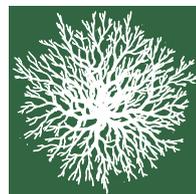


Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen



Journal forestier suisse
Rivista forestale svizzera
Swiss Forestry Journal

ISSN 0036-7818 (Print) • ISSN 2235-1469 (Internet)
www.forstverein.ch

Zweimonatliche wissenschaftliche Zeitschrift des Schweizerischen Forstvereins

Journal scientifique bimensuel de la Société forestière suisse

Bimonthly scientific journal by the Swiss Forestry Society

The journal is covered by AGRIS, CAB Abstracts, HoWiLit, Scopus and Swiss Wildlife Information Service (SWIS), Wildlife & Ecology Studies Worldwide.

Finanzielle Unterstützung • Soutien financier • Financial support

- Bundesamt für Umwelt (BAFU) • Office fédéral de l'environnement (OFEV)
- Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (SCNAT) • Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT)
- die Schweizer Kantone • les cantons suisses

Herausgeber • Editeur • Publisher

Schweizerischer Forstverein, Geschäftsstelle, Obstgartenstrasse 27,
CH-8006 Zürich, Telefon +41 44 350 08 02, info@forstverein.ch

Chefredaktorin • Rédactrice en chef • Editor-in-chief

Barbara Allgaier Leuch
Mythenstrasse 2, CH-8308 Illnau, Telefon +41 52 347 21 79, szf@forstverein.ch

Inserate • Annonces • Advertisements

Stämpfli AG, Inseratemanagement,
Wölflistrasse 1, Postfach, CH-3001 Bern,
Telefon +41 31 300 63 82, inserate@staempfli.com

Copyright

Reprints only with the approval of the publisher

Mitgliedschaft • Affiliation • Membership

beim Schweizerischen Forstverein • à la Société forestière suisse

- Einzelmitglied • membre individuel: CHF 200.– (EUR 175.–)
- Kollektivmitglied • membre collectif: CHF 400.– (EUR 350.–)
- Familienmitgliedschaft • membre famille: CHF 325.– (EUR 285.–)
- Studierende • étudiants: CHF 100.– (EUR 85.–)

In der Mitgliedschaft sind das Abonnement der Schweizerischen Zeitschrift für Forstwesen und der Zugang zur elektronischen Zeitschrift inbegriffen • L'abonnement du Journal forestier suisse et l'accès au Journal électronique sont inclus dans l'affiliation.

Abonnement • Abonnement • Subscription

Switzerland: CHF 175.–

International: EUR 130.–

Internet access for individual subscribers is free.

EXCELLENCE IN PROJECT MANAGEMENT

CYCAD

Ihr Spezialist für
Gruben, Steinbrüche
und Deponien.



Cycad AG • Langmauerweg 12 • CH-3011 Bern
+41 31 318 7744 • info@cycad.ch • www.cycad.ch

Ich will die Schweizerische Zeitschrift für
Forstwesen abonnieren • Mitglied beim
Schweizerischen Forstverein werden



Je m'abonne au Journal forestier
suisse • J'adhère à la Société
forestière suisse



I subscribe to the Swiss Forestry Journal •
I apply for membership of the
Swiss Forestry Society



Amadea Tschannen Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Natural Resource Policy Group (CH)*
Beatrix Schibli SCHIBLI & PARTNER Advokatur und Notariat (CH)
Eva Lieberherr Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Natural Resource Policy Group (CH)

Waldpolitischer Jahresrückblick 2017

2017 war aus waldpolitischer Sicht ein ruhiges, durch Kontinuität geprägtes Jahr. Bei der Bundesverwaltung standen Vollzugsaufgaben wie die Zwischenevaluation der Waldpolitik 2020 und die Weichenstellung für die Zeit danach im Zentrum. Das Thema Schweizer Holz und die Holzwirtschaft waren auf Verwaltungsebene sehr präsent und standen auch im Mittelpunkt der parlamentarischen Vorstösse. Das Bundesgericht behandelte primär Fälle zu den klassischen Themen «Waldfeststellung» und «Waldabstand», wobei diese höchstrichterlichen Entscheide zahlenmässig stark zurückgegangen sind. Bei der Waldpolitik im weiteren Sinne zeigte sich mehr Dynamik, beispielsweise mit der Verabschiedung des Aktionsplans Biodiversität Schweiz, jedoch sind auch hier keine grundlegenden Richtungsänderungen auszumachen.

Keywords: forest policy, annual review, Switzerland

doi: 10.3188/szf.2018.0150

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

Das waldpolitische Jahr 2017 war auf Bundesebene ein eher ruhiges Jahr. Nach Abschluss der Revision des Bundesgesetzes über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.0) und der Anpassung der entsprechenden Verordnung (Waldverordnung, WaV; SR 921.0) im Jahr 2016 konnten diese Rechtserlasse auf den 1. Januar 2017 in Kraft treten. Hauptziele dieser Gesetzesrevision waren die Anpassung des Schweizer Waldes an den Klimawandel, die Bekämpfung von Schadorganismen sowie eine Steigerung der Holznutzung (Lieberherr et al 2017).

Im Parlament wurden 2017 acht waldrelevante Vorstösse eingereicht (1 Motion, 6 Interpellationen, 1 Frage). Die Bundesbeiträge blieben gegenüber dem Vorjahr stabil. Neben der Zwischenevaluierung der Waldpolitik 2020 und der Weichenstellung für die Zeit danach stand 2017 auf Bundesebene vor allem das Thema Schweizer Holz im Fokus.

Waldpolitik im engeren Sinn

Parlamentarische Vorstösse

Mit acht Vorstössen zum Thema Wald und Holz wurden im National- und Ständerat 2017 zwar doppelt so viele waldrelevante Vorstösse eingereicht wie 2016, die Parlamentarierinnen und Parlama-

rier nutzten dabei aber primär nicht verbindliche Instrumente (v.a. Interpellationen).

Die einzige Motion – mit dem Titel «Gleich lange Spiesse für Schweizer Holzexporteure gegenüber ihrer europäischen Konkurrenz» – wurde im Nationalrat (17.3843) und im Ständerat (17.3855) eingereicht. Sie hat die Aufhebung der Benachteiligung von Schweizer Holzproduzenten zum Ziel. Dazu soll das nationale Recht mit der europäischen Holzhandelsverordnung EUTR in Einklang gebracht werden. Der Bundesrat wird beauftragt, eine Verordnung auf Basis des Bundesgesetzes über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (BG CITES, SR 453) zu erlassen, die den Import von Holz aus illegalem Holzschlag verbietet. Der Bundesrat unterstützt im Grundsatz die Beseitigung von Handelshemmnissen und empfahl dem Parlament die Annahme der Motion. Eine Umsetzung auf dem Verordnungsweg ist aus seiner Sicht jedoch nicht praktikabel. Deshalb wird er eine entsprechende Gesetzesrevision vorschlagen. Zudem sei die Frage der gegenseitigen Anerkennung mit der EU zu klären. Die Motion wurde in beiden Räten angenommen.

Drei Interpellationen wurden 2017 behandelt und abgeschlossen. In der Stellungnahme zur Interpellation 17.3367 «Lösung des Deponienotstandes bei der Entsorgung von Holzasche» verwies der Bun-

desrat auf eine Übergangslösung, die vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) erarbeitet wird und in der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600) umgesetzt werden soll. In seiner Antwort zur Interpellation 17.3159 «Gesamtarbeitsvertrag für die Waldwirtschaft. Zwängerei oder begründetes Anliegen?» betonte der Bundesrat, dass Gesamtarbeitsverträge in der Vertragsfreiheit der Sozialpartner lägen und nicht Aufgabe des Bundes seien. Zur Interpellation 17.3157 «Vollzug Wald-Wild. Wie ernst nimmt der Bundesrat seine Vollzugsaufgaben?» erläuterte der Bundesrat, dass die Regulierung der Wildhuf-tierbestände im Grundsatz Sache der Kantone sei.

Weitere vier Vorstösse wurden 2017 eingereicht, aber noch nicht behandelt: die Interpellation 17.3994 «Die europäischen Urwälder in Rumänien und Polen sind in Gefahr. Was kann die Schweiz tun?», die Interpellation 17.4053 «Mögliche Erleichterungen bei der Holzdeklaration für Gewerbe mit Holznebenprodukten?», die Interpellation 17.4057 «Werden die neuen Technologien für das Bauen mit Holz genügend gefördert?» und die Frage 17.5310 «Wo ist die Schweizer Tropenwaldstrategie?».

Budgetposten	Voranschlag 2017 (Mio. CHF)	Rechnung 2017 (Mio. CHF)	Voranschlag 2018 (Mio. CHF)
Schutz vor Naturgefahren	41.1	41.0	40.3
Schutzwald	73.0	73.0	72.0
Waldbiodiversität	20.0	20.0	19.0
Waldbewirtschaftung	21.0	21.0	21.0
Diverse Komponenten	6.0	6.0	5.6
Forstlicher Investitionskredit	2.5	0.3	2.0
Total	163.6	161.3	159.9

Tab 1 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Voranschlag und Rechnung 2017 sowie Voranschlag 2018. Quellen: Mitteilung BAFU, EFV 2017, Lieberherr et al 2017.

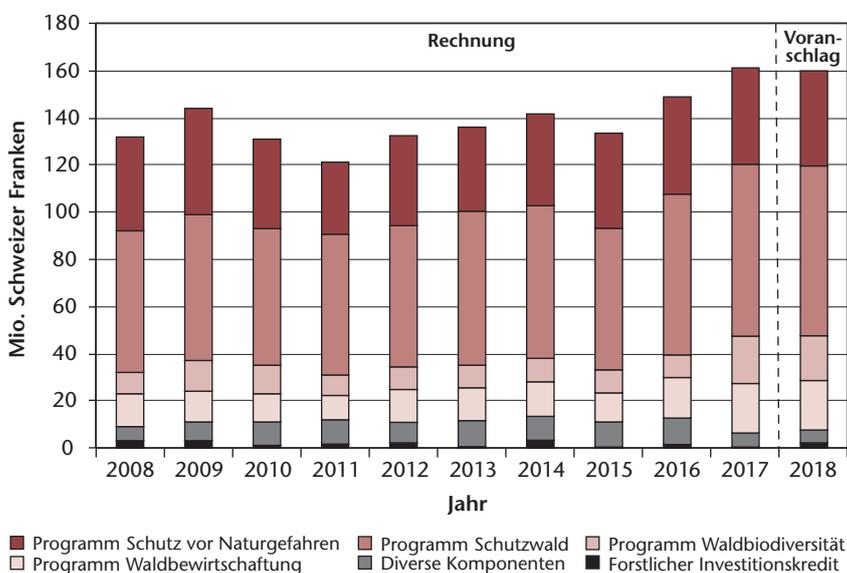


Abb 1 Forstliche Bundesbeiträge gemäss Rechnungen 2008 bis 2017 sowie Voranschlag 2018. Quellen: Mitteilungen BAFU, EFV 2017, Lieberherr et al 2017.

Die 2016 eingereichte parlamentarische Initiative 16.471 «Umsetzung der Waldpolitik 2020. Erleichterungen bei den Rodungsvoraussetzungen» wurde im Nationalrat, entgegen der Empfehlung der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK-N), angenommen. Die Initiative möchte erleichterte Rodungsvoraussetzungen für Investitionen der Holzindustrie schaffen, zum Beispiel soll der Nachweis für Standortgebundenheit und Ersatzmassnahmen wegfallen (vgl. Lieberherr et al 2017). Nach der Behandlung des Geschäfts in der Kommission des Ständerates (UREK-S) steht die Abstimmung im Zweitrat an.

Drei weitere Geschäfte betrafen die Waldpolitik nur im weitesten Sinn: die Interpellation «Personalentwicklung im BAFU» (17.3156), die Interpellation «Strategie des Bundesamtes für Umwelt» (17.3158) und die Frage «Massnahmen der EU schaden der Schweizer Wirtschaft» (17.5178). Sie werden hier nicht näher erläutert.

Rechnung 2017 und Voranschlag 2018

Der Voranschlag 2017 sah 163.6 Millionen Franken an forstlichen Bundesbeiträgen vor, wobei an die Kantone schliesslich 161.3 Millionen Franken ausbezahlt wurden (Tabelle 1 und Abbildung 1). Anders als 2016 weisen Budget und Rechnung damit eine geringe Differenz auf (vgl. Lieberherr et al 2017). Da die Voranschläge 2016, 2017 und 2018 zur gleichen NFA-Periode gehören, weisen sie keine grossen Schwankungen auf. Die budgetierten Beträge für 2018 sind aber in allen Bereichen ausser in der Waldbewirtschaftung etwas niedriger und sinken insgesamt um 3.7 Millionen Franken. Beim forstlichen Investitionskredit sind 500 000 Franken weniger vorgesehen, da eine geringere Zahl an Darlehensgesuchen erwartet wird. Die anderen Kürzungen beruhen auf allgemeinen Sparmassnahmen (EFV 2017).

Bundesrat und Bundesverwaltung

Ende 2015 ging die erste Umsetzungsetappe der Waldpolitik 2020 zu Ende. Das BAFU beauftragte die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich mit der Ausarbeitung eines Zwischenberichts, welcher Anfang Juni 2017 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Darin wird einerseits der Stand der Umsetzung der Massnahmen bei Bund, Kantonen und weiteren zentralen Akteuren aufgezeigt und andererseits die Zielerreichung gemessen (Wilkes-Allemann et al 2017). Der Bericht kommt zum Schluss, dass sieben von insgesamt elf Zielen mehrheitlich gut auf Kurs sind, nämlich die Ziele zu den Themen Schutzwaldleistung; Biodiversität; Waldflächenerhaltung; Schutz von Waldböden, Trinkwasser und Bäumen; Wald-Wild-Gleichgewicht; Freizeit- und Erholungsnutzung sowie Bildung, Forschung und Wissenstransfer. Wegen fehlender Datengrundlage nicht genauer überprüft werden konnten die Ziele zu



Abb 2 Die Zwischenevaluation der Waldpolitik 2020 zeigt, dass das Potenzial des nachhaltig nutzbaren Holzes noch zu wenig ausgeschöpft wird. Foto: Emanuel Ammon

Klimawandel und Schadorganismen. Bei den Zielen «Ausschöpfung des Holzpotenzials» (Abbildung 2) und «Wirtschaftlichkeit der Waldwirtschaft» zeigen sich laut Autorinnen deutliche Defizite. Gemäss Bericht sind tiefe Holzpreise und teilweise hohe Erntekosten, aber auch kleinräumige Besitzstrukturen Gründe dafür. Im Hinblick auf letztere Problematik startete das BAFU mit dem Waldeigentümergebiet WaldSchweiz eine Veranstaltungsreihe zum Thema Kooperationen im Wald.¹

Des Weiteren wurde eine Zwischenevaluierung der NFA-Programmvereinbarung Waldwirtschaft zum Ziel «Optimale Bewirtschaftungsstrukturen und -prozesse» durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen, dass bisher lediglich 13 Kantone ein Konzept zur Programmvereinbarung eingereicht haben (Bürgi et al 2017). Mögliche Gründe dafür sind laut Bericht bereits bestehende, als ausreichend betrachtete kantonale Programme, Hürden aufgrund hoher Privatwaldanteile oder auch Skepsis gegenüber staatlicher Intervention. Die Kommunikation der Kantone gegenüber den Forstbetrieben bezüglich Förderangeboten wird positiv beurteilt. Im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Programmziels betont der Bericht die Wichtigkeit eines Bottom-up-Ansatzes und plädiert für den verstärkten Austausch zwischen den Kantonen.

Laut BAFU ist hinsichtlich der übergeordneten strategischen Vorgaben der Waldpolitik 2020 keine grundsätzliche Kursänderung angebracht. Weiter bestehe aus fachlicher Sicht nur punktueller technischer Anpassungsbedarf. Solche Anpassungen brauche es primär bei denjenigen Indikatoren, die bislang nicht verfügbar oder messbar sind. Auf Antrag des BAFU entschied die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), dass die aktuelle Waldpolitik auch nach 2020 weitergeführt wird und

dass Anpassungen betreffend die Massnahmen vom Departement genehmigt werden können.² Die Kantone werden dabei erneut wichtige Partner sein.

Ein wichtiges Ziel der Waldpolitik 2020 besteht darin, Schweizer Holz nachhaltig und ressourceneffizient bereitzustellen und zu verwerten. Um dieses Ziel zu erreichen, hat das BAFU die Ressourcenpolitik Holz (BAFU 2017a) neu aufgestellt.

Im Jahr 2017 ist die dritte Phase des überarbeiteten Aktionsplans Holz³ angelaufen, welcher der Umsetzung der Ressourcenpolitik Holz dient. Eines der Projekte, die 2017 umgesetzt wurden, ist die Kampagne #WOODVETIA⁴, die der Bevölkerung das Material Holz aus dem Schweizer Wald näherbringen und die Holzwirtschaft stärken soll. Mit 20 lebensgrossen Holzfiguren von Schweizer Persönlichkeiten sowie mit zahlreichen Veranstaltungen und einem Dokumentarfilm wurde die Thematik vielseitig vermittelt.

Der in Erfüllung des Postulates 13.3924 verfasste Bericht zur «Optimierung der Waldnutzung» wurde vom Bundesrat gutgeheissen.⁵ Diskutiert werden im Bericht Massnahmen, welche die vollständige Nutzung des Holzpotenzials ermöglichen sollen. Die Kosten der Waldpflege und Holzernte könnten beispielsweise durch bessere Erschliessungen oder stärkere Kooperationen reduziert werden. Die Förderung der Nachfrage mithilfe von Kampagnen wie #WOODVETIA sei ebenfalls eine geeignete Massnahme. Eine differenzierte Beurteilung der Wirkung der Massnahmen soll im Rahmen der Evaluierung der Waldpolitik im Jahr 2020 erfolgen.

Bundesgericht

Das Bundesgericht hatte von April bis Dezember 2017 insgesamt nur vier Fälle mit primär walddrechtlichen Fragen zu entscheiden (die Fälle bis Ende März 2017 wurden im Jahresrückblick 2016 behandelt; Lieberherr et al 2017). Ähnlich wie im Jahr 2016 ging es um Streitigkeiten im Zusammenhang mit Waldfeststellungen (zwei Fälle; Vorjahr: ein Fall) sowie Mindestabständen von Bauten zum Wald (zwei Fälle; Vorjahr: vier Fälle; Abbildung 3).

Waldbegriff und Waldfeststellung

Im Entscheid 1C_430/2016 ging es um eine Waldfeststellung auf einer Parzelle in der Gemeinde

1 www.waldschweiz.ch/schweizer-wald/forstwirtschaft/ausweiterbildung/veranstaltung-kooperationen.html (15.12.2017).
 2 Newsletter Wald: www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wald/wald--newsletter-wald/4-newsletter-wald-2017-18-12-2017.html (19.12.2017).
 3 www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wald/fachinformationen/strategien-und-massnahmen-des-bundes/aktionsplan-holz.html (21.3.2018).
 4 www.woodvetia.ch (15.12.2017).
 5 Mitteilung BAFU vom 8.12.2017: www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wald/mitteilungen.msg-id-69145.html (15.12.2017).



Abb 3 Das Bundesgericht behandelte 2017 vor allem klassische walddpolitische Fragen beispielsweise zum Thema Waldabstand. Foto: Brigitte Wolf

Chexbres (Kanton Waadt), auf welcher sich bereits vier Gebäude und eine Garage befanden. Gemäss Gestaltungsplan durften auf der Parzelle auch neue Gebäude gebaut werden ausser im nördlichen Teil, welcher für Erholung und Freizeit vorgesehen war. Der Grundeigentümer reichte ein Baubewilligungsgesuch für die Errichtung neuer Wohngebäude ein. Dies veranlasste die Behörden, eine Waldfeststellung durchzuführen. Die kantonalen Forstbehörden kamen dabei zum Schluss, dass die an Waldgebiet angrenzende Fläche angesichts ihrer Gestalt und Bewirtschaftung (regelmässige Beweidung beziehungsweise Pflege) eher die Funktionen eines Parks, einer Weide oder einer Grünfläche als die Funktionen eines Waldes erfüllte. Im Ergebnis verneinten die kantonalen Behörden den Waldcharakter der Fläche und erteilten die Baubewilligung. Mehrere Privatpersonen wehrten sich bis vor Bundesgericht gegen die Baubewilligung mit vorwiegend walddrechtlichen Argumenten. Für das Bundesgericht war entscheidend, dass gemäss übereinstimmenden Aussagen der Fachbehörden nicht genügend Waldbäume vorhanden waren und dass die Bäume so verstreut waren, dass man nicht von einer zusammenhängenden Waldfläche ausgehen konnte. Wald in Form einer bestockten Weide sei es auch nicht, da die Fläche nicht forstwirtschaftlich genutzt worden sei. Das Bundesgericht betrachtete die Fläche vielmehr als gepflegtes Wiesland, umgeben von einem Waldstreifen. Das Bundesgericht bestätigte den kantonalen Entscheid in dem Sinne, dass die fragliche Fläche kein Wald im Sinne der eidgenössischen Waldgesetzgebung darstelle, und wies die Beschwerde ab.

Im Entscheid 1C_559/2016 hatte ein Grundeigentümer von den kantonalen Behörden ein Waldfeststellungsverfahren verlangt. Er wehrte sich sodann bis vor Bundesgericht gegen die Feststellung der Behörden, dass eine Teilfläche seiner drei in der

Wohnzone liegenden Parzellen (Gemeinde Jongny, Kanton Waadt) Wald sei. Auf der Teilfläche befanden sich Waldbäume, Baumstümpfe sowie Einrichtungen wie eine Boccciaanlage. Ebenso wie die Vorinstanzen qualifizierte das Bundesgericht den fraglichen Bereich nicht als Park, sondern als Wald. Es begründete dies mit der Wohlfahrtsfunktion, welche sich daraus ergebe, dass sich die fragliche Fläche in einem Gebiet mit zahlreichen Waldstreifen befände, die nicht nur der Gliederung der Landschaft, sondern auch als Elemente der ökologischen Vernetzung und damit als unersetzlicher Lebensraum für Fauna und Flora dienten. Das Bundesgericht bezog sich auf den Augenschein des Kantonsgerichts, demzufolge das Gebiet von einem Reh als Passage benutzt werde. Weiter waren das Vorhandensein von Installationen wie der Boccciaanlage im südlichen Teil der fraglichen Fläche und der regelmässige Unterhalt derselben allein für das Bundesgericht noch kein Grund, um diese Einrichtungen von der Waldfläche auszunehmen. Das Bundesgericht hielt fest, dass unter gewissen Umständen ein Gebiet trotz aktuell fehlender Bestockung als Wald zu qualifizieren sei. Dies gelte insbesondere dann, wenn ohne behördliche Bewilligung Rodungen vorgenommen worden seien. Im konkreten Fall wiesen Baumstümpfe tatsächlich darauf hin, dass im südlichen Teil ohne Bewilligung Bäume gefällt worden waren. Das Bundesgericht wies die Beschwerde ab.

Waldabstand

Im Entscheid 1C_64/2017 ging es unter anderem um die Unterschreitung des nach kantonalem Recht erforderlichen Waldabstands von mindestens zehn Metern für den Bau einer Abstellhalle für Postautobusse (Gemeinde Lens, Kanton Wallis). Das Bundesgericht folgte vollumfänglich den Fachbehörden (u.a. BAFU), welche einer Unterschreitung des Waldabstandes für dieses Projekt bis auf fünf Meter zugestimmt hatten. Der Unterschreitung standen gemäss Bundesgericht keine Zugangsbehinderung zum Wald, keine Beeinträchtigung der landschaftsökologischen Zwecke des Waldes und keine Erhöhung der Waldbrandgefahr entgegen. Demgegenüber hätten sich bei Wahrung des Mindestabstands von zehn Metern Manövrierprobleme mit Postautobussen ergeben. Zudem wären Einrichtungen wie eine Stützmauer erforderlich gewesen, die die Landschaft beeinträchtigt hätten. Das Bundesgericht wies daher die Beschwerde der benachbarten Grundeigentümerin auch in Bezug auf diese walddrechtlichen Fragen ab.

Im Entscheid 1C_442/2016 (Gemeinde Crans-Montana, Kanton Wallis) ging es um die Berechnung des Mindestabstands von Bauten zum Waldrand. Das Bundesgericht bestätigte den Entscheid des Kantonsgerichts, wonach aufgrund des Baurechts des Kantons Wallis bei der Berechnung des Abstands von Bauten zum Waldrand auch die Ausseninstallatio-

nen, zum Beispiel Balkone, berücksichtigt werden müssen. Das in diesem Fall geplante Wohnhaus mit Balkon hielt den erforderlichen Mindestabstand nicht ein. Das Bundesgericht wies die Beschwerde der Bauherren ab.

Weitere Themen

Im Entscheid 1C_208/2016 hatte das Bundesgericht zu beurteilen, ob die im Kanton Graubünden eingereichte «Volksinitiative zur Abschaffung der Sonderjagd (Sonderjagdinitiative)» vom Grossen Rat des Kantons Graubünden zu Unrecht für ungültig erklärt worden war. Die Sonderjagdinitiative verlangte, dass neu im Kanton Graubünden nach der ordentlichen Hochjagd auf die Durchführung einer Sonderjagd zu verzichten sei. Gegen die Ungültigerklärung der Volksinitiative hatten sich mehrere Personen zuerst vergeblich vor dem Verwaltungsgericht Graubünden gewehrt. Das Bundesgericht prüfte in der Folge, ob die Initiative dem Bundesrecht (Jagd- und Waldgesetzgebung) offensichtlich widersprach. In Bezug auf die Waldgesetzgebung ging es auf die Frage ein, ob sich aus der Pflicht zur Walderhaltung und zur natürlichen Waldverjüngung eine Verpflichtung zur Durchführung der Sonderjagd ergebe, um den Wald vor Wildschäden zu schützen. Das Bundesgericht gelangte (in Übereinstimmung mit dem BAFU) zum Resultat, dass die mit der Initiative angestrebte Änderung zwar das bisherige Modell der Wildbestandsregulierung erheblich verändere, die Initiative jedoch nicht von vornherein ausschliesse, dass die bundesrechtlichen Vorgaben mit geeigneten Anpassungen des Jagdregimes und soweit nötig mit einer nachträglichen Regiejagd erfüllt werden könnten. Das Bundesgericht hiess daher die Beschwerde gut und wies die Vorlage zur wei-

teren Prüfung der Gültigkeit an den Grossen Rat des Kantons Graubünden zurück.

Weiter entschied das Bundesgericht mehrere Fälle, bei denen walddrechtliche Fragen nur am Rande eine Rolle spielten. Es ging dabei um Rodungsbewilligungen (1C_183/2017 und 1C_436/2017), um Widerhandlungen gegen Waldabstandsvorschriften (6B_761/2016 und 6B_925/2017) und um Verfahrensfragen (1C_355/2017, 1F_21/2017 und 1C_415/2017). In einem weiteren Fall (2C_701/2016) ging es um ein neues Reglement einer Gemeinde im Kanton Wallis, das die Erhebung von Gebühren für das Befahren einer Forststrasse vorsah. Diese stellt die einzige Strassenverbindung zu einem Restaurant auf einer Alp dar. Die Restaurantbetreiberin wehrte sich gegen die im Reglement vorgesehenen Gebühren, die für das einmalige Befahren der Strasse mit einem Kleintransporter oder Personenwagen mit Anhänger 100 Franken und für das Befahren mit einem Camion 350 Franken betragen. Das Bundesgericht erachtete diese Gebühren als zu hoch und hob die entsprechenden Bestimmungen des Reglements auf.

Waldpolitik im weiteren Sinn

Natur- und Landschaftsschutzpolitik

Im Juli 2017 veröffentlichte der Bundesrat den Bericht zum Zustand der Biodiversität in der Schweiz (BAFU 2017b). Demnach sind fast die Hälfte der Lebensräume und mehr als ein Drittel der Tier- und Pflanzenarten in der Schweiz bedroht. Als zentrale Gründe für diesen bedenklichen Zustand werden die intensive Nutzung von Boden und Gewässern durch Siedlungen, Landwirtschaft und Infrastruktur sowie die hohe Belastung der Naturräume durch Stickstoff aufgeführt. Im Vergleich zu anderen Ökosystemen wie Gewässern und Feuchtgebieten befindet sich die Biodiversität der Wälder in einem relativ guten Zustand. Der kurz darauf publizierte Aktionsplan zur Strategie Biodiversität Schweiz (BAFU 2017c) umfasst 26 Massnahmen zur Förderung der Biodiversität sowie diverse Pilotprojekte. Im Bereich Wald hat die Umsetzung bereits begonnen. Im Rahmen der NFA-Programmvereinbarung Waldbiodiversität wurden 2016 rund elf Millionen zusätzliche Mittel gesprochen (vgl. Lieberherr et al 2017), beispielsweise zur Sicherstellung von Alt- und Totholz (Abbildung 4) und zur Schaffung von Waldreservaten. Ein Beispiel für ein Pilotprojekt ist das Programm «Wo der Wald noch wild ist». Ziel ist die Erarbeitung eines Inventars der Schweizer Waldflächen, die seit mehr als 50 Jahren nicht mehr bewirtschaftet wurden. Basierend darauf sollen forstwirtschaftliche Massnahmen zur Förderung der Biodiversität erarbeitet werden.

Im September 2017 genehmigte der Bundesrat die Revision der Bundesinventare der Biotopie von nationaler Bedeutung (Trockenwiesen und -weiden,



Abb 4 Der Aktionsplan zur Strategie Biodiversität Schweiz sieht unter anderem die weitere Förderung von Waldreservaten und die Sicherstellung von Tot- und Altholz vor.

Foto: Markus Bolliger, BAFU

Auen, Amphibienlaichgebiete und Moore).⁶ Die Gesamtfläche dieser Schutzgebiete vergrössert sich dadurch um rund 16 000 Hektaren von 1.8 auf 2.2 Prozent der Landesfläche. Gemäss Bundesrat soll damit ein Beitrag zur Erreichung der Biodiversitätsziele geleistet werden. Die revidierten Inventare inklusive spezifischer Schutzziele sind seit November 2017 in Kraft. Seit dem 1. Juni 2017 ist zudem die vom Bundesrat erlassene Änderung der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (VBLN, SR 451.11) in Kraft. Die Beschreibungen der 162 Inventarobjekte wurden grundlegend überarbeitet, mit dem Ziel, die Planungs- und Rechtssicherheit zu stärken und so allfällige Bewilligungsverfahren zu beschleunigen.⁷

Im August 2017 wurden die Vernehmlassungsergebnisse und die Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG; SR 922.0) veröffentlicht. Die Revision wurde durch die 2015 angenommene Motion 14.3151 «Zusammenleben von Wolf und Bergbevölkerung» ausgelöst und will die gesetzlichen Grundlagen schaffen, um Wolfsbestände regulieren zu können (vgl. Lieberherr et al 2017). Der Eingriff in den Bestand der Tiere soll im Rahmen der Berner Konvention (SR 0.455) erfolgen. Entsprechend hat der Bundesrat das UVEK beauftragt, bis Ende Juli 2018 beim ständigen Ausschuss der Konvention die Rückstufung des Wolfes von «streng geschützt» auf «geschützt» zu beantragen.⁸ In den eingegangenen Stellungnahmen wird die Gesetzesrevision mehrheitlich begrüsst. Der Schweizerische Forstverein (SFV) und weitere Vertreter des Waldes jedoch lehnen die Gesetzesrevision im Grundsatz ab und betonen, dass der Wolf einen positiven Beitrag zur Waldverjüngung leiste und somit für das Ökosystem Wald wichtig sei.

Raumplanung und Raumentwicklung

Basierend auf den Ergebnissen der Vernehmlassung zur zweiten Revisionsstufe des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700), beauftragte der Bundesrat das UVEK, sich vertieft mit dem Thema «Bauen ausserhalb der Bauzonen» zu befassen. Es wurde ein Planungs- und Kompensationsansatz entwickelt, der den Kantonen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen mehr Spielraum verschaffen soll. Die bundesrätliche Botschaft sowie die Vernehmlassungsergebnisse werden 2018 erwartet.⁹

Der Bundesrat empfiehlt dem Parlament die im Oktober 2016 von den Jungen Grünen Schweiz eingereichte Volksinitiative «Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungspolitik (Zersiedelungsinitiative)» ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung (BBI 2017 6779). Er begründet seinen Entscheid damit, dass das revidierte Raumplanungsgesetz vom Mai 2014 dem Anliegen einer nachhaltigen Sied-

lungsentwicklung bereits Rechnung trage. Bezüglich Fruchtfolgefleichen wurde eine Expertengruppe beauftragt, den entsprechenden Sachplan zu überarbeiten. Dessen Verabschiedung ist für 2018 geplant.¹⁰

Im Juni 2017 genehmigte der Bundesrat das vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) verfasste Konzept Windenergie (ARE 2017). Darin festgehalten ist, wie Bundesinteressen bei der Planung von Windenergieanlagen zu berücksichtigen sind. BLN-Gebiete und Waldreservate beispielsweise werden als «grundsätzliche Ausschlussgebiete» definiert, Wald als «Vorbehaltsgebiet».

Landwirtschaftspolitik

Die Ernährungssicherheit und der Schutz des Kulturlandes beschäftigten die Landwirtschaftspolitik auch im Jahr 2017. Der neue Verfassungsartikel 104a «Ernährungssicherheit», ein direkter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» des Schweizer Bauernverbandes (vgl. Lieberherr et al 2017), wurde vom Schweizer Volk mit 78.8 Prozent Jastimmen und der Zustimmung aller Stände deutlich angenommen (BBI 2017 7829). Die Lebensmittelversorgung aus inländischer Produktion wird dadurch gestärkt und der Verlust von Kulturland eingedämmt. Die Annahme bedeutet jedoch auch, dass sich in Zukunft neue Konflikte um Flächenansprüche für Siedlungsgebiete, Landwirtschaft und Wald ergeben könnten.

Die Volksinitiative der Bauerngewerkschaft Uniterra «Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle» wurde vom Bundesrat bereits 2016 zur Ablehnung empfohlen (BBI 2017 1611), und auch der Nationalrat hat sich dagegen ausgesprochen. Falls die Initiative nicht zurückgezogen wird, soll sie Volk und Ständen gemeinsam mit dem Gegentwurf «Bundesbeschluss über eine Stärkung der lokalen Produktion» zur Abstimmung unterbreitet werden. Im Ständerat wurde das Geschäft noch nicht behandelt.

Energie- und Klimapolitik

Bereits im Jahresrückblick 2016 (Lieberherr et al 2017) wurde über die Annahme der Energiestra-

6 Mitteilung BAFU vom 29.9.2017: www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/mitteilungen.msg-id-68260.html (15.12.2017).

7 Mitteilung Bundesrat vom 29.3.2017: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-66167.html (15.12.2017).

8 Mitteilung Bundesrat vom 23.8.2017: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-67811.html (15.12.2017).

9 Mitteilung Bundesrat vom 22.6.2017: www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/medienmitteilungen/medienmitteilungen-im-dienst.msg-id-67210.html (15.12.2017).

10 Mitteilung Bundesrat vom 11.10.2017: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-68368.html (15.12.2017).



Abb 5 Die Forderung nach mehr Schweizer Holz dürfte die schweizerische Waldpolitik auch 2018 beschäftigen. Foto: ETH Zürich

ategie 2050 durch das Schweizer Volk am 21. Mai 2017 berichtet. Das erste Massnahmenpaket führte zu einer umfangreichen Revision auf Verordnungsstufe, wobei der grösste Teil dieser Verordnungen am 1. Januar 2018 in Kraft trat.¹¹ Die für den Wald relevanten Reformen ergeben sich vor allem aus dem neuen Energiegesetz (EnG, SR 730.0) und aus der Energieverordnung (EnV, SR 730.01), in der unter anderem Förderung und Ausbau der erneuerbaren Energien geregelt werden. Der Entscheid, dass Wind-, Wasser- und Pumpkraftwerke ab einer bestimmten Grösse künftig zu Vorhaben von nationalem Interesse erklärt werden können, ist für den Wald besonders relevant. Solche Anlagen können nach erfolgter Güterabwägung in Naturschutz- und Waldgebieten einfacher gebaut werden als bisher.

Das Parlament sagte Ja zur Ratifizierung des internationalen Klimaabkommens von Paris, das für die Schweiz im November 2017 in Kraft trat. Das Abkommen sieht unter anderem eine Begrenzung der globalen Erwärmung auf unter zwei Grad Celsius gegenüber vorindustriellen Werten vor. Das von der Schweiz angekündigte Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2030 gegenüber 1990 um 50 Prozent zu reduzieren, wird durch die Ratifikation verbindlich.¹²

Fazit und Ausblick

2017 fokussierten Bundesrat und Verwaltung bei der Waldpolitik primär auf Vollzugsaufgaben und Evaluationen politischer Massnahmen. Dabei stand die Holzwirtschaftspolitik im Fokus, wobei es um nicht verbindliche politische Strategien, Programme

und Berichte ging. Für die beiden Politikbereiche Wald und Holz gilt nach verschiedenen Evaluationen die Devise: Fortsetzen der bisherigen Aktivitäten mit Verbesserungen oder Verstärkungen in einzelnen Bereichen wie beispielsweise Kooperationen im Wald, Erschliessung von Wäldern oder Austausch zwischen den Kantonen.

Bezüglich der längerfristigen Waldpolitik ist 2017 ein Grundsatzentscheid der Vorsteherin des UVEK gefallen. Die Weiterführung der bisherigen Waldpolitik nach 2020 bedeutet Kontinuität und Wahrung der Errungenschaften, aber auch die Möglichkeit zur Anpassung von Indikatoren und Spielraum für innovative Massnahmen.

Mit der Annahme der Motion 17.3843, die gleich lange Spiesse für Schweizer Holzexporteure verlangt, stellt sich die Frage, inwieweit sie einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der Schweizer Holzwirtschaft leisten kann. Offen bleibt zudem, ob die Gesetzesrevision erfolgreich ist und von der EU anerkannt wird. Auch die 2016 eingereichte und im Nationalrat angenommene parlamentarische Initiative 16.471 betrifft im Kern die Holzwirtschaft und weniger die Waldpolitik. Mit der Forderung nach erleichterten Rodungsvoraussetzungen für Holzindustriebetriebe wirft sie jedoch die walddpolitisch grundsätzliche Frage auf, ob Wald vermehrt zugunsten von Partikularinteressen gerodet werden darf. Auch hier fragt sich, inwieweit dieser Schritt wirklich einen Beitrag zur Lösung der strukturellen Probleme der Schweizer Wald- und Holzwirtschaft leisten kann.

Auch im walddpolitischen Jahr 2018 dürfte auf Bundesebene die Holzpolitik prägend sein. Aufgrund der weiterhin rückläufigen Holzerntemenge, die mit 4.46 Millionen Kubikmetern im Jahr 2016 ein Zehnjahrestief erreichte,¹³ wird die politische Forderung nach mehr Schweizer Holz weiter gestärkt (Abbildung 5).

In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung setzte sich der Trend der letzten Jahre fort: Die höchstrichterlichen Entscheide in den Bereichen «Waldfeststellung» und «Waldabstand» sind zahlenmässig stark zurückgegangen. Auffallend an den Entscheiden zu den Waldfeststellungen ist, dass das Bundesgericht die Praxis der kantonalen und der eidgenössischen Forstbehörden jeweils gestützt hat und dass in beiden Fällen nicht Umweltschutzorganisationen, sondern private Beschwerdeführer das Bun-

¹¹ Mitteilung Bundesamt für Energie vom 2.11.2017: www.bfe.admin.ch/energie/00588/00589/00644/index.html?lang=de&msg-id=68637 (15.12.2017).

¹² Mitteilung Bundesrat vom 6.10.2017: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-8345.html (15.12.2017).

¹³ Mitteilung Bundesamt für Statistik vom 20.7.2017: www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3102899.html (15.12.2017).

desgericht angerufen haben. Inhaltlich hat das Bundesgericht seine bisherige Rechtsprechung zur Walddefinition und zum Waldabstand bestätigt und verfeinert (vgl. Keel & Zimmermann 2009, S. 246 ff.). Während das Bundesgericht im ersten Fall den Waldcharakter der fraglichen Fläche verneinte, hat es ihn im zweiten Fall bejaht. Aus diesen zwei Entscheiden geht hervor, dass es kein abschliessendes Schema für die Beurteilung von strittigen Waldfeststellungs- und Waldabstandsfragen gibt. Vielmehr ist jeder Fall aufgrund seiner Besonderheiten zu beurteilen. Der Entscheid zur Sonderjagdinitiative im Kanton Graubünden zeigt unter anderem auf, dass die Kantone durchaus Spielraum für die Ausgestaltung ihrer Jagdgesetzgebung haben. Anders als im letzten Berichtsjahr (Lieberherr et al 2017) hat das Bundesgericht keine Fälle betreffend Bau von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien (z.B. Windparks) im Wald beurteilt. Dies wird sich in Zukunft sicher ändern. Es wird interessant sein, zu beobachten, wie die Gerichte bei Konflikten die öffentlichen Interessen – erneuerbare Energien auf der einen Seite, Naturschutz und Walderhaltung auf der anderen Seite – gegeneinander abwägen werden.

Punkto Waldpolitik im weiteren Sinn herrschte 2017 bedeutend mehr Betrieb als in Bezug auf die Waldpolitik im engeren Sinn, wobei auch hier keine grundlegenden Richtungswechsel auszumachen sind. Dies gilt ebenso für den Aktionsplan Biodiversität Schweiz, dessen Ergebnis aus Sicht verschiedener Umweltorganisationen ernüchternd ausfällt. Auch die verschiedenen Verordnungsrevisionen lassen keine Stärkung des Natur- und Landschaftsschutzes erkennen, vielmehr stellen sie eine Konsolidierung oder Verfeinerung des Bestehenden dar. Dynamisch bleibt hingegen die Diskussion um die Revision des eidgenössischen Jagdgesetzes. Im Vor-

dergrund steht die Frage, ob der Schutzstatus des Wolfes im Schweizer Jagdgesetz ohne Kündigung der Berner Konvention gelockert werden kann.

Was die Raumplanungsgesetzgebung betrifft, so ist offen, inwieweit mit den geplanten Neuregelungen des Bauens ausserhalb der Bauzonen der Druck auf den Wald intensiviert oder gelockert wird. Ähnliches gilt für die Entwicklungen in der Landwirtschaftspolitik, die durch Volksinitiativen und parlamentarische Vorstösse zurzeit deutlich stärker aufgemischt wird als die Waldpolitik. ■

Eingereicht: 28. Februar 2018, akzeptiert (ohne Review): 5. März 2018

Literatur

- ARE (2017)** Konzept Windenergie. Basis zur Berücksichtigung der Bundesinteressen bei der Planung von Windenergieanlagen. Bern: Bundesamt Raumentwicklung. 33 p.
- BAFU (2017a)** Ressourcenpolitik Holz. Strategie, Ziele und Aktionsplan Holz. Bern: Bundesamt Umwelt. 44 p.
- BAFU (2017b)** Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Zustand. 60 p.
- BAFU (2017c)** Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz. Bern: Bundesamt Umwelt. 50 p.
- BÜRGI P, ZABEL A, AUER N (2017)** Zwischenevaluation NFA-Programmvereinbarung Waldwirtschaft 2016–2019, Programmziel 1 «Optimale Bewirtschaftungsstrukturen und -prozesse». Bern: Bundesamt Umwelt. 44 p.
- EFV (2017)** Voranschlag 2018, Band 2B: mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021 der Verwaltungseinheiten EFD, WBF, UVEK. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung. 362 p.
- KEEL A, ZIMMERMANN W (2009)** Bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Waldgesetzgebung 2000–2008. *Umwelt Praxis* 23: 237–287.
- LIEBERHERR E, SCHIBLI B, STEINMANN K (2017)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2016. *Schweiz Z Forstwes* 168: 213–220. doi: 10.3188/szf.2017.0213
- WILKES-ALLEMANN J, STEINMANN K, ZABEL A, LEIBERHERR E (2017)** Zwischenbericht 2016 zur Waldpolitik 2020. Zürich: ETH, Institut Umweltentscheidungen. 144 p.

Revue annuelle de la politique forestière en 2017

L'année 2017 fut une année calme pour la politique forestière suisse. L'Administration fédérale s'est principalement attelée à des tâches de mise en œuvre, telle que l'évaluation intermédiaire de la politique forestière 2020. Cette dernière continuera à s'appliquer au-delà de 2020. Les questions liées à la production de bois indigène et à l'industrie suisse du bois ont été très présentes au niveau administratif et ont fait l'objet d'initiatives parlementaires. Le Tribunal fédéral a essentiellement traité de cas classiques de constatation de la nature forestière et de distance des constructions par rapport à la forêt. Nous notons toutefois une forte réduction du nombre d'arrêts. Contrairement à la politique forestière suisse au sens étroit, les politiques en lien avec les questions forestières ont connu de nombreux changements, comme en témoigne l'adoption du plan d'action pour la biodiversité. Il n'y a toutefois pas ici de réorientation fondamentale par rapport à l'année précédente.

Annual review of Swiss forest policy 2017

For Swiss forest policy, 2017 was a quiet year and marked by continuity. The Federal Administration mainly conducted implementation tasks, such as the interim evaluation of the Forest Policy 2020, which is planned to continue past 2020. Swiss wood and the timber industry were predominant topics at the administrative level as well as in the parliament. The Federal Court mainly addressed classic cases related to appraising what can be considered as forest and the allowed distance of buildings to forests, while the number of such cases has strongly decreased. In contrast to Swiss forest policy in the narrow sense, forest-relevant policies experienced more changes, as exemplified by the adoption of the Swiss Biodiversity Action Plan. However, here too we do not find any fundamental changes in direction from the previous year.