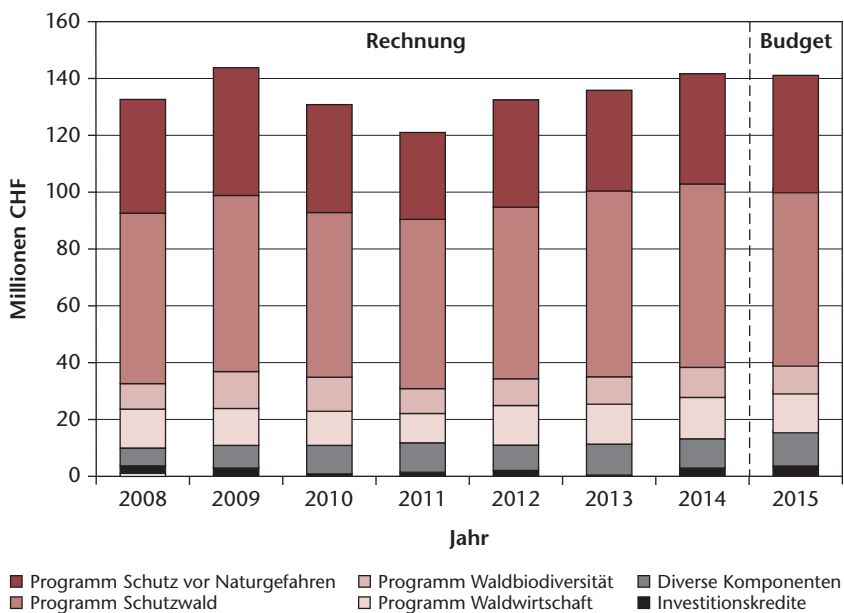


Abb 2 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnungen 2008 bis 2014 sowie Budget 2015 (schriftliche Mitteilung des BAFU vom 9.2.2015; EFV 2013).

ab. Eines der Hauptargumente für die Ablehnung war der Hinweis auf die im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vor rund zehn Jahren beschlossene Aufgabenteilung, wonach die Förderung der Walderschliessung im Schutzwald Bundes- und Kantonssache, im Nichtschutzwald jedoch primär Sache der Kantone ist. Die gesamte Vorlage wurde schliesslich mit 38 Stimmen, einer Gegenstimme und einer Enthaltung gutgeheissen und an den Nationalrat überwiesen.

Obwohl die Ergänzung des WaG die Änderung von mehr als 20 Artikeln vorsieht, hat sie bis jetzt weder im Parlament noch in der Öffentlichkeit hohe Wellen geschlagen. Dies mag daran liegen, dass mit den Themen Anpassung an den Klimawandel, Bekämpfung von Schadorganismen und Holzförderung eher abstrakte, technische und partikuläre Aspekte zur Debatte stehen. Kernanliegen der Waldgesetzgebung wie die quantitative Walderhaltung oder die Waldbewirtschaftung werden nicht oder nur marginal berührt. Ob die über 250 000 Waldeigentümer und die noch grössere Zahl von Waldnutzenden von den Neuerungen etwas zu spüren bekommen werden, hängt in hohem Masse von den zusätzlich zur Verfügung stehenden Bundesbeiträgen und deren Verteilung ab. Deshalb blieben, abgesehen von der angesprochenen Debatte über die Finanzierung von Erschliessungsanlagen im Nichtschutzwald, die üblichen Auseinandersetzungen zwischen Nutzern und Schützern und zwischen Föderalisten und Zentralisten bisher weitestgehend aus.

Bei der Diskussion über die Erschliessungsanlagen handelt es sich um eine «klassische» und dauernde Auseinandersetzung zwischen Naturschutzorganisationen und Forstwirtschaft. Es geht aber auch um das Dauerthema der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Der definitive Entscheid ist trotz komfortabler Mehrheit im Ständerat noch nicht gefallen, denn der Nationalrat hat im Mai 2014 mit 128 zu 30 Stimmen der Motion 12.3877 (von Siebenthal) zugestimmt, mit welcher die Förderung der Erschliessung ausserhalb des Schutzwaldes gefordert wird. Falls das Parlament beschliesst, den Neubau und die Sanierung von Erschliessungsanlagen künftig auch im Nichtschutzwald durch den Bund zu unterstützen, wird sich erst bei der mittelfristigen Finanzplanung und der jährlichen Budgetdebatte entscheiden, in welcher Höhe der Bund finanzielle Mittel dafür bereitstellen wird.

### Budgetbeschlüsse

Das vom Parlament genehmigte Budget 2015 für den Bereich Wald und Naturgefahren zeichnet sich durch eine hohe Konstanz aus. Dies ist in erster Linie damit zu erklären, dass es sich beim Budget jeweils grösstenteils um den Durchschnitt der

Budgetposten	Rechnung 2014 (Mio. CHF)	Budget 2015 (Mio. CHF)
Investitionskredit	3.2	3.5
Diverse Komponenten	10.1	11.6
Programm Waldwirtschaft	14.6	14.0
Programm Waldbiodiversität	10.1	9.5
Programm Schutzwald	64.7	61.0
Programm Schutz vor Naturgefahren	39.0	41.4
<b>Total</b>	<b>141.7</b>	<b>141.0</b>

**Tab 1** Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnung 2014 und Budget 2015 (schriftliche Mitteilung des BAFU vom 9.2.2015; EFV 2013).

vierjährigen NFA-Programmperiode handelt. Die Rechnungen widerspiegeln dann die effektiv ausbezahlten Bundesbeiträge für die einzelnen Beitragskategorien. Wie Abbildung 2 zeigt, bewegten sich in der Rechnung 2014 sowohl der Gesamtbetrag als auch die Beträge für die einzelnen Beitragskategorien im Rahmen der Vorjahre. Das Budget 2015 entspricht weitgehend der Rechnung 2014 (Tabelle 1). Der Gesamtbetrag liegt weiterhin bei rund 140 Millionen Franken pro Jahr, das Programm Schutzwald und der Schutz vor Naturgefahren bleiben die wichtigsten Förderungstatbestände. Auf sie entfallen mehr als 70 Prozent der forstlichen Bundesbeiträge, während das Programm Waldbiodiversität knappe sieben Prozent des Gesamtbudgets beansprucht.

#### Parlamentarische Vorstösse

Weniger Konstanz weisen die parlamentarischen Vorstösse zu walddrelevanten Themen auf. Mit neun Vorstössen und einer Frage hat sich deren Zahl 2014 im Vergleich zum Vorjahr faktisch halbiert. Mit sechs Vorstössen wurde dabei das Instrument der wenig verbindlichen Interpellation am häufigsten benutzt, gefolgt von drei Motionen und einer Frage. Die Vorstösse waren weniger einseitig verteilt als in früheren Jahren, stammen sie doch von acht verschiedenen Parlamentariern. Sie behandeln ein breites Spektrum an Themen, das von der Eschenwelke über den freien Zugang zu den Bergen, das Zusammenleben von Wolf und Bergbevölkerung, das Fallholz entlang von Gewässern, die Umbenennung von Jagdbanngeländen und den asiatischen Laubholzbockkäfer bis zur Ergänzung des Waldgesetzes reicht.

Das laufende Jahr scheint zum Steigerungslauf in Sachen walddrelevanten parlamentarischer Vorstösse zu werden. Allein im ersten Quartal wurden zwölf Vorstösse eingereicht, fast gleichmässig verteilt auf Fragen, Interpellationen und Motionen. Hauptthema sind die Frankenstärke und deren Auswirkungen auf die schweizerische Wald- und Holzwirtschaft (15.3031, 15.3034, 15.5004, 15.5042, 15.5221). Neben diesem von der Tagesaktualität geprägten Thema beinhalten die Vorstösse Grundsatzthemen wie die Möglichkeiten der Inwertsetzung von Waldleistungen (15.3299), die NFA-Programm-

vereinbarungen Wald 2016 bis 2019 (15.3282) oder die konkreten Massnahmen zur Ausschöpfung des Holznutzungspotenzials gemäss Waldpolitik 2020 (15.3286). In Anbetracht der bevorstehenden Parlamentswahlen im Herbst 2015 ist zu erwarten, dass die Zahl der Vorstösse zu walddrelevanten Themen weiterhin hoch bleiben wird.

#### Bundesrat und Bundesverwaltung

Hauptgeschäft des Bundesrates war aus walddpolitischer Sicht die Verabschiedung von Entwurf und Botschaft zur Ergänzung des WaG sowie deren Vertretung in der UREK-S und im Ständerat. Im Weiteren verabschiedete der Bundesrat als Teil eines umfassenden Aktionsplans diverse Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel für den Zeitraum 2014 bis 2019. Für den Bereich Wald wurden die Schwerpunkte «Walddpflege den sich verändernden Bedingungen anpassen» und «Forschung und Monitoring zur Waldentwicklung weiterentwickeln» definiert (BAFU 2014). Die Umschreibung der vorgesehenen Massnahmen ist eher allgemein gehalten und fokussiert auf persuasive, organisatorische oder bereits bestehende Massnahmen. An erster Stelle steht dabei die Intensivierung der Walddpflege, insbesondere im Gebirgswald. Zudem sollen längerfristige Monitoring- und Forschungsprojekte zur Erarbeitung von walddrelevanten Grundlagen gefördert werden. Die Umsetzung der meisten Massnahmen soll laut Bundesrat «im Rahmen der Ergänzung des Waldgesetzes» oder aber «im Rahmen bestehender Ressourcen», insbesondere durch die Anpassung des NFA-Programms, erfolgen.

Ein neues «Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016–2019» (BAFU 2015) ist im Frühjahr 2015 erschienen. Die darin enthaltenen neuen Förderbereiche für den Wald gelten unter Vorbehalt der definitiv verabschiedeten Waldgesetzgebung. Im bereits erwähnten Aktionsplan zum Klimawandel wird der zusätzliche Finanzbedarf für Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel auf jährlich rund 20 Millionen Franken geschätzt. Diese sollen im Rahmen der Ergänzung des WaG bereitgestellt werden.

Über die wichtigsten laufenden Geschäfte berichtet die Abteilung Wald des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) regelmässig in ihrem Newsletter. Laut dieser Quelle prägten im Jahr 2014 neben den bereits besprochenen Geschäften in erster Linie die Beschaffung diverser Grundlagen zum Walddschutz, zur Ressource Holz, zur Waldbiodiversität, zu den NFA-Programmvereinbarungen sowie zu den Naturgefahren die Tätigkeiten der Abteilung Wald.

#### Bundesgericht

Das Bundesgericht musste sich nur in wenigen Fällen mit walddrechtlichen Fragen auseinandersetzen. Die Zahl der Bundesgerichtsentscheide mit ei-

nem primär waldbrechtlichen Gegenstand beschränkt sich auf einen Fall. Dabei ging es um eine Waldfeststellung im Kanton Waadt (1C\_187/2014). Das Bundesgericht stützte den Entscheid der kantonalen Forstbehörde und die Meinung des BAFU, dass es sich beim fraglichen Grundstück um Wald im Sinne der Waldgesetzgebung handelt. Die Beschwerdeführer machten geltend, dass sich auf der fraglichen Parzelle nur noch ein paar Bäume befänden und das Grundstück als Park unterhalten werde. Die Vorinstanzen und das Bundesgericht kamen jedoch zum Schluss, dass die Bestockung vor einem starken Eingriff im Jahre 2007 eindeutig Waldcharakter aufgewiesen hatte und dass selbst der heutige Bestand noch in der Lage sei, Waldfunktionen auszuüben. Das Bundesgericht bestätigt in diesem Entscheid seine Praxis a) zur Auslegung des Parkbegriffes, b) zum Prinzip, dass ein Grundstück mit Waldqualität nur durch eine formelle Rodungsbewilligung, nicht aber durch Abholzung in Nichtwald umgewandelt werden kann, und c) zur Zulässigkeit von älteren Luftbildern bei strittigen Waldfeststellungen.

In rund einem halben Dutzend weiterer Fälle gab es waldbrechtliche Fragen in (Neben-)Erwägungen zu beurteilen, vorwiegend im Rahmen von Entscheiden aus dem Raumplanungs- und Baurecht. Dabei wurde von den Beschwerdeführern in erster Linie die Verletzung von Rodungs- und Waldabstandsvorschriften geltend gemacht. Im Fall 1C\_145/2013 ging es um die Erweiterung einer Bauzone, von der ein Waldgrundstück betroffen war. Das Bundesgericht bejahte die korrekte Koordination von Planungsentscheid und Rodungsbewilligung und stützte den Entscheid der Nidwaldner Behörden sowie die Meinung des BAFU.

In einem zweiten, ebenfalls primär bau- und planungsrechtlichen Entscheid ging es um die Erweiterung einer Kiesabbaustelle mit zusätzlichen Erschliessungsanlagen (1C\_590/213). Aus waldbrechtlicher Sicht hatte das Bundesgericht zu beurteilen, ob die Baubewilligungen und die für die Erschliessung erforderliche Rodungsbewilligung von den Vorinstanzen genügend koordiniert worden waren. Des Weiteren war strittig, ob eine im Jahre 1994 für das gleiche Werk erteilte Rodungsbewilligung auch die geplante Erweiterung einschliesse. In beiden Punkten entschied das Bundesgericht gegen die Vorinstanzen im Kanton Luzern und hiess *die Beschwerden hinsichtlich der erforderlichen waldbrechtlichen Rodungsbewilligung teilweise gut*. Zur Koordinationspflicht hält das Bundesgericht fest: *Soweit die entsprechenden waldbrechtlichen Bewilligungen [...] eine Voraussetzung der Baubewilligung bilden, sind die drei Bewilligungen derartig miteinander verbunden, dass deren Beurteilung nicht aufgespalten werden kann*. Hinsichtlich der Gültigkeit früher erteilter Rodungsbewilligungen für Erweiterungsprojekte hält das Bundesgericht fest: *Die einmal erteilte Rodungsbewilligung lässt [...] nicht jede Zwecker-*

*weiterung zu [...]. Daraus ergibt sich, dass jede nicht lediglich untergeordnete Erweiterung des Kiesabbaugebiets oder Neubeanspruchung des Rodungsareals eine neue Ausnahmebewilligung gemäss Art. 5 Abs. 2 WaG voraussetzt.*

Anders sieht es im Entscheid 1C\_462/2012 aus, bei dem das Bundesgericht die Bewilligung einer Inertstoffdeponie und die Erteilung einer Rodungsbewilligung durch diverse Behörden des Kantons Waadt als rechtskonform beurteilte.

Im Entscheid 1C\_464/213 hatte das Bundesgericht Gelegenheit, einen Beitrag zur Interpretation von Artikel 1 Abs. 2 und Artikel 19 WaG zu leisten. Es galt die Frage zu klären, ob Steinschläge und Felsabstürze bei einem ehemaligen Steinbruch als Naturereignisse im Sinne des Waldgesetzes zu qualifizieren sind. Das Bundesgericht kam aufgrund von Fachgutachten und insbesondere der Stellungnahme des BAFU zum Schluss, dass *die Steinschläge und Felsstürze beim ehemaligen Abbaugebiet [...] nicht als Naturereignisse im Sinne des WaG zu qualifizieren (sind), weshalb die Vorinstanz dieses Gesetz zu Recht für nicht anwendbar erklärt hat*.

Im Entscheid 1C\_386/2014 bestätigte das Bundesgericht seine Rechtsprechung zur Unterschreitung des in Art. 17 WaG geforderten Waldabstandes. Es hielt die Unterschreitung des Regelabstandes von zehn Metern beim Bau einer kleinen Zufahrtsstrasse für rechtens und hielt von Neuem fest: *La jurisprudence considère qu'une route de desserte dérogeant à la distance par rapport à la lisière et sise à 3 m des arbres peut être admise au motif, notamment, qu'il s'agit d'un ouvrage dont l'influence sur la forêt est beaucoup plus faible que celle d'un bâtiment*.

In einem zweiten Entscheid, bei dem es unter anderem um die Unterschreitung des Waldabstandes für eine Resort-Überbauung bis auf fünf Meter ging (1C\_621/20112), befand das Bundesgericht: *Avec l'OFEV, on doit donc relever, que la dérogation à la distance minimale (de 5 m) est problématique*. Es hiess die Beschwerde der Umweltorganisationen in diesem Punkt zwar gut, erklärte die Unterschreitung des Waldabstandes im vorliegenden Fall aber nicht für bundesrechtswidrig, sondern wies die Sache zur definitiven Abklärung an die betreffende Gemeinde zurück.

Der nicht abschliessende Überblick über die Bundesgerichtsentscheide mit waldbrechtlichen Erwägungen zeigt, dass das Waldrecht selten allein, sondern meist im Zusammenhang mit anderen Gesetzgebungen Gegenstand von gerichtlichen Auseinandersetzungen ist. Waldfeststellungen, Rodungen und Waldabstände bleiben die inhaltlichen Kernthemen. Sie werden aber stärker in einem Gesamtzusammenhang mit anderen Rechtsbereichen betrachtet und aufgrund der Koordinationspflicht gemeinsam behandelt. Innerhalb dieser Gesamtentscheide hat das Waldrecht wenig von seiner Bedeutung verloren. Wie einzelne Entscheide zeigen,

kann die ungenügende oder unkoordinierte Behandlung walddrechtlicher Aspekte zur Gutheissung von Beschwerden führen. Dabei fällt auf, dass in den besprochenen Fällen nur in einem Fall (Resort-Überbauung) von Umweltorganisationen Beschwerde beim Bundesgericht erhoben wurde. Eine grosse Rolle scheint das BAFU zu spielen, wurde es doch, wenn es sich nicht schon an den kantonalen Verfahren beteiligt hatte, vom Bundesgericht in allen Fällen zu Stellungnahmen eingeladen. Soweit diese klare Anträge enthielten, wurden sie vom Bundesgericht positiv gewürdigt und in die Urteilsbegründung einbezogen. Der Aktionsradius des BAFU beschränkt sich somit nicht nur auf die Gesetzgebung und den Gesetzesvollzug, sondern reicht bis in die höchststrichterliche Rechtsprechung.

Neben dem Bundesgericht gewinnen je länger, desto mehr auch Urteile von Kantonsgerichten an Bedeutung, insbesondere im Zusammenhang mit Fragen, die über die klassischen Themen Waldfeststellung, Rodungen und Waldabstand hinausreichen. So hatte beispielsweise das Kantonsgericht Luzern die Rechtmässigkeit einer Nutzungsbewilligung in einem vom Kanton als besonderer Schutzwald ausgedehnten Privatwald zu beurteilen (Urteil vom 15. September 2014). Das aus walddplanerischer Sicht interessante Urteil hält fest, dass es bei Fehlen eines verbindlichen Waldentwicklungsplans legitim ist, *die vom BAFU verabschiedeten national harmonisierten Kriterien (NaiS) zur Abgrenzung des Schutzwalds heranzuziehen.*

Ein ebenfalls bemerkenswertes Urteil zu walddrechtlichen Fragen stammt vom Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Gemäss Urteil 100.2012.456 vom 11. Juni 2014 stellt *der Seilpark mit 150 Plattformen im Berner Dählhölzliwald [...] eine nichtforstliche Kleinbaute beziehungsweise -anlage dar, obwohl er mit 6.9 Hektaren eine grosse Waldfläche beansprucht.*<sup>1</sup>

## Waldpolitik im weiteren Sinn

### Raumplanung und Raumentwicklung

2014 traten sowohl das revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) als auch die dazugehörige Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) in Kraft. Festgelegt wurden dabei Richtlinien, wie überdimensionierte Bauzonen vermieden und wie die bestehenden Bauzonen besser genutzt werden können.

Im Dezember 2014 wurde die Vernehmlassung zur 2. Etappe der RPG-Revision eröffnet (Vernehmlassungsfrist bis 15. Mai 2015). Die Revision legt einen Fokus auf den Schutz des Kulturlandes und auf das Bauen ausserhalb Bauzonen. Eingeführt werden soll, dass der Richtplan die Abstimmung von Waldfunktionen mit den übrigen Nutzungen aufzeigen muss. Weiter soll festgelegt werden, dass die Kantone Gebiete bezeichnen, in welchen eine Zunahme der Waldflächen verhindert werden soll – eine Bestim-

<sup>1</sup> Umweltrecht Prax 7/2014: S. 707



**Abb 3** Das Verhältnis zwischen Wald-, Landwirtschafts- und Siedlungsgebiet ist ein aktuell viel diskutiertes, sektorübergreifendes Thema. Foto: NARP, ETH Zürich

mung, die im WaG mit der Revision von 2013 (Flexibilisierung der Waldflächenpolitik) bereits eingeführt wurde (ARE 2014).

Der Bundesrat verabschiedete im Februar 2014 Entwurf und Botschaft zum Bundesgesetz über Zweitwohnungen zuhanden des Parlaments (BBl 2014 2287). In der Herbstsession 2014 änderte der Ständerat die Vorlage ab, wonach diese aus Sicht linker Kreise mit vielen Schlupflöchern den Volkswillen umging. Nachdem die Initianten angedroht hatten, das Referendum gegen ein zu lasches Gesetz zu ergreifen, erarbeiteten sie zusammen mit den Fraktionen der SVP und FDP einen Kompromiss, mit welchem die Initiative strenger umgesetzt werden soll. Im Gegenzug versicherten die Initianten, dass sie auf ein Referendum verzichten würden. Schliesslich traten beide Räte auf diesen Kompromiss ein und verabschiedeten das Gesetz im März 2015 (Referendumsfrist bis 9. Juli 2015).

### Natur- und Landschaftsschutzpolitik

Die Strategie Biodiversität Schweiz sowie die Erarbeitung des dazugehörigen Aktionsplanes beschäftigen weiterhin zahlreiche Akteure. Aus dem aufwendigen partizipativen Prozess resultierten 320 Vorschläge für Massnahmen, welche vom BAFU zu einem Aktionsplan mit 110 Massnahmen verdichtet wurden. Dieser wurde zu Beginn des Jahres 2015 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen und befindet sich momentan in einer Konsultation bei den Kantonen.

Von Juni bis September 2014 führte das BAFU eine Konsultation zur Überarbeitung der Konzepte Wolf und Luchs durch. Mit neuen Regelungen sollte ermöglicht werden, Populationen zu regulieren, falls deren Bestände gesichert sind. Die Stellungnahmen umfassten sehr kontroverse Rückmeldungen. Da gleichzeitig im Parlament mehrere Motionen zum Wolf hängig waren, wurde die Überarbeitung des Konzeptes Wolf sistiert, bis klar ist, in welche Richtung sich die Wolfpolitik weiterentwickeln wird. In einem ersten Schritt sollen nun die Kriterien für den Abschuss von Einzeltieren neu in der Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, JSV, SR 922.01) und nicht mehr im Konzept Wolf geregelt werden. Zu einer entsprechenden Revision der JSV wurde von Januar bis März 2015 eine Anhörung durchgeführt.

Die UREK-S hat am 20. Januar 2015 mehrere Standesinitiativen zum Gewässerraum beraten und eine Änderung des Bundesgesetzes über den Gewässerschutz (Gewässerschutzgesetz, GSchG, SR 814.20) abgelehnt. Jedoch hat sie eine eigene Motion (15.3001) lanciert, bei welcher es darum geht, *die Gewässerschutzverordnung und sämtliche Richtlinien dahingehend anzupassen, dass die Kantone für die Festlegung der Gewässerräume [...] den maximalen Hand-*

*lungsspielraum erhalten.* Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion, was der Ständerat in der Frühjahrssession 2015 auch tat. In einem nächsten Schritt wird sie zusammen mit den Standesinitiativen in der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) besprochen.

### Landwirtschaftspolitik

2014 startete die Umsetzung der Agrarpolitik 2014–2017 und damit des neuen Beitragsystems. Es liegen noch keine Daten dazu vor, wie die für den Wald relevanten Kulturlandschafts-, Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge von den Landwirten aufgenommen wurden. Die Auswirkungen auf den Wald und die Landschaft werden sich wohl erst in einigen Jahren zeigen.

Zwei Volksinitiativen, welche die Ernährungssicherheit in der Schweiz ansprechen, wurden 2014 lanciert. Die Initiative für Ernährungssicherheit des Schweizer Bauernverbandes (SBV) sowie die Volksinitiative «Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle» von Uniterre fordern beide den Erhalt des Kulturlandes. Der Bundesrat präsentierte im Januar 2015 einen direkten Gegenvorschlag zur Initiative des SBV, in welchem er einen stärkeren Fokus auf wirtschaftliche Aspekte legt, den Erhalt des Kulturlandes aber ebenfalls anstrebt. Von Januar bis April 2015 wurde eine Vernehmlassung zum Gegenvorschlag durchgeführt. Die zweite Initiative befindet sich laut der offiziellen Website im Stadium der Unterschriftensammlung.

### Energiepolitik

Die Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer», welche die Mehrwertsteuer durch eine Steuer auf nicht erneuerbare Energiequellen ersetzen wollte, um die erneuerbaren Energien zu fördern, wurde von Bundesrat und Parlament 2014 zur Ablehnung empfohlen und im März 2015 von rund 92 Prozent des Stimmvolkes wuchtig abgelehnt.

Im September 2014 verabschiedete der Bundesrat ein erstes Massnahmenpaket zur Energiestrategie 2050 zuhanden des Parlaments. Der Fokus liegt dabei auf der weiteren Förderung erneuerbarer Energien sowie auf der Energieeffizienz. Für die Umsetzung dieser Massnahmen sind eine Totalrevision des Energiegesetzes (EnG, SR 730) sowie Anpassungen in neun weiteren Gesetzen nötig. Der Nationalrat hat dieses Geschäft im Dezember 2014 und im März 2015 beraten.

Ein weiteres Geschäft mit möglichen Auswirkungen auf Wald und Landschaft ist die Strategie Stromnetz, welche von November 2014 bis März 2015 in Vernehmlassung war. Ziel dieser Strategie ist, das Stromnetz an die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen anzupassen. Neue Leitungen wie auch der Ausbau oder Ersatz von bestehenden Leitungen sollen grundsätzlich als Erdverkabelung er-



**Abb 4** Kleinwasserkraftwerke stehen im Spannungsfeld zwischen der Produktion erneuerbarer Energie und dem Landschaftsschutz. Auf dem Bild der Bau eines Kleinwasserkraftwerkes am Walibach im Goms (Wallis). Foto: WWF Wallis

folgen. Damit ist die Diskussion über den Einfluss von Stromleitungen auf das Landschaftsbild respektive auf das betroffene Ökosystem noch nicht abgeschlossen. Weiter wird mit dieser Strategie angestrebt, dass Netzausbauprojekte als Anlagen von nationalem Interesse deklariert werden können. Damit würde dieses Nutzinteresse auf die gleiche Stufe gehoben wie Schutzinteressen im Umweltbereich, was künftig zu einer neuen Interessenabwägung, insbesondere in Landschaften von nationaler Bedeutung, führen würde.

Das Bundesgericht (BGE 1C\_283/2012) entschied im April 2014 in Bezug auf ein Kleinwasserkraftwerk im Obergoms (VS), dass dessen Beitrag an die Stromproduktion einen Eingriff in das bisher unberührte Gonerlital, welches schutzwürdige Landschaftselemente umfasst, nicht rechtfertigt. Im Entscheid wird auf die Energiestrategie des Bundesrates verwiesen, nach welcher nicht jegliche Standorte in Schutzgebieten verbaut, sondern vielmehr Anlagen, die mit möglichst geringen Eingriffen möglichst grossen Nutzen für die Stromproduktion bringen, realisiert werden sollen. Im Rahmen der Behandlung der Energiestrategie 2050 diskutierte der Nationalrat im Dezember 2014 die finanzielle Unterstützung von kleinen und grossen Wasserkraftwerken und debattierte darüber, ob die Produktion von erneuerbaren Energien zum nationalen Interesse erhoben werden sollte, wodurch der Bau neuer Anlagen in national geschützten Landschaften erleichtert würde.

## Fazit und Ausblick

Die Schweizer Waldpolitik wurde im betrachteten Zeitraum von Januar 2014 bis März 2015 von der Debatte über eine Ergänzung des WaG geprägt.

Die Gesetzesänderung stellt die dritte grössere Revision seit dem Inkrafttreten des WaG im Jahr 1993 dar. Inhaltlich ist eine grosse Übereinstimmung zwischen Verwaltung, Bundesrat, Kommission und Parlament festzustellen. Zu erwähnen ist, dass das Parlament den von Interessenverbänden formulierten Forderungen nach einem Ausbau der Subventions-tatbestände bisher nicht nachgekommen ist.

Bezüglich Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sind im Waldbereich keine grundlegenden Veränderungen eingetreten. Jedoch wurde im Dezember 2014 respektive im März 2015 von den eidgenössischen Räten die Motion «Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen» (13.3363) der Finanzkommission des Nationalrates angenommen. Damit wird der Bundesrat beauftragt, dem Parlament eine Analyse aller Verbundaufgaben, zu welchen auch die Waldpolitik gehört, vorzulegen. Dabei muss er zu jeder Verbundaufgabe festhalten, ob es zweckmässiger ist, wenn sie eine solche bleibt oder wenn sie ganz in Bundes- oder Kantonshoheit überführt wird.

Im Zusammenspiel zwischen Politik und richterlichen Behörden hat die Politik im Waldbereich wieder das Primat übernommen. Bezüglich der Gerichtsentscheide fällt zum einen die Gesamtbetrachtung von verschiedenen Rechtsgebieten wie Wald-, Raumplanungs-, Wasser- oder Umweltschutzrecht, zum anderen die Rechtsprechung von kantonalen Gerichten zu bisher nicht oder kaum aufgeworfenen walddrechtlichen Fragen auf.

Aus Sicht der Governance-Theorie liegt der Schwerpunkt der Waldpolitik des Bundes in der horizontalen Koordination mit diversen Politiksektoren, sowohl bei der Politikformulierung wie auch beim Vollzug durch Verwaltung und Gerichte. Darin liegt voraussichtlich die grösste Herausforderung der nächsten Jahre, namentlich wenn es um die zweite Etappe der RPG-Revision, um die Umsetzung der ersten Etappe und der Zweitwohnungsinitiative oder um die Verabschiedung der Energiestrategie 2050 und des Aktionsplanes Biodiversität Schweiz geht. Mit den immer knapper werdenden Raumverhältnissen in der Schweiz werden die Diskussionen um die Kulturlanderhaltung nicht an der Waldgrenze haltmachen. Mit der Flexibilisierung der Waldflächenpolitik von 2013 hat sich gezeigt, dass die Walderhaltung in der Schweiz nicht mehr um jeden Preis durchgesetzt werden muss. Daher wird es zentral sein, die Entwicklungen rund um die Landwirtschaftsflächen weiter zu verfolgen.

Das in der Governance-Theorie stark betonte Element der Partizipation hat im Bereich der Natur- und Landschaftspolitik einen Dämpfer erfahren. Bei der Konkretisierung des Aktionsplanes Biodiversität wurde festgestellt, dass ein breit angelegter Mitwirkungsprozess zum Bumerang werden kann, wenn die von Interessengruppen vorgebrachten Forderungen

gen von den Entscheidungsträgern nicht entsprechend gewürdigt werden.

Die Diskussion um den starken Schweizer Franken dürfte aus Sicht der Waldpolitik eher von kurzer Dauer sein, zumal der Subventionierung von Schweizer Holz übergeordnetes Recht entgegensteht. Allerdings könnte sie beim jetzigen Stand der Ergänzung des Waldgesetzes dazu beitragen, dass sich die beiden Räte doch noch zur Subventionierung von Waldstrassen im Nichtschutzwald bewegen lassen.

2015 werden voraussichtlich die weitere Beratung der WaG-Ergänzung, die Vorbereitungen für die Implementierung der neuen NFA-Programmvereinbarungen für die Beitragsperiode 2016 bis 2019, die zweite Etappe der RPG-Revision, die Bearbeitung der erwähnten Motion zur Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen und zu einem gewissen Grad der indirekte Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Grüne Wirtschaft», mit dem eine gesetzliche

Basis für Holzhandelsregulierungen geschaffen werden soll, wie auch die Frankenstärke und das Wahljahr die Schweizer Waldpolitik prägen.

*Eingereicht: 30. April 2015, akzeptiert (ohne Review): 4. Mai 2015*

## Literatur

- ARE (2014)** 2. Etappe Revision RPG – Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen. Bern: Bundesamt Raumentwicklung. 34 p.
- BAFU (2014)** Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz. Aktionsplan 2014–2019. Zweiter Teil der Strategie des Bundesrates vom 9. April 2014. Bern: Bundesamt Umwelt. 100 p.
- BAFU (2015)** Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016–2019. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Vollzug. 266 p.
- EFV (2013)** Voranschlag 2014, Band 2b: Verwaltungseinheiten, Begründungen. Bern: Eidg Finanzverwaltung. 380 p.

## Revue annuelle de la politique forestière en 2014

En 2014, la politique forestière fédérale a été marquée par l'adoption par le Conseil fédéral du message et du projet concernant un complément à la loi fédérale sur les forêts, ainsi que par le traitement de ce complément par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats et par le Conseil des Etats. Cette révision concerne plus de 20 articles de la loi fédérale sur les forêts. Malgré ce grand nombre de changements, ce projet de loi n'a pas fait de vagues pour l'instant. Les interventions parlementaires concernant la forêt ont fortement diminué en 2014, alors qu'un accroissement est constaté au début de l'année 2015. Le budget pour la forêt est pratiquement identique aux chiffres de l'année dernière. Le nombre d'arrêts du Tribunal fédéral en matière forestière reste limité, mais on observe davantage d'arrêts pertinents produits par les tribunaux cantonaux. Concernant les autres domaines politiques qui influencent la forêt, des développements importants s'observent dans l'aménagement du territoire et dans la politique énergétique.

## Annual review of Swiss forest policy 2014

Swiss forest policy in 2014 was marked by the passage of the Federal Council's message and draft of an amendment of the Forest Law, which was also treated by the Council of State's Commission for Environment, Spatial Planning and Energy and by the Council of State itself. This revision affects more than 20 articles of the current Forest Law. Despite these numerous alterations, the revision has not caused major debates. The forest-relevant parliamentary interventions decreased drastically in 2014, but since the beginning of 2015 a countertrend is notable. The forest budget remained practically the same as in previous years. The number of federal court decisions in relation to the forest sector has stayed small. Yet there are increasingly significant cantonal court decisions in this domain. In terms of broader forest policy, the public administration has mainly undertaken new standpoints regarding spatial planning and energy policies.