

# Waldpolitischer Jahresrückblick 2018

Amadea Tschannen  
Beatrix Schibli  
Eva Lieberherr

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Natural Resource Policy Group (CH)\*  
SCHIBLI & PARTNER Advokatur und Notariat AG, Fachbereich Umwelt- und Energierecht (CH)  
Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Natural Resource Policy Group (CH)

## Waldpolitischer Jahresrückblick 2018

Im waldpolitischen Jahr 2018 standen auf Ebene der Bundesverwaltung neben wichtigen personellen Änderungen vor allem Vollzugsarbeiten im Zentrum. Im Vergleich zum letzten Berichtsjahr hat die Anzahl parlamentarischer Vorstösse leicht zugenommen. Dabei war das Thema Wald- und Holzwirtschaft erneut sehr präsent, aber auch der Waldschutz wurde thematisiert. Vom Bundesgericht wurde nebst den üblichen Themenbereichen mit dem Entscheid zur Forstorganisation eine neue Frage der Waldgesetzgebung behandelt. Wichtige Weichenstellungen wurden in den waldrelevanten Sektoralpolitiken kontrovers diskutiert, jedoch noch ohne verbindliche Entscheide. Die Revision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz und die damit einhergehende Schwächung der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission bleibt beispielsweise nach der Vernehmlassung umstritten.

**Keywords:** forest policy, annual review, Switzerland  
**doi:** 10.3188/szf.2019.0153

\* Universitätstrasse 16, CH-8092 Zürich, E-Mail amadea.tschannen@usys.ethz.ch

Im waldpolitischen Jahr 2018 standen eher Vorbereitungs- und Vollzugsarbeiten als Entscheide von grosser Tragweite im Zentrum. Im Parlament wurden jedoch zahlreiche Vorstösse eingereicht, die durchaus Änderungspotenzial beinhalten, sowohl im Hinblick auf die wirtschaftliche Nutzung des Waldes als auch bezüglich Walderhaltung und Waldschutz. In der Waldpolitik im weiteren Sinn wurden im Parlament wichtige Gesetzesrevisionen debattiert, zu denen im laufenden Jahr richtungsweisende Entscheide zu erwarten sind. Der vorliegende Bericht beleuchtet die waldpolitischen Geschehnisse auf nationaler Ebene.

### Waldpolitik im engeren Sinn

#### Bundesrat und Bundesverwaltung

Im Jahr 2018 gab es kleine Änderungen in verschiedenen Bereichen der Waldpolitik. Eine wichtige Neuerung bei den waldrelevanten Programmvereinbarungen im Umweltbereich ist die «Vereinbarung Wald». Sie umfasst die drei Teilprogramme Schutzwald, Waldbiodiversität und Waldbewirtschaftung (BAFU 2018a). Zum einen soll damit der Mitteleinsatz flexibilisiert werden, indem beispiels-

weise Alternativerfüllungen auch in den anderen Programmzielen möglich sind. Zum anderen soll die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen optimiert und der administrative Aufwand reduziert werden (BAFU 2018b). Die neue NFA-Periode dauert ausnahmsweise fünf Jahre (2020–2024).

Die Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV; SR 921.01) wurde in Bezug auf die globalen Finanzhilfen zu Erschliessungsanlagen minimal angepasst. Im Rahmen der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.0) im Jahr 2017 wurde beschlossen, dass sich die Höhe der Finanzhilfen künftig nicht mehr nach der Anzahl Hektaren, sondern nach Qualität und Umfang des erschlossenen Waldes richten soll. Die Einführung dieser Regelung wurde um fünf Jahre auf den 1.1.2025 verschoben (BAFU 2018b).

Im Zuge der WaG-Revision wurde auch die forstliche Ausbildung teilweise neu geregelt. Das Wählbarkeitszeugnis wurde gestrichen und die entsprechende Kommission mit der Anpassung der Registrierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) per 1.11.2018 aufgelöst. Die Hauptverantwortung für eine hochstehende praktische forstliche Ausbildung liegt damit neu bei der Konferenz der Kantonsförster (BAFU 2018c).



**Abb 1** Mit einer Motion fordert der Ständerat eine Erleichterung der Rundholzlagerung im Wald für Eigentümer und Sägereien. Foto: Roberto Bolgè

Bereits im Jahresrückblick 2017 (Tschannen et al 2018) wurde über die zwei gleichlautenden und angenommenen Motionen 17.3855 und 17.3843, «Gleich lange Spiesse für Schweizer Holzexporteure gegenüber ihrer europäischen Konkurrenz», berichtet. Statt durch das Bundesgesetz über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (BG-CITES; SR 453) will der Bundesrat das Problem der illegalen Holzschläge nun mit einer Revision des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) angehen. Damit könnte der Bundesrat auf Verordnungsstufe Anforderungen an das Inverkehrbringen von Holz und Holzzeugnissen erlassen oder dieses unter bestimmten Voraussetzungen auch verbieten. Eine Sorgfaltspflicht für die Inverkehrbringer soll ebenfalls ermöglicht werden (BBI 2019 1251).

Beständigkeit zeigt sich bei der Waldpolitik 2020 des Bundes, die weitergeführt werden soll. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat einen Prozess zur Überarbeitung gestartet. Bis September 2019 sollen die bestehenden Massnahmen geprüft und nach Bedarf angepasst werden. Das Ziel ist, den Massnahmenplan bis Ende Mai 2020 auf Departementsstufe verabschieden zu können.<sup>1</sup>

Die neue Vollzugshilfe Waldschutz erläutert die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Bundesbehörden im Bereich Schutz des Waldes vor Schadorganismen. Zu einzelnen Schadorganismen wie beispielsweise dem Asiatischen Laubholzbockkäfer gibt es ergänzende Module, die das Vorgehen detailliert beschreiben (BAFU 2018d). Einen Beitrag zur Umsetzung der Waldpolitik 2020 leistet auch das neue nationale Strategiepapier Freizeit und Erholung im Wald. Der Fokus liegt auf drei Schwerpunkten mit jeweils drei korrespondierenden Zielen und Massnahmen: Fördern der Gesundheit der Bevölkerung, Bewahren des naturnahen Wald-

ökosystems und ökonomisches Inwertsetzen der Erholungsleistung des Waldes (BAFU 2018e).

Im Auftrag des BAFU wurde eine schweizweite Befragung privater und öffentlicher Waldeigentümer durchgeführt. Damit wurden das Verhältnis der Eigentümer/innen zu ihrem Wald, ihre Ziele und Motive sowie die Nutzung des Waldes erfasst (Walker & Artho 2018). Die Autoren halten fest, dass eine sehr grosse Heterogenität in Bezug auf die Ziele und die Merkmale des Waldeigentums (Fläche, Organisation usw.) besteht. Über ein Drittel der privaten Waldbesitzer/innen weist wenig Interesse am Waldeigentum auf oder verzichtet ganz auf eine wirtschaftliche Nutzung. Somit besteht Optimierungspotenzial bei der Organisation der Nutzung des Waldes, beispielsweise durch vermehrte Kooperationen im Privatwald.

Mit der Ersatzwahl für die zurückgetretenen Bundesräte Johann Schneider-Ammann und Doris Leuthard wurde eine Departementsrochade ausgelöst. Bundesrätin Simonetta Sommaruga ist neu Vorsteherin des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Auch in der Abteilung Wald des BAFU gab es wichtige personelle Änderungen. Nach rund zehn Jahren als Leiter verliess Rolf Manser die Abteilung Wald im Sommer 2018. Sein Nachfolger ist Michael Reinhard, ehemals Sektionschef Waldschutz und Waldgesundheit.<sup>2</sup>

### Parlamentarische Vorstösse

Im Jahr 2018 wurden zwölf parlamentarische Vorstösse zum Thema Wald und Holz eingereicht. Das sind vier Vorstösse mehr als 2017.

Von der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) wurde die Motion 18.3715, «Umsetzung der Waldpolitik 2020 – Erleichterung bei der Rundholzlagerung», eingereicht. Auslöser war die 2016 eingereichte parlamentarische Initiative 16.471, «Umsetzung der Waldpolitik 2020. Erleichterungen bei den Rodungsvoraussetzungen», die vom Nationalrat angenommen, vom Ständerat aber abgelehnt wurde. Sie hatte zum Ziel, für Holzindustrieanlagen erleichterte Rodungsbestimmungen zu schaffen (vgl. Tschannen et al 2018). Mit der neuen Motion 18.3715 fokussiert die UREK-S das Anliegen auf die Lagerung von Rundholz im Wald (Abbildung 1) und fordert eine Ergänzung des Art. 13a WaV zu den forstlichen Bauten und Anlagen. Analog zu den gedeckten Energieholzlagern sollen Waldeigentümer und Sägereien neue und möglicherweise auch grössere Rundholzlager einfacher im Wald errichten können. Diese würden als forstliche Anlagen gelten und keiner Rodungsbe-

<sup>1</sup> Newsletter Wald vom 18.12.2018: [www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wald/wald--newsletter-wald/4-newsletter-wald-18-12-2018.html](http://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wald/wald--newsletter-wald/4-newsletter-wald-18-12-2018.html) (20.12.2018)

<sup>2</sup> Newsletter Wald vom 6.7.2018: [www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wald/wald--newsletter-wald/2-newsletter-wald-06-07-2018.html](http://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wald/wald--newsletter-wald/2-newsletter-wald-06-07-2018.html) (15.12.2018)

willigung bedürfen. Der Ständerat nahm die Motion an, im Nationalrat wurde das Geschäft noch nicht behandelt.

In den Räten noch nicht behandelt wurden die folgenden Motionen:

- «Zukunft der einheimischen Holzversorgung, -verarbeitung und -verwendung» (18.3963), die verlangt, dass bei der Aktualisierung der Ressourcenpolitik Holz die Ausschöpfung des nachhaltig nutzbaren Holzpotenzials und die Optimierung der Rahmenbedingungen für die Holzwirtschaft im Zentrum stehen.
- «Finanzielle Unterstützung von Forstschuttmassnahmen 2019 zur Käferbekämpfung ausserhalb des Schutzwaldes» (18.3925), die einen besseren Waldschutz bei Käferbefall ersucht.
- «Kulturland und Wald sind gleichwertig. Stopp dem Kulturlandverlust zugunsten der Waldflächenausdehnung» (18.3869 und 18.4039), die fordert, dass Rodungersatz und ökologische Ausgleichsmassnahmen nicht auf Kosten der landwirtschaftlichen Fläche erfolgen.

Zwei der 2018 behandelten Interpellationen beziehen sich auf den Holztransport beziehungsweise den Güterverkehr. In seiner Antwort auf die Interpellation 18.3520, «Ursachen der desolaten

Bahnlogistik im Holz-Güterverkehr», betont der Bundesrat, dass dies Sache der Holz- und Transportwirtschaft, in diesem Falle also der SBB, sei. Der Einbezug ausländischer Transportunternehmen für den innerschweizerischen Holztransport würde dem Kabotageverbot widersprechen und sei somit keine Option. Die Interpellation 18.3811, «Kahlschlag bei SBB Cargo», bezieht sich auf die Umstrukturierungen und den damit verbundenen Stellenabbau bei SBB Cargo, durch den eine Abnahme bei den Verlade- und Transportkapazitäten befürchtet wird. Der Bundesrat lehnt eine Einmischung in die operativen Geschäfte der SBB ab. Im Hinblick auf die Sicherstellung der Transportmengen und Abnahmen verweist er darauf, dass SBB Cargo mit den betroffenen Branchen und Kantonen zusammenarbeitet.

Die Interpellation 18.3286, «Die KEV für den Erhalt von Schweizer Arbeitsplätzen?» fragt nach den Profiteuren der kostendeckenden Einspeisevergütung im Zusammenhang mit Holzheizkraftwerken und der Herkunft des Holzes. In seiner Antwort äussert sich der Bundesrat dahingehend, dass die Holzbeschaffung Sache der Eigner sei, wobei überwiegend regionales Holz genutzt werde.

In seiner Stellungnahme zur Interpellation 18.3928, «Forstschutz. Massnahmen zur Sicherung unserer Wälder», verweist der Bundesrat auf die Programmvereinbarungen zur Unterstützung von Massnahmen ausserhalb des Schutzwaldes. 2019 soll zudem eine Lagebeurteilung zur Käferproblematik erfolgen. Die Interpellation 18.4305, «Verschärfung der Waldbrandgefahr. Prävention und Bekämpfung» wurde im Rat noch nicht behandelt. Ebenfalls noch nicht beraten wurden die zwei Postulate 18.3913 «Neue Absatzkanäle für eine starke Schweizer Wald- und Holzwirtschaft», und 18.4060, «Massnahmen zur künftigen Waldbewirtschaftung in Bezug auf den rasch voranschreitenden Klimawandel».

Budgetposten	Voranschlag 2018 (Mio. CHF)	Rechnung 2018 (Mio. CHF)	Voranschlag 2019 (Mio. CHF)
Schutzwald	71.6	70.3	71.6
Waldbewirtschaftung	21.0	21.2	21.5
Waldbiodiversität	19.0	18.5	19.8
Schutz vor Naturgefahren	40.3	37.0	40.7
Diverse Komponenten	6.0	6.4	5.6
Forstlicher Investitionskredit	2.0	2.0	2.0
<b>Total</b>	<b>159.9</b>	<b>155.4</b>	<b>161.2</b>

Tab 1 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Voranschlag und Rechnung 2018 sowie Voranschlag 2019. Quellen: Mitteilung BAFU, EFV 2018, Tschannen et al 2018

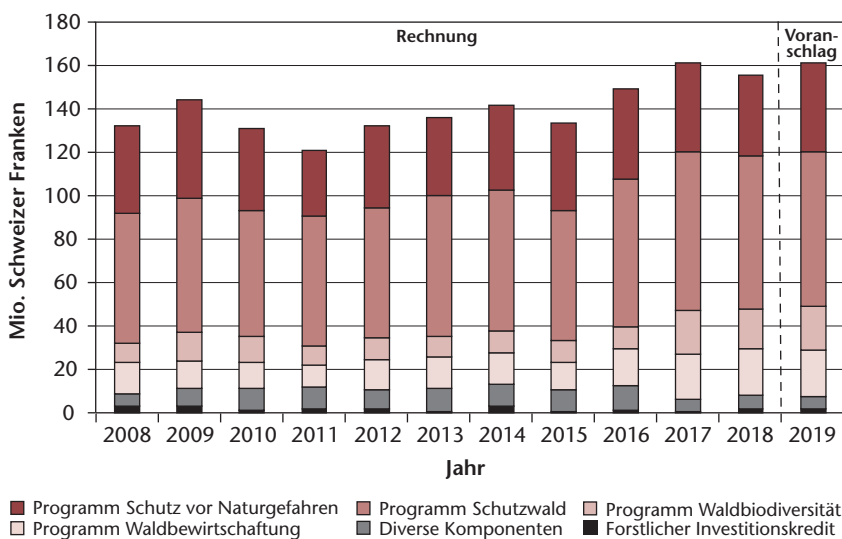


Abb 2 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnungen 2008 bis 2018 sowie Voranschlag 2019. Quellen: Mitteilungen BAFU, EFV 2018, Tschannen et al 2018

### Rechnung 2018 und Voranschlag 2019

Der Voranschlag von 2018 sah vor, dass rund 159.9 Millionen Franken an forstlichen Bundesbeiträgen fliessen. An die Kantone wurden schliesslich 155.4 Millionen Franken ausbezahlt (Tabelle 1). Die budgetierten Beträge für 2019 liegen leicht höher als im Voranschlag 2018 und steigen insgesamt um 1.3 Millionen Franken, wobei der Bereich Waldbiodiversität am meisten profitiert (EFV 2018).

### Bundesgericht

Das Bundesgericht entschied im Jahr 2018 nur wenige Fälle mit walddrechtlichen Fragen. Wie im Vorjahr ging es hauptsächlich um Streitigkeiten im Zusammenhang mit Waldfeststellungen (drei Fälle; Vorjahr: zwei Fälle; Abbildung 3) sowie mit Mindestabständen von Bauten zum Wald (drei Fälle; Vorjahr: zwei Fälle). Weiter ist mit einem Entscheid zur Forstorganisation ein neues Thema aktuell geworden.



Abb 3 Im Jahr 2018 entschied das Bundesgericht drei Fälle im Zusammenhang mit Waldfeststellung.

Foto: Roberto Bolgè



#### Waldbegriff und Waldfeststellung

Im Entscheid 1C\_379/2017 ging es um eine Waldfeststellung in der Gemeinde Schlossrued im Kanton Aargau. Eine GmbH wollte auf ihrer Parzelle einen bestehenden Schweinestall erweitern. Im Rahmen des Gesuchs führten die Behörden auf der Parzelle ein Waldfeststellungsverfahren durch. Das Kreisforstamt stellte fest, dass auf der Parzelle Wald stockt, und versetzte die Waldgrenze (über einen Weg) näher zum Schweinestall hin. Die GmbH war damit nicht einverstanden und gelangte bis ans Bundesgericht. Sie verlangte, die Waldgrenze wie bisher auf der anderen Seite des Weges zu belassen. Sie stützte sich auf das Argument, es gebe keinen Kronen- und Wurzelzusammenschluss über den Weg hinweg. Das Bundesgericht jedoch erachtete den Kronen- und Wurzelzusammenschluss aufgrund der Luftbilder und der Feststellungen anlässlich der Besichtigung (durch das kantonale Verwaltungsgericht) als gegeben. Weiter argumentierte die GmbH, dass das Verwaltungsgericht bei der Waldfeststellung fälschlicherweise nicht auf den bundesrechtlichen Waldbegriff und auf kantonales Ausführungsrecht abgestellt habe, sondern auf Richtlinien anderer Kantone. Gemäss Bundesgericht beantwortete jedoch das kantonale Recht die Frage nicht, ob ein Weg, der auf beiden Seiten mit bestockten Flächen gesäumt ist, den Wald ebenfalls begrenzt. Es war daher zulässig, dass das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau die Richtlinie des Kantons St. Gallen angewendet hatte. Gemäss dieser galt der Weg nicht als Waldgrenze, weil er innerhalb der Stockgrenze verlief. Zudem waren auf der zu beurteilenden Fläche auch die vom eidgenössischen WaG geschützten

Waldfunktionen erfüllt, was durch die Stellungnahme des BAFU bestätigt worden war. Das Bundesgericht wies daher die Beschwerde der GmbH ab.

Im Entscheid 1C\_453/2017 (Crans-Montana, Kanton Wallis) sowie im Entscheid 1C\_672/2017 (Kanton Tessin) hatten sich Grundeigentümer nicht sofort gegen die eigentlichen Waldfeststellungen, sondern erst später gegen die Genehmigung der Waldfeststellungspläne bzw. Nutzungsplanrevisionen durch den Regierungsrat gewehrt. Das Bundesgericht wies die Beschwerden in beiden Fällen aufgrund der nicht eingehaltenen Frist ab.

#### Waldabstand

Im Entscheid 1C\_139/2017 ging es unter anderem um die Unterschreitung des Waldabstands durch ein Heizkraftwerk. Die Agro Energie Rigi wollte unmittelbar angrenzend an das Areal der Sägerei Schilliger in Haltikon, Küssnacht am Rigi (Kanton Schwyz), ein Biomasse-Heizkraftwerk errichten. Gleichzeitig reichte sie ein Gesuch um Bewilligung zur Erstellung eines Fernwärmenetzes in den Gebieten Haltikon-Küssnacht-Fann ein. Das Heizkraftwerk sollte durch die Verbrennung von Reststoffen aus der Sägerei, regional anfallendem Altholz und Waldhackschnitzeln Strom und Wärme erzeugen. Der geplante Wärmespeicher unterschritt den gesetzlichen Mindestabstand von 15 m um 4.97 m, die Mauer entlang der Anlage sogar um 9 m. Das Heizkraftwerk war rund 150 m von der Gemeindegrenze Udligenswil geplant. Gegen die erteilten Bewilligungen wehrten sich Nachbarn sowie die Gemeinde Udligenswil. Für das Bundesgericht war entscheidend, dass eine Verschiebung der Anlage in Richtung einer vorhandenen 110-kV-Freileitung aus Sicherheitsgründen nicht in Betracht kam. In Anlehnung an das BAFU verneinte das Bundesgericht negative Auswirkungen der projektierten Anlage auf die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes. Ebenso sah es aufgrund der bereits getroffenen und weiter vorgesehenen Brandschutzvorkehrungen kein erhöhtes Waldbrandrisiko. Das Bundesgericht wies die Beschwerde ab.

Im Entscheid 1C\_18/2018 ging es um die Unterschreitung des Waldabstands für eine Überbauung mit neun Wohnungen, die ein bestehendes Wohnhaus mit Garage auf dieser Parzelle (Gemeinde Pregny-Chambésy; Kanton Genf) ersetzen sollte. Das neue Mehrfamilienhaus war zwar weiter weg vom Wald geplant als das bestehende Wohnhaus, hielt aber den kantonalen Mindestabstand, der damals 30 m betrug, nicht ein. Die kantonalen Behörden und Fachbehörden hatten eine Unterschreitung des Waldabstands befürwortet, die Gemeinde hatte sich dagegen ausgesprochen. Gegen die erteilten Bewilligungen wehrten sich mehrere Nachbarn. Das Bundesgericht erachtete es nicht als willkürlich, dass in diesem Fall die kantonale Ausnahmebestimmung zur Unterschreitung des Waldabstands (Art. 11

Abs. 2 Bst. c Loi sur les forêts du 20 mai 1999 [Recueil Systématique Genevois M 5 10]) angewendet wurde. Demnach war die Lage der bestehenden Bauten zu berücksichtigen, das heisst im konkreten Fall die Lage der Zufahrtsstrasse und der dazugehörenden Liegenschaften. Für das Bundesgericht war zudem kein zerstörerischer Effekt des Projekts auf die Fauna und insbesondere die Vögel gegeben. Es stützte sich dabei auf die Einschätzungen der Fachbehörden, den grösseren Waldabstand bei der Ersatzbaute sowie die verordneten Massnahmen (Pflanzung eines Strauchsaums und einer Extensivwiese) ab. Dementsprechend durfte im Sinne der Ausnahmebestimmung der Waldabstand unterschritten werden. Das Bundesgericht wies die Beschwerde der Nachbarn ab.

Im Entscheid 1C\_321/2017 hatte das Bundesgericht die Unterschreitung des nach kantonalem Recht erforderlichen Waldabstands von mindestens 15 m für die Errichtung einer Spiel- und Erholungsfläche in der Gemeinde Freienbach (Kanton Schwyz) gutgeheissen und die Beschwerde der Nachbarn abgewiesen. Dabei waren für das Bundesgericht insbesondere folgende Faktoren ausschlaggebend: Die Spiel- und Erholungsanlage bestand nur aus Kleinstbauten (z.B. Rutschbahn); die Anlage konnte nicht anderswo sinnvoll realisiert werden; negative Auswirkungen auf die verschiedenen Waldfunktionen waren nicht zu erwarten.

#### *Forstorganisation*

Im Entscheid 1C\_502/2017 ging es um die Frage der Gemeindeautonomie im Bereich der Forstorganisation. Die zur Forstrevierkörperschaft La Berra gehörende Gemeinde Corbières im Kanton Freiburg (mit einer Waldfläche von 300 ha, davon 280 ha produktiv) wehrte sich dagegen, dass der Perimeter des Vorprojekts zur Fusion der Forstreviere Berra und Gibloux unter anderem auch die öffentlichen Wälder ihrer Gemeinde umfasste. Das Bundesgericht hielt fest, dass der Gemeinde weder gestützt auf Art. 51 WaG noch aufgrund des freiburgischen Waldgesetzes Autonomie im Zusammenhang mit der Abgrenzung von Forstrevieren zukomme. Das Bundesgericht trat daher auf die Beschwerde nicht ein.

#### *Weitere Entscheide*

Für die Eröffnung einer Kalkabbaustelle (Abbau von 300000 m<sup>3</sup> Material) im Wald in der Gemeinde Courgenay (Kanton Jura) war der Sondernutzungsplan genehmigt und die Rodungsbewilligung erteilt worden. Dagegen wehrte sich eine Aktiengesellschaft (B. AG) erfolgreich vor Kantonsgericht. Darauf erhob die Planerin der Kalkabbaustelle (A. AG) Beschwerde an das Bundesgericht. Schliesslich hielt das Bundesgericht im Entscheid 1C\_5/2017 ebenso wie vorher bereits das Kantonsgericht fest, dass es für die Kalkabbaustelle an der erforderlichen Grundlage im Richtplan fehle und somit vor Anpassung

des Richtplans ein Kalkabbau nicht infrage komme. Es wies daher die Beschwerde der A. AG ab.

Im Entscheid 1C\_16/2017 behandelte das Bundesgericht die gegen die Erweiterung einer Kiesabbaustelle und gegen die temporäre Verlegung einer Waldstrasse (Zell, Kanton Luzern) erhobene Beschwerde eines benachbarten Grundeigentümers nicht, weil er nicht genügend aufzeigen konnte, welche Nachteile er mit seiner Beschwerde konkret abwenden wollte.

Im Entscheid 1C\_168/2018 hatte das Bundesgericht die Asphaltierung des unteren Teilstücks (660 m) einer Waldstrasse in der Gemeinde Oensingen im Kanton Solothurn zu beurteilen. Gegen die Abweisung des nachträglichen Baugesuchs und die angeordnete Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands führte die Bürgergemeinde Oensingen als Eigentümerin der Waldstrasse Beschwerde bis an das Bundesgericht. Gemäss Bundesgericht hatte das Verwaltungsgericht Solothurn das eingereichte Längensprofil und die darin verzeichneten Steigungen von mehr als 15 Prozent fälschlicherweise nicht berücksichtigt. Es hob daher das Urteil des Verwaltungsgerichts Solothurn auf und wies die Sache zur Ergänzung des Sachverhalts und zu neuem Entscheid an das Verwaltungsgericht zurück.

## **Waldpolitik im weiteren Sinn**

### **Natur- und Landschaftsschutzpolitik**

Zu Beginn des Jahres 2018 wurde die Verordnung über die Pärke von nationaler Bedeutung (Pärkeverordnung, PäV; SR 451.36) leicht angepasst. Die neue Bestimmung lässt zu, dass ein Teil der Kernzone im grenznahen Ausland liegt, sofern sich die Hälfte in der Schweiz befindet. Dies ermöglicht mehr Spielraum und Flexibilität bei der Gründung eines Nationalparks (BAFU 2018f).

Im August 2018 wurden die Vernehmlassungsergebnisse zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) veröffentlicht. Ausgelöst durch die parlamentarische Initiative 12.402 im Jahr 2012, strebte die Revision ursprünglich eine erhebliche Änderung von Art. 6 und 7 NHG an (vgl. Zimmermann 2012). Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung verzichtete die UREK-S auf die Änderung von Art. 6 Abs. 2 NHG (BBI 2019 349). Festgehalten wurde jedoch am vorgeschlagenen neuen Art. 7 Abs. 3 NHG. Dieser sieht vor, dass das Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EDK) nur noch eine von mehreren Grundlagen für die korrekte Abwägung der Schutz- und Nutzungsinteressen bildet.

In der Sommersession wurde die Revision des Jagdgesetzes im Ständerat behandelt. Die Debatte





Abb 4 Die zweite Etappe zur Revision des Raumplanungsgesetzes betrifft das Bauen ausserhalb der Bauzonen. Foto: Guillaume de Buren

drehte sich vor allem um die Frage der Bejagung des Wolfs, aber auch anderer Arten wie Biber und Luchs und war entsprechend umstritten. In den meisten Punkten folgte die kleine Kammer dem Bundesrat. So soll der Wolfsbestand reguliert werden können, wenn durch das Raubtier grosser Schaden entsteht (vgl. Tschannen et al 2018). Der Ständerat will jedoch noch weitergehen und die Jagd auf den Wolf auch in den 42 eidgenössischen Jagdbanengebieten zulassen. Im Nationalrat wurde die Vorlage noch nicht besprochen.

Mit einer parlamentarischen Initiative (18.401) beantragt die UREK-S die Verlängerung des Fonds Landschaft Schweiz (FLS) um weitere zehn Jahre und damit verbundene Einlagen von rund 50 Millionen Franken. Der Bundesrat sprach sich aus ordnungspolitischen Gründen dagegen aus (BBI 2018 7075). Zustimmung zu diesem Anliegen äusserte jedoch der Ständerat. Am 22. März 2019 hat auch der Nationalrat zugestimmt.

### Raumplanung und Raumentwicklung

Bereits im letzten Berichtsjahr wurde über die zweite Revisionsstufe des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) berichtet (Tschannen et al 2018). Der Bundesrat hat die entsprechende Botschaft Ende Oktober zuhänden des Parlaments verabschiedet (BBI 2018 7443). Gemäss Bundesrat besteht das Ziel darin, die Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen zu verbessern und den Kantonen mehr Spielraum zu geben (Abbildung 4). Zentrales Instrument ist der sogenannte Planungs- und Kompensationsansatz. Die Neuregelung sieht vor, dass die Bewilligung für einen nicht zonenkonformen Bau erteilt werden darf, wenn gleichzeitig Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen ergriffen werden. Um die Anzahl der Bauten ausserhalb der Bauzonen zu stabilisieren,

sollen Bewilligungen nur zweckgebunden erteilt und somit zeitlich begrenzt werden. Die genauen Bestimmungen zu Lage und Umfang nicht zonenkonformer Vorhaben sollen durch die Kantone definiert werden, was massgeschneiderte Lösungen ermöglicht. Die Vorlage bleibt auch nach der letzten Vernehmlassung umstritten. Umweltverbände befürchten eine Schwächung des Grundsatzes der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet. Kritik kommt auch vonseiten der Kantone. Aus ihrer Sicht ist der Planungsansatz zu wenig flexibel und der Eingriff des Bundes in die Kantonshoheit zu stark. Negativ äussern sich zudem Vertreter der Landwirtschaft. Sie stossen sich an der Kompensationspflicht bei Neubauten sowie an den neuen Strafbestimmungen.

Einen starken Schutz der Landschaft und des Nichtbaugebiets verlangte die 2016 von den Jungen Grünen eingereichte Volksinitiative «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungspolitik (Zersiedelungsinitiative)». Das Parlament folgte der Position des Bundesrates und empfahl die Ablehnung dieser Initiative ohne Gegenvorschlag. Aus seiner Sicht enthält das revidierte RPG von 2014 bereits geeignete Massnahmen, um der Zersiedelung entgegenzutreten. Die Initiative wurde am 10. Februar 2019 vom Schweizer Stimmvolk abgelehnt.<sup>3</sup>

### Landwirtschaftspolitik

Die Agrarpolitik soll ab 2022 in den Bereichen Markt, Betrieb und Umwelt weiterentwickelt werden. Laut Bundesrat mit dem Ziel, dass die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft zukünftige Chancen selbstständiger und vor allem auch unternehmerischer nutzen kann. Die entsprechende Vernehmlassung dauerte bis zum 6. März 2019 (BBI 2018 7278). Ein Zusatzbericht zur Zielerreichung der Periode 2014–2017, zu bestehenden Freihandelsabkommen und zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP22+) wurde erarbeitet. Unter anderem zeigen sich Defizite bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und im Bereich der Umwelt bei den Emissionen. Diskutiert wird auch der neue Verfassungsartikel zur Ernährungssicherheit (Art. 104a). Hier stehen der ökologische Leistungsnachweis und neue regionale Gesamtstrategien im Fokus. Beim Kulturlandschutz sind raumplanerische Instrumente und der Sachplan Fruchtfolgefleichen zentral (Bundesrat 2018).

Der Bundesrat spricht sich klar gegen die Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» aus und verzichtet auf einen Gegenvorschlag. Er befürchtet mit Annahme der Initiative eine rückläufige Produktion. Zudem enthalte die AP22+ ein entsprechendes Massnahmenpaket: So soll beispielsweise

<sup>3</sup> [www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20190210/index.html](http://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20190210/index.html) (11.2.2019)

die maximal erlaubte Hofdüngerausbringung pro Fläche reduziert und der Verzicht auf Düngemittel über den ökologischen Leistungsnachweis gefördert werden (BBI 2019 1101).

Zwei für die Landwirtschaft relevante Volksinitiativen scheiterten 2018 an der Urne. Die Initiative «Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle» und «Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel (Fair-Food-Initiative)».<sup>4</sup>

### Energie- und Klimapolitik

2018 stand die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen (CO<sub>2</sub>-Gesetz; SR 641.71) im Fokus. Mit der Ratifizierung des Klimaabkommens von Paris hat sich die Schweiz verpflichtet, die Treibhausemissionen bis 2030 gegenüber 1990 um 50 Prozent zu reduzieren (vgl. Tschannen et al 2018). Um dieses Ziel zu erreichen, wurde eine Gesetzesrevision notwendig. Streitpunkt bei der Nationalratsdebatte war vor allem die Frage, inwieweit die Emissionsreduktion im Inland beziehungsweise (durch den Kauf von Emissionszertifikaten) im Ausland erfolgen soll. Dieser Aspekt ist für die Waldpolitik besonders interessant; denn mit einem hohen Inlandanteil wäre eine Finanzierung möglicher Kompensationsprojekte denkbar, wie dies beim Holz bereits der Fall ist.<sup>5</sup> Der Nationalrat sprach sich schliesslich gegen eine Verankerung der Inlandziele und somit gegen die Position des Bundesrates aus. Er lehnte auch eine CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Flugtickets ab. Bei der Schlussabstimmung stimmte der Nationalrat mit 92 zu 60 Stimmen bei 43 Enthaltungen gegen die Vorlage, die 2019 vom Ständerat behandelt wird (Geschäft Nr. 17.071).

### Fazit und Ausblick

Wie bereits im letzten Berichtsjahr befassten sich Bundesrat und Verwaltung in der Waldpolitik primär mit Vollzugsaufgaben. Auch in naher Zukunft zeichnen sich keine grundlegenden Richtungswechsel ab. Allerdings gab es in der Abteilung Wald des BAFU 2018 wichtige personelle Änderungen. Mit der neuen «Vereinbarung Wald» innerhalb der Programmvereinbarungen für die Periode 2020–2024 wurde eine wichtige Forderung der Kantone aufgenommen. Die Rahmenbedingungen für die Holz- und Waldwirtschaft sind weiterhin ein Thema. Im Grundsatz bleibt die Holzwirtschaft aber ein vom (internationalen) Markt gesteuertes Geschäft, obwohl mit dem Revisionsvorschlag zum USG staatliche flankierende Massnahmen eingeleitet wurden. Mit der Weiterentwicklung der Waldpolitik 2020 wird sich zudem zeigen, wie viel Raum die Anliegen der Holzwirtschaftspolitik zukünftig einnehmen. Ebenfalls kein neues Thema ist die Wichtigkeit der

Wohlfahrtsfunktion des Waldes, gerade im Siedlungsgebiet. Durch die BAFU-Strategie erhält diese Waldfunktion aber auch auf nationaler Verwaltungsebene mehr Gewicht und ein klareres Profil. Welche Wirkung die darin formulierten Massnahmen entfalten, wird sich zeigen.

Das Thema Holz- und Waldwirtschaft bleibt bei den parlamentarischen Vorstössen sehr präsent. Dabei stellt sich immer wieder die grundsätzliche Frage, ob Wald zugunsten von Partikularinteressen gerodet werden darf und wie sich dies mit dem Walderhaltungsgebot vereinbaren lässt. Zugeständnisse werden vom Ständerat mit der Motion 18.3715 gemacht, indem Rundholzlager in der Waldverordnung als forstliche Anlagen definiert werden sollen. Eine generelle Rodungserleichterung für Holzindustrieanlagen wird jedoch abgelehnt. Zudem nimmt der Bundesrat eine klar ablehnende Position bei der Motion 18.3869 zum Kulturlandschutz ein. Aus seiner Sicht ist diese Forderung mit dem Walderhaltungsgebot nicht vereinbar.

Das Bundesgericht hatte sich im Berichtsjahr zu einem mit klassischen Fragen wie Waldabstand und Waldfeststellungen zu befassen. Der Entscheid zur Waldfeststellung (1C\_379/2017) in Schlossrued im Kanton Aargau zeigt, dass es immer wieder neue Konstellationen gibt, die nach richterlicher Klärung verlangen. Fraglich war, ob sich hier der Wald über einen Weg hinaus ausbreiten oder ob der Weg eine Waldgrenze bilden konnte. In Anwendung des dynamischen Waldbegriffs qualifizierte das Bundesgericht die neue Bestockung als Wald. In Zukunft allerdings wird der dynamische Waldbegriff im Kanton Aargau keine Auswirkungen mehr haben. Seit dem 1. Januar 2019 sind nämlich neu alle Waldgrenzen statisch im gesamtkantonalen Waldgrenzenplan festzulegen.<sup>6</sup> Der Kanton Aargau macht damit von der in Art. 10 Abs. 2 Bst. b WaG vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch. Damit folgt der Kanton Aargau anderen Kantonen, die bereits früher alle Waldgrenzen statisch festgelegt haben. Weiter gelangte auch ein neues Thema vor das Bundesgericht: die Festlegung der Perimetergrenze infolge einer geplanten Fusion zweier Forstreviere.

Im Parlament wurden viele walddrelevante Gesetze behandelt, zu denen im Jahr 2019 wichtige Entscheide zu erwarten sind. Im Hinblick auf die Natur- und Landschaftsschutzpolitik hätte die Revision des NHG wohl eine Schwächung des Natur- und Heimatschutzes zur Folge, denn die Gutachten der ENHK sind das zentrale Instrument dieser Politik. Es ist da-

4 [www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20180923/index.html](http://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20180923/index.html) (15.12.2018)

5 Verein Senke Schweizerholz: [www.holz-bois.ch/netzwerk/verein-senke-schweizerholz/](http://www.holz-bois.ch/netzwerk/verein-senke-schweizerholz/) (15.12.2018)

6 vgl. § 3 Abs. 3 des Waldgesetzes des Kantons Aargau vom 1. Juli 1997, in der Fassung in Kraft seit 1. Januar 2019 (Aargauische Gesetzessammlung [AGS] 2018/7-5, S. 1)

her nicht überraschend, dass bereits mit dem Referendum gedroht wird. In seiner Schutzwirkung weniger zentral ist der FLS, dessen Weiterführung infrage gestellt wurde. Die Debatte zur Revision des eidgenössischen Jagdgesetzes bleibt spannend, denn der Ständerat will den Schutz des Wolfes und weiterer Tiere noch weiter lockern. Die Referendumsdrohung von Vertretern des Tier- und Umweltschutzes ist auch in diesem Fall wenig überraschend.

Bei der RPG-Revision zum Bauen ausserhalb der Bauzonen ist tendenziell eine Zentralisierung und steigende Regeldichte zu beobachten. Die Dynamik des Revisionsprozesses wurde stark von der Zersiedelungsinitiative, die einen noch stärkeren Kulturlandschutz forderte, beeinflusst. Die Vorlage ist sehr komplex und umstritten, und es sind auch im Parlament kontroverse Debatten zu erwarten.

In der Landwirtschaftspolitik wurden 2018 die Schwerpunkte für die Weiterentwicklung vorgestellt. Der Fokus wird auf die Wirtschaftlichkeit und den Umweltschutz gelegt. Die Entwicklungen werden von verschiedenen Volksinitiativen geprägt. Die Debatte rund um die Initiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung» könnten waldpolitische Akteure nutzen, indem sie die Rolle des Waldes für das Trinkwasser hervorheben und eine finanzielle Förderung der Schutzzonen einbringen. Generell gerät die Landwirtschaft immer mehr in den Einflussbereich anderer Politiken wie Landschafts-, Raumplanungs-, Wasser- und Umweltpolitik. Dies verlangt ein hohes Mass an Koordination, wobei gerade bei der Umweltpolitik noch Potenzial besteht. Die Notwendigkeit, verschiedene Politikfelder zu integrieren, um Zielkonflikte zu vermeiden und Synergien auszuschöpfen, wird auch in der umweltpolitischen Literatur diskutiert (z.B. *Metodi & Storch* 2018). ■

*Eingereicht: 8. März 2019, akzeptiert (ohne Review): 13. März 2019*

## Revue annuelle de la politique forestière en 2018

Outre les changements importants de personnel dans l'administration fédérale, la politique forestière fédérale 2018 a été marquée par des tâches de mise en œuvre. Par rapport à l'année précédente, le nombre d'interventions parlementaires a légèrement augmenté. Ces initiatives traitent non seulement des thèmes récurrents de l'économie forestière et de l'industrie du bois, mais aussi de la protection des forêts. A part les habituels arrêts sur la forêt, le Tribunal fédéral a traité du nouveau thème de l'organisation forestière. Des décisions stratégiques ont animé les débats de la politique forestière sectorielle sans toutefois aboutir à des décisions contraignantes. Par exemple, la révision de la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage et l'affaiblissement concomitant de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage restent controversés après la phase de consultation.

## Literatur

- BAFU (2018A)** Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2020–2024. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Geschuesteller. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Vollzug 1817. 294 p.
- BAFU (2018B)** Erläuternder Bericht zur Verordnung über Anpassungen des Verordnungsrechts an die Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen im Umweltbereich für die Programmperiode 2020–2024. Verordnungspaket Umwelt Frühling 2019. Bern: Bundesamt Umwelt. 5 p.
- BAFU (2018C)** Erläuternder Bericht zur Änderung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung. Verordnungspaket Umwelt Herbst 2018. Bern: Bundesamt Umwelt. 5 p.
- BAFU (2018D)** Vollzugshilfe Waldschutz. Richtlinien zum Umgang mit Schadorganismen des Waldes. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Vollzug 1801. 37 p.
- BAFU (2018E)** Strategie Freizeit und Erholung im Wald. Bern: Bundesamt Umwelt. 28 p.
- BAFU (2018F)** Erläuterungen zur Änderung der Verordnung über die Pärke von nationaler Bedeutung (Pärkeverordnung, Päv). Verordnungspaket Umwelt Frühling 2018. Bern: Bundesamt Umwelt. 6 p.
- BUNDESRAT (2018)** Zusatzbericht zur Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft. 34 p.
- EFV (2017)** Voranschlag 2019, Band 2B: mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2020–2022 der Verwaltungseinheiten EFD, WBF, UVEK. Bern: Eidgenöss. Finanzverwaltung. 354 p.
- METODI S, STORCH S (2018)** Resilience through policy integration in Europe? Domestic forest policy changes as response to absorb pressure to integrate biodiversity conservation, bioenergy use and climate protection in France, Germany, the Netherlands and Sweden. *Land Use Policy* 79: 977–989.
- WALKER D, ARTHO J (2018)** Die Eigentümerinnen und Eigentümer des Schweizer Waldes. Untersuchung des Verhältnisses privater und öffentlicher Eigentümerinnen und Eigentümer zu ihrem Wald. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Wissen 1814. 66 p.
- TSCHANNEN A, SCHIBLI B, LIEBERHERR E (2018)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2017. *Schweiz Z Forstwes* 169: 150–157. doi: 10.3188/szf.2018.0150
- ZIMMERMANN W (2013)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2012. *Schweiz Z Forstwes* 164: 135–142. doi: 10.3188/szf.2013.0135

## Annual review of Swiss forest policy 2018

Besides important personnel changes, Swiss forest policy in 2018 was marked by implementation tasks at the federal administrative level. In comparison to the previous year, the number of parliamentary initiatives slightly increased. These initiatives addressed not only the recurrent topics of Swiss wood and timber industry, but also forest protection. Beyond the classic forest cases, the Federal Court tackled a new topic this year: forest organization. The forest-relevant policies experienced important debates, without yet binding decisions. For instance, the revision of the Federal Law on Nature and Cultural Heritage and its weakening of the Federal Commission for the Protection of Nature and Cultural Heritage assessment remains controversial after the consultation period.