

Waldpolitischer Jahresrückblick 2016

Eva Lieberherr

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Natural Resource Policy Group (CH)*

Beatrix Schibli

SCHIBLI & PARTNER Advokatur und Notariat (CH)

Kathrin Steinmann

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Natural Resource Policy Group (CH)

Waldpolitischer Jahresrückblick 2016

Im Jahr 2016 wurde die Schweizer Waldpolitik von der im Frühjahr 2016 beschlossenen Ergänzung des Bundesgesetzes über den Wald geprägt. Bundesrat und Bundesverwaltung erarbeiteten die notwendige Revision der Verordnung über den Wald. Nach Ablauf der Referendumsfrist konnte das Inkrafttreten der revidierten Rechts-erlasse per 1. Januar 2017 bestimmt werden. Das Bundesgericht setzte sich vorwiegend mit Fällen betreffend Rodung und Waldabstand auseinander. Mit den Entwicklungen in der Raumplanungs-, Landschafts-, Landwirtschafts- und Energiepolitik bleiben flächenbezogene Fragen weiterhin von zentraler Bedeutung. In diesem Jahresrückblick werden die waldpolitischen Entwicklungen bis Ende März 2017 berücksichtigt.

Keywords: forest policy, annual review, Switzerland

doi: 10.3188/szf.2017.0213

* Universitätstrasse 16, CH-8092 Zürich, E-Mail eva.lieberherr@usys.ethz.ch

Das waldpolitische Jahr 2016 stand im Zeichen der Konkretisierung und Umsetzung der Änderungen im Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG, SR 921.0). Bundesrat und Bundesverwaltung erarbeiteten die dazu notwendige Revision der Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV, SR 921.01) sowie die nötigen Anpassungen in weiteren Verordnungen.

Im ersten Teil dieses Jahresrückblickes betrachten wir die Entwicklungen der Waldpolitik im engeren Sinn. Neben den waldpolitischen Geschäften von Bundesrat und Bundesverwaltung besprechen wir die parlamentarischen Vorstösse zu wald- und holzspezifischen Themen, den Voranschlag und die Rechnung zu den Bundesbeiträgen an den Wald sowie die walddrelevanten Bundesgerichtsentscheide des Jahres 2016 (bis und mit März 2017). Im zweiten Teil werfen wir einen Blick auf Neuerungen in weiteren Politikfeldern, welche den Wald direkt oder indirekt beeinflussen.

Waldpolitik im engeren Sinn

Bundesrat und Bundesverwaltung

Der Bundesrat und die Bundesverwaltung waren im vergangenen Jahr mit der Konkretisierung der Ergänzung des WaG beschäftigt. Im letzten Jah-

resrückblick (Steinmann & Zimmermann 2016) haben wir die parlamentarische Debatte zur Ergänzung des WaG bis zu dessen Verabschiedung im März 2016 betrachtet. Hauptziele der Gesetzesrevision sind die Anpassung des Schweizer Waldes an den Klimawandel, die Bekämpfung von Schadorganismen sowie eine Steigerung der Holznutzung.

Die Neuerungen im WaG machten Anpassungen in der WaV notwendig. Es wurden Ausführungsbestimmungen erlassen und Kompetenzen und Aufgaben von verschiedenen Bundesstellen festgehalten (BAFU 2016a). Mit der Revision werden zudem Bestimmungen in der Pflanzenschutzverordnung (PSV, SR 916.20), in der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV, SR 814.011) sowie in der Geoinformationsverordnung (GeolV, SR 510.620) angepasst (BAFU 2016a).

Mit der Ergänzung des WaG wurde das Wählbarkeitszeugnis, welches bislang erforderlich war, um ein höheres Amt im öffentlichen Forstdienst zu übernehmen, abgeschafft. In Art. 32 WaV werden neu die Anforderungen an die praktische Weiterbildung aufgelistet, für welche die Kantone genügend Praktikumsstellen anzubieten haben (BAFU 2016a).

Eine Änderung im Rahmen der WaV-Revision beruht nicht auf den Ergänzungen des WaG, sondern stellt eine eigenständige Neuerung dar. Bisher wurden die Kosten für die Durchführung von Kon-

trollen beim Import von Holzverpackungen, über die Schadorganismen eingeführt werden könnten, vom Bund getragen. Neu werden beim Importeur Gebühren erhoben, wenn bei Kontrollen aufgrund der Nichteinhaltung von Vorschriften zusätzliche Arbeiten anfallen. Diese Neuerung wird über den Anhang der Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Umwelt (GebV-BAFU, SR 814.014) geregelt (BAFU 2016a).

Nachdem die Referendumsfrist zur Ergänzung des WaG am 7. Juli 2016 (BBl 2016 2117) unbenutzt abgelaufen war, hat der Bundesrat am 17. August 2016 die Anpassungen der WaV genehmigt und das Inkrafttreten der beiden revidierten Rechtserlasse per 1. Januar 2017 festgelegt. Um genügend Zeit für die Umstellung zu gewähren, treten die Änderungen im Bereich der praktischen Ausbildung sowie die Anpassung der GebV-BAFU erst am 1. Januar 2018 in Kraft (BAFU 2016a).

Nebst der Waldgesetzgebung hat sich die Bundesverwaltung intensiv mit dem Thema Holz befasst. Im September 2016 hat die BAFU-Direktion den überarbeiteten Aktionsplan Holz für die Jahre 2017 bis 2020 genehmigt (BAFU 2017). Drei Schwerpunktthemen wurden festgelegt: 1) Optimierte Kaskadennutzung, 2) klimagerechtes Bauen und Sanieren, 3) Kommunikation, Wissenstransfer und Zusammenarbeit. Damit einhergehend hat das BAFU Anfang 2017 die Kampagne «#WOODVETIA – Aktion für mehr Schweizer Holz» lanciert. Ziel der Kampagne ist, mit lebensgrossen Holzfiguren von Schweizer Persönlichkeiten (Abbildung 1), die in der ganzen Schweiz zu finden sind, der Bevölkerung das Material Holz näherzubringen.¹



Abb 1 Eisenbahnpionier Alfred Escher, eine der Holzfiguren der Kampagne «#WOODVETIA», fährt bis Ende Jahr mit seinem Generalabonnement auf der Gotthardstrecke.

Foto: Kampagne #WOODVETIA

Parlamentarische Vorstösse

Während in den vergangenen Jahren in den eidgenössischen Räten jeweils 10 bis 25 Vorstösse zu wald- und holzspezifischen Themen eingereicht wurden, waren es im Jahr 2016 lediglich vier. Die Parlamentarische Initiative 16.471 «Erleichterung der Rodungsvoraussetzungen für die Umsetzung der Waldpolitik 2020» birgt Potenzial für grössere Veränderungen. Ziel der Initiative ist eine erleichterte Rodung für Investitionen der Holzindustrie. In Zukunft sollen bei Rodungen für Holzindustriebetriebe der Nachweis der Standortgebundenheit sowie die Ersatzmassnahmen wegfallen. Damit sollen Benachteiligungen der Schweizer gegenüber der ausländischen Holzindustrie geschmälert und die einheimische Holzverarbeitung gefördert werden. Das Geschäft wurde in den Räten noch nicht behandelt.

Mit der Motion 16.3521 «Nutzung des inländischen Holznutzungspotenzials. Auswirkungen» wurde der Bundesrat aufgefordert, aufzuzeigen, welche Effekte und welches Potenzial die Nutzung von Schweizer Holz bezüglich Klimawandel hat. Der Bundesrat wies in seiner Antwort darauf hin, dass international vergleichbare Quantifizierungen aufgrund fehlender Berechnungsgrundlagen noch nicht möglich seien und dass 2017 eine Aktualisierung der Studie «CO₂-Effekte der Schweizer Wald- und Holzwirtschaft» (BAFU 2007) erscheinen soll.

Von Bedeutung für die Waldwirtschaft ist die Motion 16.3431 «Keine Mehrwertsteuer auf subventionierten Aufgaben». Der Bundesrat wird beauftragt, das Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG, SR 641.20) so zu ändern, dass von Gemeinwesen zur Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben ausgerichtete Subventionen nicht der Mehrwertsteuer unterliegen. Davon betroffen wäre beispielsweise die Pflege von Schutzwäldern (Abbildung 2). Die Motion wurde von beiden Räten angenommen, womit der Bundesrat verpflichtet ist, eine entsprechende Vorlage zu erarbeiten.

Schliesslich behandelte die Interpellation 16.4025 «Illegale Rodung in Brasilien. Was tut die Schweiz?» ein internationales Thema. Der Bundesrat beantwortete die Fragen im Februar 2017, wobei er auf die Deklarationspflicht bei Importen, das Engagement der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit und auf diverse internationale Abkommen hinwies. Er erwähnte auch, dass das Thema der nachhaltigen Waldbewirtschaftung regelmässig mit Brasilien thematisiert werde.

Vier Vorstösse aus dem Jahr 2015 wurden im Berichtsjahr abgeschlossen. Die im letzten Jahresrückblick erwähnte Parlamentarische Initiative 15.427 «Öffentliche Waldeigentümer, die Subventionen gemäss WaG erhalten, bauen mit Schweizer Holz» wurde im November 2016 zurückgezogen. Be-

¹ www.woodvetia.ch (14.5.2017).



Abb 2 Das Parlament verlangt, dass subventionierte Aufgaben wie die Pflege von Schutzwäldern künftig nicht mehr der Mehrwertsteuer unterliegen. Foto: Brigitte Wolf

stimmungen für die Verwendung von nachhaltig produziertem Holz bei Bauten des Bundes wurden im Rahmen der Ergänzung des WaG eingeführt. Nachdem der Nationalrat im September 2016 für die Motion 15.3081 «Rohholztransporte. Erhöhung des zulässigen Gesamtgewichts von 40 auf 44 Tonnen» stimmte, wurde dieses Anliegen im März 2017 vom Ständerat abgelehnt. Die beiden Geschäfte 15.3285 «Befristete Aufhebung der LSVA für Rohholztransporte inklusive Leer-Rückfahrten» (Postulat) und 15.3034 «Frankenschok für Schweizer Waldbesitzer und Holzindustrie» (Interpellation) wurden im Frühjahr 2017 unbehandelt abgeschlossen.

Rechnung 2016 und Voranschlag 2017

Laut Voranschlag sollten 2016 total 162.8 Millionen Franken forstliche Bundesbeiträge fließen, was gegenüber früheren Jahren eine Steigerung um rund 20 Millionen Franken bedeutet hätte. An die Kantone ausgeschüttet wurden schliesslich 149 Millionen Franken (Tabelle 1 und Abbildung 3). In den Bereichen Schutzwald und Waldbewirtschaftung blieben die Ausgaben unter dem Voranschlag. Der Grund für die Differenz zwischen Voranschlag 2016 und Rechnung 2016 liegt darin, dass sich der Gesetzgebungsprozess zur Ergänzung des WaG verzögerte (Steinmann & Zimmermann 2016) und die neuen Bestimmungen nicht wie geplant 2016, sondern erst am 1. Januar 2017 in Kraft traten. Damit konnte die Umsetzung erst im Finanzjahr 2017 starten.

2016 startete die dritte NFA-Programmperiode, für welche ein vierjähriger Kredit gesprochen wurde. Daher entspricht der Voranschlag 2017 in grossen Zügen den Zahlen des Voranschlags von 2016. Im Bereich Waldbewirtschaftung und bei den

diversen Komponenten ist ein geringer Rückgang der Mittel festzustellen. Für die Waldbiodiversität hingegen werden elf Millionen Franken mehr eingeplant, was einer Verdoppelung der Mittel in diesem Bereich entspricht. Die Erhöhung dieser Mittel ist auf einen Entscheid des Bundesrats vom Mai 2016 zurückzuführen, gemäss welchem im Zeitraum 2017 bis 2020 dringliche Massnahmen für die Biodiversität unterstützt werden.²

Bundesgericht

Im Vergleich zu den letzten Jahren hatte das Bundesgericht im Berichtsjahr deutlich mehr Fälle mit waldbrechtlichen Fragen zu behandeln. Dabei ging es hauptsächlich um Streitigkeiten bezüglich Rodungen und Waldabstände.

In einem Entscheid (1C_556/2013, 1C_558/2013, 1C_562/2013) ging es um das Ausführungsprojekt Umfahrung Näfels (Glarus) und um die hierfür erteilten Rodungsbewilligungen. Das Bundesgericht bestätigte, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Rodungsbewilligung erfüllt waren. Betreffend die vorzunehmende umfassende Interessenabwägung hielt es fest, dass die Vorinstanz zu Recht das öffentliche Interesse an der Umfahrungsstrasse als erheblich eingestuft hatte. Trotz erheblicher Auswirkungen des Strassenprojekts auf Natur und Umwelt war dem Bundesgericht zufolge das öffentliche Interesse an der Umfahrungsstrasse stärker zu gewichten als die öffentlichen Interessen am Natur- und Umweltschutz sowie die privaten Interessen enteigneter Personen.

Im Entscheid 1C_329/2015 ging es um eine Rodungsbewilligung in der Gemeinde Montana (Wallis). Die kantonalen Behörden hatten im Dezember 2013 den Quartierplan «Domaine du Parc» und im Zusammenhang damit die Rodung einer Waldfläche von 3218 m² unter Anordnung von Ersatzmassnahmen bewilligt. Sie hatten die Rodungsbewilligung in erster Linie damit begründet, dass eine Erstellung der Gebäude ausserhalb des Waldgebiets die städtische Struktur und seinen «ceinture de non-bâti» zerstören würde. Das Bundesgericht kam aber zum Schluss, dass im konkreten Fall das öffentliche städtebauliche Interesse das Interesse an der Walderhaltung nicht überwiegen würde. Daher erachtete es wie das BAFU die Voraussetzungen für die Erteilung der Rodungsbewilligung als nicht erfüllt.

Um eine teilweise Änderung des Nutzungsplans sowie eines detaillierten Gestaltungsplans ging es im Entscheid 1C_515/2014. Es war geplant, mittels Verschiebung von Stationsgebäuden und einer Verbindungspiste die zwei Skigebiete von «Verbier/Médran» und «Savoieyres La Tzoumaz» (Wallis)

² Medienmitteilung BAFU vom 18.5.2016: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-61729.html (30.1.2017).

Budgetposten	Voranschlag 2016 (Mio. CHF)	Rechnung 2016 (Mio. CHF)	Voranschlag 2017 (Mio. CHF)
Schutzwald	73.0	68.3	73.0
Waldbewirtschaftung	25.0	17.2	21.0
Waldbiodiversität	9.0	9.6	20.0
Schutz vor Naturgefahren	41.3	41.3	41.1
Diverse Komponenten	11.0	11.2	6.0
Forstlicher	3.5	1.4	2.5
Investitionskredit			
Total	162.8	149	163.6

Tab 1 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Voranschlag und Rechnung 2016 sowie Voranschlag 2017. Quellen: Mitteilungen BAFU, EFV 2016, Steinmann & Zimmermann 2016.

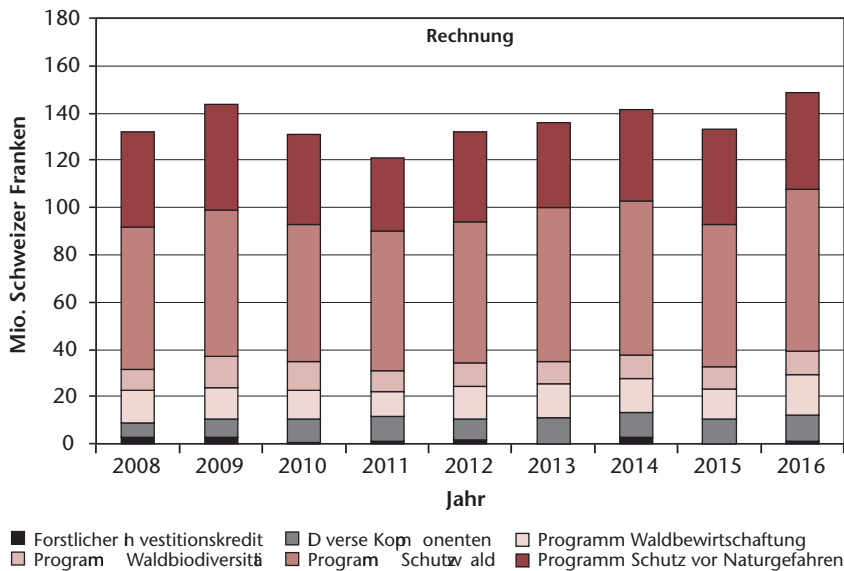


Abb 3 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnungen 2008 bis 2016. Quellen: Mitteilungen BAFU, Steinmann & Zimmermann 2016.

zu verbinden. Dafür war die Rodung einer über 5000 m² grossen Waldfläche vorgesehen. Zwei vom Projekt betroffene Grundstückseigentümer erhoben Beschwerde an das Kantonsgericht und anschliessend an das Bundesgericht. Sie argumentierten unter anderem, dass die Notwendigkeit der Rodungen von den kantonalen Behörden nicht genügend materiell überprüft worden sei. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass die Rodungsgesuche auf kantonalen Ebene genügend materiell geprüft worden waren. Zudem hatte sich auch das BAFU bereits zu den Rodungsgesuchen geäussert. Was die Rodung betraf, so erachtete das Bundesgericht die Beschwerde daher als unbegründet. Es hob jedoch aus anderen Gründen (unvollständiger Umweltverträglichkeitsbericht insbesondere betreffend Verkehr und Lärm) den Entscheid des Kantonsgerichts Wallis auf und wies die Sache zur neuen Beurteilung an dieses zurück.

Im Entscheid 1C_197/2016 hatte das Bundesgericht im Zusammenhang mit dem Bau eines Einfamilienhauses in der Gemeinde Grimisuat (Wallis) die Zulässigkeit einer erteilten Rodungsbewilligung zu beurteilen. Anders als das BAFU betrachtete das

Bundesgericht den für das Einfamilienhaus gewählten Ort als den einzigen, welcher die Erstellung eines Einfamilienhauses erlaubte. Weiter erachtete das Bundesgericht die Dimensionen des Wohnhauses nicht als unüblich gross. Gemäss Bundesgericht überwog in diesem Fall das private Interesse der Geschwister an einem Bau eines Einfamilienhauses auf einer Parzelle in der Bauzone das Interesse an der Walderhaltung. Die relativ kleine Rodung, welche auf derselben Parzelle kompensiert wurde, wurde als gerechtfertigt erachtet. Das Bundesgericht bejahte auch die Zulässigkeit der Unterschreitung des Waldabstands sowie die Ersatzmassnahmen.

Im Zusammenhang mit der 2. Etappe des Baus der Umfahrungsstrasse Wattwil (St. Gallen) waren vom Bundesgericht Ersatzmassnahmen für eine Rodung zu beurteilen (1C_391/2014). Für den Bau der Strasse war die Rodung von 19073 m² Waldfläche und ein Realersatz durch Aufforstungen im Umfang von 9010 m² vorgesehen. Die verbleibende Fläche von 10063 m² sollte in Form von Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes kompensiert werden. Die Eigentümer der von den Ersatzmassnahmen betroffenen Grundstücke wehrten sich dagegen und gelangten an das Bundesgericht. Dieses beurteilte den Fall gestützt auf Art. 7 alt-WaG in der bis zum 30. Juni 2013 geltenden Fassung, zog jedoch für seine Überlegungen auch den seit 1. Juli 2013 geltenden Art. 7 WaG hinzu. Es führte aus, dass Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes im Sinne von Art. 7 Abs. 3 alt-WaG in derselben Gegend zu realisieren sind, auch wenn dies nicht direkt aus dem Gesetzeswortlaut hervorgeht. Diese Massnahmen müssen gleichwertig sein (neu nun explizit so in Art. 7 Abs. 2 WaG). Gleichwertig können gemäss Bundesgericht nur Massnahmen sein, die eine dauerhafte Wirkung für die biologische Vielfalt des Waldes beziehungsweise für Natur und Landschaft haben. Die Gleichwertigkeit der Ersatzmassnahmen wurde in diesem Fall vom Bundesgericht bejaht. Zudem hielt es gestützt auf die Einschätzung des BAFU fest, dass in diesem Fall weitere Aufforstungen ökologisch nicht sinnvoll wären. Es war daher zulässig, in diesem Ausnahmefall als Ersatz für einen Teil des gerodeten Waldes nicht weitere Aufforstungen, sondern gleichwertige Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes vorzusehen. Das Bundesgericht erachtete die Argumente der Grundeigentümer betreffend die Ersatzmassnahmen insgesamt als nicht massgebend und wies diesbezüglich die Beschwerde ab.

Um denselben Bau der Umfahrungsstrasse Wattwil (2. Etappe) und die damit verbundenen Ersatzmassnahmen ging es in einem weiteren Bundesgerichtsentscheid (1C_393/2014). Auch hier wehrten sich Grundeigentümer gegen die Ersatzmassnahmen auf ihren Grundstücken. Das Bundesgericht machte dieselben Ausführungen zu Art. 7 alt-WaG in der bis

zum 30. Juni 2013 geltenden Fassung wie im Entscheid 1C_391/2014. Betreffend die Wahl des Standortes für die Ersatzmassnahmen war für das Bundesgericht ausschlaggebend, dass Flächen zu bevorzugen sind, welche nach dem Bau der Umfahrungsstrasse nicht mehr leicht zugänglich sein werden. Im Übrigen betraf die Wiederaufforstung einen direkt an die geplante Strasse angrenzenden Bereich. Das Bundesgericht erachtete dies als sinnvoll, da dieser Bereich schon bewaldet war. Zudem würde dies auch zur besseren landschaftlichen Einordnung der Umfahrungsstrasse beitragen. Das Bundesgericht beurteilte die gegen die angeordneten Ersatzmassnahmen vorgebrachten Einwände als unbegründet und wies diesbezüglich die Beschwerde ab.

Im Entscheid 1C_397/2015 plante ein Inhaber eines Mastgeflügel- und Milchwirtschaftsbetriebs auf seinem Grundstück in Wuppenau (Thurgau) die Errichtung eines Geflügelmaststalls mit drei Silos. Das geplante Bauvorhaben wies einen Abstand von rund zehn Metern zum Wald auf und unterschritt damit den Waldabstand nach kantonalem Recht von mindestens 25 Metern. Gegen das eingereichte Baugesuch erhob die Stiftung WWF Schweiz Einsprache. Nachdem das Forstamt des Kantons Thurgau die Herabsetzung des Waldabstands auf zehn Meter bewilligt hatte und sich auch andere Behörden zugunsten des Bauvorhabens ausgesprochen hatten, erteilte die Gemeinde Wuppenau die Baubewilligung und wies die Einsprache vom WWF Schweiz ab. Dagegen erhob der WWF Beschwerde bis an das Bundesgericht. Das Bauprojekt wurde vom Bundesgericht bereits angesichts des kommunalen Baureglements als nicht zonenkonform erachtet. Aus prozessökonomischen Gründen ging es jedoch auch auf die Prüfung der dem Projekt entstehenden Interessen nach

Art. 34 Abs. 4 Bst. b der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) ein: Was dies anbelangte, hatte die Vorinstanz die erheblichen öffentlichen Interessen am Erhalt der empfindlichen Landschaft und der schutzwürdigen Lebensräume sowie am Schutz der Waldfunktionen zu wenig und die wirtschaftlichen Interessen des Betriebsinhabers am Ausbau des Betriebs zu stark gewichtet. Daher wäre die Bewilligungserteilung für eine Geflügelmasthalle dieser Dimension und an der vorgesehenen Lage auch deswegen zu verweigern gewesen. In zwei konkreten Einzelfällen – im Entscheid 1C_55/2016 (Schwimmbassin in Veyrier, Genf) und im Entscheid 1C_98/2016 (Haus in Lugano, Tessin) – beurteilte das Bundesgericht hingegen die Unterschreitung des Waldabstands ausnahmsweise als zulässig.

Die Änderung kommunaler Nutzungspläne war im Entscheid 1C_346/2014 vom 26. Oktober 2016 zu beurteilen. Die Schwyberg Energie AG wollte auf dem Schwyberg (Freiburg; Abbildung 4) neun Windenergieanlagen bauen. Für die Erschliessung hätten drei Kilometer neue Maschinenwege gebaut und 1759 m² Wald gerodet werden müssen. Im Hinblick auf den Bau des Windparks hatten die Gemeinden Plaffeien und Plasselb eine Spezialzone ausgeschrieben. Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion des Kantons Freiburg genehmigte die Änderung der Ortsplanungen. Dagegen erhoben vier Organisationen (Mountain Wilderness Schweiz, Pro Natura, Stiftung Landschaftsschutz Schweiz und BirdLife Schweiz) zuerst Beschwerde an das Kantonsgericht Freiburg und danach an das Bundesgericht. Gemäss Bundesgericht war keine genügende Grundlage im Richtplan für dieses Grossprojekt vorhanden. Weiter ging das Bundesgericht auf die gemäss den anwendbaren Gesetzesbestimmungen erforderliche Gesamtinteressenabwägung ein. Es waren dies Art. 2 Abs. 1 Bst. b RPV, Art. 3 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG, SR 451), Art. 5 Abs. 2 Bst. a WaG sowie Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG in Verbindung mit Art. 14 Abs. 6 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV, SR 451.1). Das Bundesgericht hielt fest, dass es sich beim Schwyberg um eine besonders schützenswerte Kulturlandschaft handle, die von Eingriffen durch Grossanlagen weitgehend frei sei. Die Windenergieanlagen würden eine starke, auch aus der Ferne erkennbare Beeinträchtigung dieser Landschaft darstellen. Die Interessen am Landschafts-, Biotop- und Artenschutz beurteilte das Bundesgericht als sehr gewichtig, was eine sorgfältige Interessenabwägung erfordere. Das Kantonsgericht hatte jedoch nur eine partielle Interessenabwägung vorgenommen und sich mit den Argumenten der Beschwerdeführerinnen zu Alternativstandorten inhaltlich nicht auseinandergesetzt. Das Bundesgericht hob das Urteil des Kantonsgerichts auf und wies das Geschäft zur Neubeurteilung an das Kantonsgericht zurück. Dieses hob im Ent-



Abb 4 Das Bundesgericht entschied sich gegen einen Windenergiepark, welcher auf dem Schwyberg im Kanton Freiburg erbaut werden sollte. Foto: Wikipedia, Lutz Fischer-Lamprecht



Abb 5 Mit der Revision des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) wurde die Rechts- und Planungssicherheit verbessert. Das hintere Binntal ist eines der 162 BLN-Objekte. Foto: Brigitte Wolf

scheid 602 2016 159 vom 9. Februar 2017 den Entscheid der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (Genehmigung der Ortsplanungsänderungen für den Windpark) auf. Als Begründung führte es wie das Bundesgericht aus, dass im Richtplan keine genügende Grundlage für den Windpark besteht.

In weiteren Entscheiden ging es um eine Waldfeststellung (Entscheid 1C_239/2016), um die Ausnahmebewilligung für das Befahren einer Waldstrasse (Entscheid 1C_336/2015; Vergleich mit einem anderen Fall) sowie um einen provisorischen Bau-stopp betreffend Arbeiten im Waldgebiet (Entscheid 1C_362/2016, vgl. auch Entscheid 1F_7/2017).

Waldpolitik im weiteren Sinn

Natur- und Landschaftsschutzpolitik

Nachdem 2015 mit der revidierten Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, JSV, SR 922.01) neue Regelungen über den Abschuss von Wölfen eingeführt wurden (Steinmann & Zimmermann 2016), ist seit 2016 auch das angepasste Konzept Wolf in Kraft (BAFU 2016b). Das Thema Wolf verschwand damit aber nicht von der politischen Bühne. Im März 2016 lehnte der Ständerat die Motion 14.3570 ab, die zum Ziel hatte, den Wolf als ganzjährig jagdbare Art einzustufen. Von August bis November 2016 wurde die Vernehmlassung zur Revision des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG, SR 922.0) durch-

geführt. Mit der Vorlage zu dieser Revision wird unter anderem die Motion 14.3151 «Zusammenleben von Wolf und Bergbevölkerung» erfüllt. Die Ergebnisse der Vernehmlassung waren bei Redaktionsschluss noch nicht bekannt.

Im März 2017 hiess der Bundesrat die Revision des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) und die damit verbundene Änderung der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN, SR 451.11) gut. Neu werden die 162 BLN-Objekte (Abbildung 5) detailliert beschrieben, wobei die jeweiligen Schutzziele präzisiert werden. Damit wird die Rechts- und Planungssicherheit erhöht, da den Behörden bessere Grundlagen zur Verfügung stehen, wenn es um die Beurteilung von Vorhaben geht, die ein BLN-Objekt betreffen. Die klaren Zielformulierungen sollen die Interessenabwägung erleichtern und damit das Bewilligungsverfahren beschleunigen. Die Änderungen traten am 1. Juni 2017 in Kraft.³

Landwirtschaftspolitik

Im Jahr 2016 hat eine Expertengruppe die Überarbeitung des Sachplans Fruchtfolgeflächen aufgenommen. Bis 2018 soll ein Sachplan vorliegen, mit welchem die Fruchtfolgeflächen besser geschützt

³ Medienmitteilung des Bundesrates vom 29.3.2017: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-66167.html (30.3.2017).

werden.⁴ Damit soll die im Rahmen des 2016 angenommenen Postulates 15.4088 «Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen» geforderte Überprüfung des Verhältnisses des Kulturlandschutzes zum Waldschutz erfüllt werden.

Weiterhin beschäftigen zwei Volksinitiativen zur Ernährungssicherheit die Landwirtschaftspolitik. Beide fordern einen stärkeren Schutz des Kulturlandes, was zu Konflikten in Bezug auf Flächenansprüche für Siedlungsgebiet, Landwirtschaftsland und Wald führen kann. Die Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» (15.050) des Schweizer Bauernverbandes wurde im März 2016 vom Nationalrat angenommen. Der Ständerat lehnte sie im November 2016 jedoch ab und stellte ihr einen Gegenvorschlag entgegen. Dieser wurde im Frühjahr 2017 von beiden Räten gutgeheissen. Daraufhin zogen die Initianten die Initiative zurück. Somit wird der neue Verfassungsartikel 104a «Ernährungssicherheit» in der Form des Gegenvorschlags vor das Volk kommen. Die Volksinitiative «Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle» der Bauerngewerkschaft Uniterre wurde im März 2016 eingereicht. Der Bundesrat veröffentlichte seine Botschaft im Februar 2017 (BBl 2017 1611) und empfiehlt die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung.⁵

Raumplanungspolitik

Zur 2. Etappe der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700; vgl. Steinmann & Zimmermann 2016) sind keine neuen Entwicklungen zu vermelden. Die Botschaft des Bundesrates wird Mitte 2017 erwartet.⁶

Im Oktober 2016 wurde die Initiative «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)» von den Jungen Grünen Schweiz eingereicht. Ziel der Initianten ist, dass nur noch neue Bauzonen geschaffen werden können, wenn eine gleich grosse Fläche andernorts ausgezont wird. Damit sollen in erster Linie die Böden für die Landwirtschaft erhalten bleiben. Der Bundesrat hat die Initiative im Januar 2017 zur Ablehnung empfohlen, mit der Begründung, dass zunächst die Umsetzung der 1. Etappe der RPG-Revision vorangetrieben sowie die 2. Etappe weiterentwickelt werden müssten.⁷

Energie- und Klimapolitik

Im Jahr 2016 wurde die Energie- und Klimapolitik auf Bundesebene von der Revision des Energiegesetzes (EnG, SR 730.0; 1. Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050) und der Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie» (13.074) dominiert. Letztere hat das Stimmvolk im November 2016 mit 54.2% abgelehnt.⁸ Mit dem nachfolgend ausgeführten 1. Massnahmenpaket zur Energiestrategie 2050 wurde jedoch ein Verbot neuer Atomkraftwerke angenommen.

Die Bedeutung des 1. Massnahmenpakets für den Waldbereich wurde in Steinmann & Zimmermann (2016) dargestellt. Dieses wurde im September 2016 von National- und Ständerat verabschiedet. Im Januar 2017 wurde unter Federführung der SVP das Referendum gegen die Revision des EnG eingereicht (BBl 2017 774). Die Änderung des EnG wurde am 21. Mai 2017 dem Stimmvolk vorgelegt und mit 58.2% Jastimmen angenommen.⁹ Das 1. Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 erfordert Anpassungen in sieben Verordnungen. Dabei wird die Energieverordnung neu in drei thematische Verordnungen aufgeteilt. Für den Wald von besonderer Bedeutung sind die neue Energieverordnung, in der u.a. die Raumplanung im Zusammenhang mit dem Ausbau erneuerbarer Energien geregelt wird, und die neue Energieförderungsverordnung, welche die Förderung der Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien regelt. Am 1. Februar 2017 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zu diesen Verordnungen. Die Gesetzes- und Verordnungsanpassungen werden am 1. Januar 2018 in Kraft treten.¹⁰

Fazit und Ausblick

Nach einer langen Zeit intensiver inhaltlicher Debatten um die Ergänzung des WaG, stand das walddpolitische Jahr 2016 im Zeichen der Konkretisierung und Vorbereitung zur Umsetzung der beschlossenen Änderungen (WaG und WaV) sowie der Weiterverfolgung von langjährigen Prozessen (Revision RPG, Energiestrategie 2050). An der stark rückläufigen Zahl parlamentarischer Vorstösse lässt sich ablesen, dass der Reformbedarf in der Schweizer Waldpolitik mit der Flexibilisierung der Waldflächenpolitik von 2013 und der jüngsten Ergänzung des WaG weitgehend gedeckt werden konnte. Im vergangenen Jahr liess sich beobachten, dass sich einer-

4 Medienmitteilung des Bundesrates vom 13.4.2016: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-61319.html (13.1.2017).

5 Medienmitteilung des Bundesrates vom 15.2.2017: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-65633.html (27.3.2017).

6 Medienmitteilung des Bundesrates vom 4.12.2015: www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/medienmitteilungen/medienmitteilungen-im-dienst.msg-id-59761.html (30.1.2017).

7 Medienmitteilung des Bundesrates vom 25.1.2017: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-65363.html (30.1.2017).

8 Abstimmungsergebnis vom 27.11.2016 zur Atomausstiegsinitiative: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20161127/atomausstiegsinitiative.html (23. 1.2017).

9 Abstimmungsergebnis vom 21.5.2017 zum Energiegesetz vom 30.09.2016: www.admin.ch/ch/d/pore/va/20170521/det612.html (22.5.2017).

10 Medienmitteilung des Bundesrates vom 1.2.2017: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-65473.html (27.3.2017).

seits das Thema der Ausbalancierung der Raumanprüche von Siedlung, Landwirtschaft und Wald auf der politischen Agenda hält. Andererseits bleiben die Frage der Energieanlagen im Wald wie auch die Bedeutung von Energieholz nach wie vor aktuell.

Mit dem 1. Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 bleibt das Thema der stärkeren Gewichtung von neuen Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien und deren Transport- und Verteilanlagen im Wald aktuell. Was die Windparkzone Schwyberg betrifft, so scheiterte dieses Projekt vor Bundesgericht primär an der ungenügenden Grundlage im Richtplan. Daran hätten auch die per 1. Januar 2017 eingeführten Bestimmungen des WaG (Art. 5 Abs. 3bis WaG) nichts geändert.

Dem Thema Holz wurde sowohl auf Ebene der Bundesverwaltung wie auch im Parlament grosse Aufmerksamkeit zuteil. Mit den neuen Bestimmungen im WaG, dem überarbeiteten Aktionsplan Holz für die Jahre 2017 bis 2020 sowie mit der Kampagne «#WOODVETIA» steht Holz als einheimischer Rohstoff gegenüber Industrie und Wirtschaft, aber auch gegenüber der Bevölkerung im Fokus. Dank diesen Massnahmen kann erwartet werden, dass das Thema auch in den kommenden Monaten präsent bleibt. Holz beziehungsweise die Holzindustrie und das Nutzungspotenzial wurden auch mit mehreren parlamentarischen Vorstössen angesprochen und bleiben so auf der politischen Agenda.

Die zusätzlichen Bundesmittel, die für die NFA-Periode 2016 bis 2019 gesprochen wurden, konnten 2016 noch nicht eingesetzt werden. Ab 2017 dürfte dies ändern. Insbesondere stehen mehr Mittel für die Waldbiodiversität zur Verfügung. Damit die vom Bund budgetierten Gelder auch eingesetzt werden können, ist die Mitarbeit der Kantone und weiterer Akteure wie der Waldeigentümer zentral, da diese einen grossen Teil der Massnahmen mitfinanzieren und in der Fläche im Wald umsetzen.

Revue annuelle 2016 de la politique forestière

En 2016, la politique forestière suisse a été marquée par le complément à la Loi fédérale sur les forêts décidée au printemps. Le Conseil fédéral et l'Administration fédérale ont ensuite élaboré la nécessaire révision de l'Ordonnance sur les forêts. Après l'expiration du délai référendaire, ces textes ont pu entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Le Tribunal fédéral a principalement traité de cas relatifs au défrichement et à la distance minimale de la forêt. Avec l'évolution des politiques de l'aménagement du territoire, du paysage, de l'agriculture et énergétique, les questions liées à l'espace conservent une importance centrale. Cette revue annuelle prend en compte les évolutions de la politique forestière jusqu'à fin mars 2017.

Nicht nur die politische Ebene, sondern auch das Bundesgericht beschäftigte sich mit der Abwägung von Interessen an der Walderhaltung auf der einen Seite und Nutzungsinteressen auf der anderen Seite. Das Bundesgericht hatte im Berichtsjahr bedeutend mehr Fälle mit walddrechtlichen Fragen zu entscheiden als in den letzten Jahren. Es hatte sich hauptsächlich mit «klassischen» Streitthemen wie Rodung und Waldabstand zu beschäftigen. In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird dem Interesse an der Walderhaltung konstant ein hohes Gewicht beigemessen, demgegenüber andere öffentliche wie auch private Interessen in vielen Fällen zurückzutreten haben. Es wird interessant zu beobachten sein, wie sich diese Rechtsprechung vor dem Hintergrund der stärkeren Gewichtung von neuen Anlagen zur Nutzung und Verteilung erneuerbarer Energien, wie sie im WaG nun festgelegt wurde, entwickeln wird.

Eingereicht: 28. April 2017, akzeptiert (ohne Review): 4. Mai 2017

Literatur

- BAFU (2007)** CO₂-Effekte der Schweizer Wald- und Holzwirtschaft. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Wissen 739. 102 p.
- BAFU (2016A)** Inkraftsetzung der Änderungen des Waldgesetzes und Änderung der Waldverordnung. Erläuternder Bericht vom 17.8.2016. Bern: Bundesamt Umwelt. 28 p.
- BAFU (2016B)** Konzept Wolf Schweiz. Vollzugshilfe des BAFU zum Wolfsmanagement in der Schweiz. Bern: Bundesamt Umwelt. 26 p.
- BAFU (2017)** Ressourcenpolitik Holz. Strategie, Ziele und Aktionsplan Holz. Bern: Bundesamt Umwelt. 44 p.
- EFV (2016)** Voranschlag 2017, Band 2B: mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2018–2020 der Verwaltungseinheiten EFD, WBF, UVEK. Bern: Eidg Finanzverwaltung. 370 p.
- EFV, BFE, BAFU (2015)** Ergebnisbericht der Vernehmlassung. Verfassungsbestimmung über ein Klima- und Energielenkungssystem. Bern: Eidg Finanzverwaltung, Bundesamt Energie, Bundesamt Umwelt. 78 p.
- STEINMANN K, ZIMMERMANN W (2016)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2015. Schweiz Z Forstwes 167: 172–179. doi: 10.3188/szf.2016.0172

Annual review of Swiss forest policy 2016

Swiss forest policy in 2016 was characterized by the amendment of the Federal Act on Forest, which was decided upon in the spring. Specifically, the Federal Council and the Federal Administration prepared the necessary revision of the Forest Ordinance. After the expiration of the referendum deadline, the legal decrees entered into force on January 1, 2017. The Federal Court mainly addressed cases related to forest clearance and the allowed distance of buildings to forests. With the development of spatial, landscape, agricultural and energy policies questions of land-use remain central. This annual review takes into account forest policy developments until the end of March 2017.