Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss foresty journal = Journal forestier suisse

Herausgeber: Schweizerischer Forstverein

Band: 141 (1990)

Heft: 4

Artikel: Rückblick auf einige wichtige forstpolitische Entscheide des Bundes im Jahre 1989

Autor: Zimmermann, Willi

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-764976

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Rückblick auf einige wichtige forstpolitische Entscheide des Bundes im Jahre 1989

Von *Willi Zimmermann* Oxf.: 903:(494):(047.6)
(Aus dem Departement für Wald- und Holzforschung der ETH Zürich,
Professur für Forstpolitik und Forstökonomie, CH-8092 Zürich)

Das politische Jahr 1989 war geprägt von den revolutionären gesellschaftspolitischen Veränderungen in den osteuropäischen Staaten. In Anbetracht dieser weltbewegenden Ereignisse fällt es schwer, für einen Rückblick auf die nationale oder sogar sektorale Politik das richtige Augenmass zu finden. Verschiedene Vorgänge und Entwicklungen in der schweizerischen Politik stiessen nämlich bei der Öffentlichkeit auf ein ebenso grosses Interesse wie die Demokratisierungsprozesse in Osteuropa.

Gemäss einer Umfrage der Nachrichtenagentur AP gehörten die Abstimmung über die Armeeabschaffung, die parlamentarische Behandlung der «Affäre Kopp» (PUK-Bericht) sowie der Entscheid des Bundesrates für eine neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) zu den drei innenpolitischen Topthemen des Jahres 1989. Mit der Europapolitik (Verhältnis Schweiz – EG beziehungsweise EFTA – EG) und der Volksabstimmung über die Kleinbauerninitiative fanden auch zwei forstpolitisch relevante Themen Aufnahme in die Liste der 10 wichtigsten Inlandthemen.

Im engeren Bereich der sektoralen Forstpolitik des Bundes fehlten besonders herausragende Ereignisse weitgehend: Die parlamentarische Beratung des Waldgesetzes nahm ihren normalen Lauf; in der Walderhaltungspolitik ging es vorwiegend um die Klärung von Sonderproblemen; in der Förderungspolitik ist eine gewisse Stagnation festzustellen, und die Reorganisation der Forstbehörden des Bundes hat die Übergangsphase – zumindest nach aussen – ohne grössere Probleme überstanden. Auch in jenen sektoralen Politikbereichen, die sich mit der Forstpolitik überschneiden, sind keine bedeutsamen, definitiven Entscheide von besonderer forstlicher Tragweite gefällt worden. Einige Vorhaben konnten aber soweit vorbereitet werden, dass sie unmittelbar vor der Verabschiedung stehen.

1. Forstpolitische Entscheide im engeren Sinne

1.1 Organisation der Eidg. Forstdirektion

Nachdem der Bundesrat im Jahre 1988 die Integrierung der Eidg. Forstdirektion in das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) beschlossen hatte[1], erhielt im Jahre 1989 auch die Eidg. Forstdirektion neue Strukturen.[2] Gegenüber der alten Amtsstruktur fällt auf, dass die Eidg. Forstdirektion über keine *eigenen* Stäbe (vor allem Rechtsdienst und Information) mehr verfügt. Diese sind nun in die übergeordnete Amtsstruktur integriert worden, stehen aber der Forstdirektion nach wie vor zur Verfügung. Ob sich diese Stabsmitarbeiter auch in Zukunft vollumfänglich den forstlichen Problemen widmen können, ist in Anbetracht der wachsenden Aufgaben auf dem Umweltschutzsektor eher fraglich.

Ein weiteres Merkmal der neuen Strukturen der Eidg. Forstdirektion ist die Aufwertung von bisherigen Dienststellen zu Sektionen. Die beiden Abteilungen Wald und Holz sowie Walderhaltung und Jagd verfügen nun über je vier Sektionen (früher je eine). Mit dieser Aufwertung dürften im Hinblick auf das neue Waldgesetz die formellen Voraussetzungen für die Bewilligung zusätzlicher Etatstellen bei der Forstdirektion geschaffen worden sein. Auch bezüglich der Umschreibung der einzelnen Sektionen sind Neuerungen festzustellen, welche die Änderungen in der Forstpolitik des Bundes in den achtziger Jahren widerspiegeln. Namentlich die Sektionen Forstökonomie und Forstpolitik, Forstschutz und Forstökologie sowie Förderungsmassnahmen sind Ausdruck dieser veränderten forstpolitischen Verhältnisse. Die neuen Strukturen ermöglichen zwar eine breitere fachliche Abstützung der Forstpolitik des Bundes, sie erfordern aber auch eine vermehrte horizontale (innerhalb der Forstdirektion) und vertikale (mit den Kantonen) Koordination der einzelnen Tätigkeiten.

1.2 Parlamentarische Behandlung des Waldgesetz-Entwurfes

1.2.1 Beratung im Ständerat

Der Waldgesetz-Entwurf stiess im Ständerat auf keine nennenswerten Widerstände: Innert Jahresfrist haben sowohl die vorberatende Kommission als auch das Plenum den Gesetzestext beraten und verabschiedet. Die Kommission hat die bundesrätliche Vorlage an drei Tagessitzungen durchberaten.[3] Sie hielt sich im wesentlichen an den vom Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzestext und beantragte dem Plenum relativ wenige, mehrheitlich formelle Änderungen. Da aus der Kommission insgesamt nur vier Minderheitsanträge vorlagen, blieben kontroverse Debatten im Plenum weitgehend aus. Der Ständerat hatte die 57 Artikel des neuen Waldgesetzes in vier Stunden durchberaten! Obwohl Ein-

treten auf die Vorlage unbestritten war, wurde ungefähr die Hälfte der Zeit für die allgemeine Eintretensdebatte verwendet.

In der Detailberatung gaben folgende Problembereiche zu etwas eingehenderen Diskussionen und Änderungen Anlass:

- Titel des Gesetzes
- Begriff des Waldes
- Ausnahmeregelung Gesamtverteidigung
- Mehrwertabschöpfung
- Wald und Raumplanung
- Betreten und Befahren des Waldes
- Waldbewirtschaftungsgrundsätze
- Förderungsbeiträge
- Beschwerderecht

Bei der *Titelgebung* drehte sich die Diskussion um die Streitfrage, ob das neue Gesetz Bundesgesetz über Walderhaltung und Schutz vor Naturereignissen (Waldgesetz) oder Bundesgesetz über das Forstwesen (Forstgesetz) heissen solle. Bei dieser Auseinandersetzung ging es um mehr als nur um formale Aspekte: Mit dem Titel sollte die Hauptstossrichtung des neuen Gesetzes klar zum Ausdruck gebracht werden. Während die Vertreter des Forstgesetzes mit diesem Begriff die wirtschaftliche Komponente des Waldes in den Vordergrund stellen wollten, versuchten die Anhänger des Waldgesetzes den eigenständigen natürlichen Wert des Waldes stärker zu betonen. In der Abstimmung obsiegten die «Ökologen» über die «Ökonomen» äusserst knapp mit 19 zu 18 Stimmen.

Bei der *Walddefinition* war nur der Halbsatz umstritten, wonach «Bäume und Sträucher auf Einrichtungen zur Stauhaltung und im unmittelbaren Vorgelände» nicht als Wald gelten sollen (Art. 2 Abs. 3). Hier unterlagen die «Ökologen» gegenüber den «Wasserbauern» relativ klar mit 13 zu 23 Stimmen. Nach dem Willen des Ständerates müsste somit für die Verbauung der obgenannten Flächen keine Rodungsbewilligung mehr eingeholt werden. Dabei dürfte die Abgrenzung des Begriffes «unmittelbares Vorgelände» den Vollzugsbehörden noch einige Mühe bereiten.

Ohne Diskussion hat eine eindeutige Mehrheit des Ständerates die generelle Ausnahmeregelung zugunsten der *Gesamtverteidigung* abgelehnt und Art. 4 gestrichen. Im Gegensatz zum Umweltschutzgesetz (Art. 5) werden im Waldgesetz dem Militär keine Sonderrechte eingeräumt.

Falls die *Mehrwertabschöpfung* als Rodungserschwernis betrachtet wird, unterlagen die Vertreter des Naturschutzes auch in diesem Punkt. Vorwiegend aus rechtssystematischen Überlegungen lehnte die Mehrheit des Ständerates den Vorschlag des Bundesrates ab, den Mehrwert, den ein Grundstück durch eine Rodungsbewilligung erhält, abzuschöpfen. Als Kompensation führte er eine Bestimmung (Art. 8bis) ein, welche die Kantone verpflichtet, bei dem Verzicht auf eine Ersatzaufforstung eine zweckgebundene Ersatzabgabe zu erheben.

Die inhaltlich bedeutendsten Änderungen wurden beim Abschnitt *Wald und Raumplanung* vorgenommen. In Art. 11 wurde die Koordinationspflicht bezüglich Rodungsbewilligung und Raumplanungsbewilligungen nochmals verstärkt. In Art. 13 werden die Kantone neu verpflichtet, in den Bauzonen die Waldgrenzen verbindlich in Zonenpläne einzutragen. Gemäss dem neu formulierten Absatz 2 gelten Bestockungen innerhalb der Bauzone ein für allemal nicht mehr als Wald. Da innerhalb der Bauzone auf eine periodische Überprüfung der Waldgrenzen verzichtet wird, ist für diesen Teilbereich der dynamische Waldbegriff völlig vom statischen Waldbegriff verdrängt worden. Verdrängt aus Art. 13 wurden auch die Forstbehörden: Gemäss der Fassung des Ständerates ist bezüglich der Festlegung der Waldgrenzen die ausdrückliche Zuständigkeit der Forstbehörden aufgehoben worden. Die Bezeichnung der zuständigen Behörde ist an die Kantone delegiert worden.

Die Artikel über das *Betreten und Befahren des Waldes* hat der Ständerat mit Bestimmungen ergänzt, welche als Konzessionen an die Jäger und Orientierungsläufer bezeichnet werden können. Zum einen hat die kleine Kammer die kantonalen Beschränkungsmöglichkeiten durch das Aufzeigen der Hauptstossrichtung (Schutz von Pflanzen und wildlebenden Tieren) eingeengt (Art. 14); zum andern sind die kantonalen Ausnahmen für das Befahren von Waldstrassen explizit um die «jagdbedingten Zwecke» erweitert worden (Art. 15).

Die Vorschriften über die *Bewirtschaftung des Waldes* haben nur geringfügige Änderungen erfahren. Der in Art. 23 Absatz 2 zugunsten des naturnahen Waldbaus und des Naturschutzes aufgestellte Vorbehalt wurde durch die Rücksichtspflicht bezüglich Holzversorgung wieder neutralisiert.

Nur unwesentliche Änderungen sind am Kapitel über die *Förderungsmassnahmen* vorgenommen worden. Der Ständerat hat die Förderungsmöglichkeiten des Bundes vor allem zugunsten des Berggebietes in zwei Punkten ausgebaut: Gemäss Art. 32 soll auch die Tätigkeit von kantonalen und regionalen Verbänden, gemäss Art. 36 das Erstellen von Gefahrenkarten sowie der Betrieb von Mess- und Alarmanlagen vom Bund finanziell unterstützt werden können. Demgegenüber wurde ein Antrag von Vertretern der Gebirgskantone abgelehnt, welcher auf die Beibehaltung der zur Zeit bestehenden finanziellen Unterstützung der Betriebsberatung durch den Bund abzielte.

Der Ständerat hat das *Beschwerderecht* namentlich der Natur- und Heimatschutzorganisationen textlich nur unwesentlich verändert. Gestrichen hat er die Beschwerdemöglichkeit bei den von den Kantonen festzulegenden Waldabständen. Inhaltlich hat er durch die Diskussion insofern eine Klärung vorgenommen, als er die in Art. 46 Absatz 3 aufgeführte Liste der anfechtbaren Verfügungen als abschliessend betrachtet.

Abschliessend kann damit festgehalten werden, dass der Ständerat die bundesrätliche Vorlage nicht wesentlich verändert hat. Für diese wohlwollende Aufnahme lassen sich verschiedene Gründe anführen. Einmal entspricht der Verzicht auf tiefgreifende Neuerungen und das Festhalten an der bestehenden

Ordnung der Grundhaltung des Ständerates. Weiter hat sicher auch die enge Zusammenarbeit der eidgenössischen Forstbehörden mit den Kantonsoberförstern in der Gesetzesvorbereitungsphase bewirkt, dass die föderalistische Komponente im neuen Waldgesetz nicht zu kurz kommt. Dies gilt namentlich für die forstpolizeilichen Vorschriften und die organisatorischen Anordnungen, die gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf in erheblichem Masse von zentralistischen Regelungen befreit werden konnten. Auf der andern Seite sind die Förderungsmöglichkeiten des Bundes sowohl bezüglich des Umfanges als auch hinsichtlich der Höhe derart umfassend ausgestaltet, dass für die Kantonsvertreter kein Anlass bestand, auf Gesetzesstufe an diesem Förderungssystem grundsätzliche Änderungen anzubringen. Den damit verbundenen zentralistischen Gefahren kann dann immer noch auf Stufe Vollziehungsverordnung begegnet werden. Die auch bei andern neueren Erlassen festzustellende Tendenz, möglichst viel an den Bundesrat oder an die Kantone zu delegieren und relativ wenig auf Gesetzesstufe verbindlich zu regeln, dürfte die rasche Verabschiedung des Gesetzes durch den Ständerat ebenfalls gefördert haben.

1.2.2 Beratung in der Kommission des Nationalrates

Nach der Verabschiedung des Waldgesetzes durch den Ständerat in der Sommersession 1989 wird dieses zur Zeit von der vorberatenden Kommission des Nationalrates behandelt. Diese besteht aus insgesamt 21 Mitgliedern und setzt sich fraktionsmässig wie folgt zusammen[4]:

- FDP 6
- SP 5
- CVP 5
- SVP 2
- Grüne 1
- LdU/EVP 1
- Liberale 1

Die Kommission scheint sowohl parteipolitisch als auch hinsichtlich der Interessenvertretung sehr heterogen zusammengesetzt.[5] Gut vertreten ist die Holzwirtschaft, die mit dem Präsidenten des Komitees Schweizer Holz den Präsidenten der Kommission stellt. Die Forstwirtschaft ist in erster Linie mit dem Präsidenten eines gewichtigen kantonalen Waldwirtschaftsverbandes sowie mit weiteren fünf Landwirten in der Kommission vertreten. Mit dem Präsidenten der Stiftung für Landschaftsschutz, dem Zentralpräsidenten der Naturfreunde Schweiz und einem Vorstandsmitglied der Schweizerischen Gesellschaft für Umweltschutz nehmen auch drei Vertreter von gesamtschweizerischen Natur- und Umweltschutzorganisationen Einsitz in die Kommission.

Diese unterschiedliche Partei- und Interessenvertretung lässt erwarten,

dass allein die Kommission des Nationalrates für die Beratung des Waldgesetzes mehr Zeit in Anspruch nehmen wird als Kommission und Plenum des Ständerates zusammen. Dass sich die vorberatende Kommission des Nationalrates mit der Materie gründlich auseinandersetzen wird, geht unter anderem aus der Tatsache hervor, dass sie im Oktober 1989 ein Experten-Hearing durchgeführt und im April 1990 eine Waldbegehung geplant hat.[6] Da in der Kommission noch grundsätzliche Diskussionen vor allem bezüglich der Problembereiche Walderhaltung – Wald und Raumplanung – Förderungssystem zu erwarten sind, kann das Waldgesetz vom Plenum des Nationalrates kaum vor der Herbstsession 1990 behandelt werden. Dabei dürften verschiedene Differenzen zum Ständerat geschaffen werden, was zur Folge hat, dass das neue Waldgesetz frühestens zu Beginn des Jahres 1992 in Kraft treten kann.

1.3. Walderhaltungspolitik

Die Walderhaltungspolitik des Bundes ist wiederum am stärksten von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geprägt worden. Von besonderem politischem Interesse sind dabei in der Regel jene Entscheide, bei denen sich eine Kantonsregierung und eine oder mehrere Naturschutzorganisationen gegenüberstehen. Dies war bei mehreren der Ende 1988 beziehungsweise Anfang 1989 gefällten Urteile des Bundesgerichts der Fall.

In einem Ende 1988 gefällten Entscheid hatte das Bundesgericht über eine Waldfeststellung in einer Villenzone der Gemeinde *St. Moritz* zu befinden.[7] In den Erwägungen finden sich verschiedene Aussagen zu aktuellen forstpolitischen Problemen. In einem ersten Punkt verneinte das Bundesgericht seine Zuständigkeit, kantonale Waldfeststellungsrichtlinien generell auf ihre Bundesrechtmässigkeit hin zu überprüfen. Diese können nur im Einzelfall sanktioniert oder abgelehnt werden. Ein zweiter Problembereich betraf die Beurteilung einer Kleinbestockung. Das Bundesgericht legte dabei grossen Wert auf die beiden Kriterien Wuchszusammenhang im Kronen- und Wurzelbereich sowie Waldvegetation. In einer weiteren Erwägung bestätigte es zunächst seine neuere Rechtsprechung bezüglich Parkanlagen und ergänzte diese durch weitere Merkmale. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass für die Qualifikation als Parkanlage weder Exoten noch typische Parkeinrichtungen erforderlich seien. Massgebend sei vielmehr eine Gesamtwürdigung. Im vorliegenden Fall wurden für die Qualifikation der Bestockung als Parkanlage folgende Merkmale für ausschlaggebend befunden:

- Holzproduktion ist nicht der Hauptzweck;
- Erholungs-, Sichtschutz- und Abgrenzungszwecke stehen im Vordergrund;
- «Die Bäume sind so gewachsen, wie Wald nicht spontan wächst» (zum Beispiel Alleen, gleichaltrige Bäume);
- Grasvegetation ist vorhanden, Waldsträucher fehlen.

Aus dieser Auflistung der relevanten Merkmale geht hervor, dass das Bundesgericht seine Beurteilungskriterien für Garten- und Parkanlagen innerhalb weniger Jahre völlig geändert hat.

Präjudizielle Bedeutung kann auch dem Bundesgerichtsentscheid betreffend Rodungsbewilligung im Zusammenhang mit dem Bau des Kraftwerkes *Pradella* beigemessen werden.[8] Neben vier anderen Bewilligungsverfahren ging es bei diesem Entscheid auch um die Beurteilung des Verhältnisses von Rodungsbewilligung gemäss Forstpolizeigesetz und naturschutzrechtlicher Bewilligung gemäss NHG (Ufervegetation). Das Bundesgericht hielt unmissverständlich fest, dass für die Rodung von Auenwald im Uferbereich «sowohl eine naturschutzrechtliche Bewilligung nach Art. 22 NHG als auch eine Rodungsbewilligung gemäss den forstrechtlichen Bestimmungen erforderlich (ist). Für beide Bewilligungen ist Art. 18 Abs. lter NHG zu beachten. . . . (Daraus) ergibt sich als erstes die zwingende Notwendigkeit einer Zusammenarbeit der für die Bewilligungserteilung zuständigen Behörden . . . Auch wenn Behörden verschiedener Hoheitsträger . . . zuständig sind, ist die Koordination der Bewilligungen unumgänglich.»

Diese doppelte Bewilligungspflicht hat auch Konsequenzen für die Regelung der Ersatzaufforstung. Gemäss den bundesgerichtlichen Erwägungen gehen «die Begriffe «Wiederherstellung» und «Ersatz» im Sinne von Art. 18 Abs. lter NHG . . . weiter als derjenige der «Ersatzaufforstung» gemäss Art. 26bis FPolV.» Bei Rodungen von Auenwald verlangt das Bundesgericht daher nicht nur einen flächenmässigen, sondern auch einen qualitativen Realersatz. Diese Praxis hat zur Folge, dass die Bewilligungsbehörden die besonders geschützten Waldflächen genau ermitteln und die geeigneten Sonderstandorte bestimmen müssen. Bei den Ersatzstandorten für Auenvegetationen sind die Grenzen «der gleichen Gegend» nicht zu eng zu ziehen: «Kann Auenvegetation, die gerodet werden muss, an anderer Stelle des gleichen Flusslaufes ersetzt werden, so wird der Forderung entsprochen, auch wenn zwischen der Rodungsfläche und dem neuen Standort eine mehrere Kilometer umfassende Distanz liegt.» Durch diese Erwägungen hat das Bundesgericht die in den Entscheiden *Altenrhein*[9] und *Heiligenschwil*[10] eingeführte Praxis gestärkt und konsequent weiterentwickelt.

Mit Koordinationsproblemen hatte sich das Bundesgericht auch im Entscheid betreffend Rodungsgesuch zwecks Ausscheidung einer Gewerbe- und Industriezone in der Gemeinde *Uors-Peiden* auseinanderzusetzen.[11] Es bestätigte dabei die in der Doktrin vorherrschende Meinung, wonach ein öffentliches Interesse an einer Waldrodung für die Schaffung einer Nutzungszone erst dann dargetan ist, wenn ein entsprechendes formelles Nutzungsplanverfahren durchgeführt worden ist. Eine Rodung zur Schaffung von Bauland kommt dabei nur in Gemeinden mit sehr grossem Waldanteil in Frage, und zwar «wenn sich aufgrund einer abgeschlossenen rechtskräftigen Ortsplanung ergibt, dass ohne Inanspruchnahme von Waldboden eine den Anforderungen der Raumplanung

entsprechende bauliche Entwicklung verhindert würde». Ebenso bestätigte das Bundesgericht ein weiteres Mal seine Praxis, welche die Koordination des raumplanungsrechtlichen und des forstpolizeilichen Bewilligungsverfahrens verlangt.

In den letzten Jahren zeichnete sich immer deutlicher die Tendenz ab, dass von den vier in Art. 26 FPolV umschriebenen Voraussetzungen für die Bewilligung einer Rodung der Standortgebundenheit eine überragende Bedeutung zukommt. Im Entscheid Uors-Peiden bestätigte das Bundesgericht seine bisherige Praxis, wonach der Nachweis einer relativen Standortgebundenheit genüge. An diesen Nachweis sind jedoch strenge Anforderungen zu stellen: «Die Bejahung der relativen Standortgebundenheit setzt indessen voraus, dass eine umfassende Abklärung von Alternativstandorten stattgefunden hat.» Aus den Erwägungen geht hervor, dass diese Abklärungen durch die Planungsbehörden vorzunehmen seien. Diese Regelung hat zur Folge, dass der Rodungsentscheid faktisch weitgehend von den Planungsbehörden getroffen wird. Wie stark die Entscheidungsbefugnis der Forstbehörden eingeengt wird, geht aus den folgenden Ausführungen des Bundesgerichts hervor: «Die Prüfung der Rodungsbehörden bezieht sich primär auf das Verhältnis der Walderhaltungs- zu den Raumplanungsinteressen insgesamt. Die raumplanerischen Voraussetzungen in Zweifel zu ziehen, rechtfertigt sich nur, wenn die Planungsbehörden das Gebot der Walderhaltung bei ihren Abklärungen offensichtlich ungenügend in Rechnung gezogen oder sich von unsachgemässen Überlegungen haben leiten lassen.» Das Urteil Uors-Peiden bekräftigt somit die bereits durch frühere Urteile eingeleitete Entwicklung der vermehrten Einflussnahme der Raumplanungsbehörden auf einstige Domänen der Forstbehörden.

Bei der Beurteilung der Rodungsvoraussetzungen hatte das Bundesgericht zur bisher noch nicht geklärten Frage Stellung zu nehmen, ob die Schaffung von Arbeitsplätzen und die damit verbundene Förderung der Strukturerhaltung im Berggebiet ein wichtiges, das Interesse an der Walderhaltung überwiegendes Bedürfnis darstelle. Das Bundesgericht bejahte diese Frage, verweigerte aber die Erteilung der Rodungsbewilligung wegen mangelhafter Abklärung der Standortfrage durch die kantonalen Bewilligungsbehörden.

1.4 Forstliche Förderungspolitik

In der forstlichen Förderungspolitik des Bundes scheint die Phase des ungebremsten Wachstums dem Ende entgegenzugehen. Diese Schlussfolgerung drängt sich zumindest bei der Gegenüberstellung der Budgetzahlen von 1989 und 1990 auf [12]:

Förderungsbereich	*Voranschlag 1989 in Mio. Fr.*	*Voranschlag 1990 in Mio. Fr.*
– Lawinenverbauungen/Aufforstungen	91,0	85,0
– Walderhaltung BB	60,0	60,0
– Waldstrassen/Parzellarzusammenlegungen	42,5	33,0
Total	193,5	178,0

Der Forstwirtschaft stehen somit für das Jahr 1990 rund 8% weniger Bundesbeiträge zur Verfügung als im Vorjahr. Für diese Trendwende können verschiedene Gründe angeführt werden. Ein erster Grund ist in den vom Parlament zum Bremsen des übermässigen Ausgabenwachstums beschlossenen generellen Budgetkürzungen zu suchen. Das vom Bundesrat vorgeschlagene forstliche Budget lag nämlich mit 190 Mio. Franken noch in etwa im Rahmen des letztjährigen Budgets. Die achtprozentige Kürzung ist somit fast vollumfänglich auf die parlamentarischen Budgetabstriche zurückzuführen. Die gekürzten 12 Mio. Franken verteilen sich auf die einzelnen Förderungsbereiche wie folgt[13]:

– Lawinenverbauungen und Aufforstungen	5 Mio.
– Waldstrassenbau	5 Mio.
– Parzellarzusammenlegungen	2 Mio.

Ein weiterer Grund für die im Verhältnis zu anderen Bereichen übermässigen Abstriche am forstlichen Budget liegt in der gegenwärtigen allgemeinen Hochkonjunkturlage, welche auch bei der Ausführung von forstlichen Projekten zu Engpässen führt. Diese Schwierigkeiten zeichneten sich bereits im Jahre 1988 ab: In jenem Jahr konnten erstmals die vom Parlament für forstliche Projekte bereitgestellten Bundesbeiträge um rund 15 Mio. Franken nicht ausgeschöpft werden.

Zusätzliche Hemmnisse für den weiteren Ausbau der forstlichen Bundesbeiträge sind im politischen und rechtlichen Bereich festzustellen. Schwierigkeiten ergeben sich hier in erster Linie im Zusammenhang mit dem Waldstrassenbau, der immer stärker unter politischen Beschuss gerät. Mit der Begründung, «der Waldstrassenbau ist als solcher umstritten», rechtfertigte beispielsweise der Kommissionssprecher im Nationalrat die rund 15prozentige Kürzung des Waldstrassenbaubudgets. Bei den Bundesbeiträgen an die Parzellarzusammenlegungen, die ebenfalls zum überwiegenden Teil Erschliessungsanlagen beinhalten, beträgt die Kürzung beinahe 34%.

Neben diesen politisch bedingten Beitragskürzungen trägt auch die zunehmende Verrechtlichung der Bewilligungsverfahren dazu bei, dass der vorgesehene Ausbau vieler Waldstrassen verzögert oder sogar verhindert wird.[14] Der Bundesgerichtsentscheid betreffend den Bau einer Walderschliessungsstrasse in der Gemeinde Walchwil[15] und der Bundesratsentscheid in Sachen Bodenver-

besserung Tobel[16] lassen erahnen, mit welchen rechtlichen und administrativen Schwierigkeiten in Zukunft beim Bau von Waldstrassen zu rechnen ist. Die von den beiden Entscheidungsinstanzen geforderte sorgfältige, umfassende Interessenabwägung im Rahmen demokratisch abgestützter Verfahren dürfte bei einer Vielzahl der neuen forstlichen Projekte zu Verzögerungen oder sogar zum Verzicht führen.

Mit der Neustrukturierung des BUWAL sind die Budgetrubriken für die Beiträge an die Forstwirtschaft neu geordnet worden. Die Ausweisung sämtlicher Beiträge – also auch der Treibstoffzollbeiträge – unter der Rubrik Wald hat die Übersichtlichkeit und damit das Auffinden der entsprechenden Werte wesentlich erleichtert. Aus der neuen Darstellung geht unter anderem die Finanzierung der einzelnen Massnahmen klar hervor. Dabei ist bemerkenswert, dass zur Zeit fast 50% der für die Forstwirtschaft bereitgestellten Mittel aus den Treibstoffzollerträgen stammen.

2. Forstpolitische Entscheide im weiteren Sinne

In verschiedenen forstrelevanten Politikbereichen sind im Jahre 1989 zwar Verfahrensfortschritte erzielt, jedoch nur wenige definitive Entscheide gefällt worden. Dies trifft sowohl für die internationale Politik als auch für die verschiedenen nationalen Politikbereiche zu.

2.1 Internationale Beziehungen

Die eingangs getroffene Feststellung gilt im besonderen Masse für den Entscheidfindungsprozess bezüglich des *Verhältnisses Schweiz–EG:* Obwohl seit dem Europabericht des Bundesrates[17] im Jahre 1988 keine definitiven Entscheide seitens der Schweiz getroffen wurden, hat sich die politische Lage im letzten Jahr grundlegend verändert. Nach der Rede Delors im Januar 1989 sah sich die Schweiz gezwungen, ihre Strategie der sektoriellen Intensivierung der Zusammenarbeit mit der EG aufzugeben und sich auf ein gemeinsames Vorgehen innerhalb der EFTA vorzubereiten.[18] In der Tat wäre das Unterfangen, bei den gegenwärtigen Verhandlungen zwischen der EG und der EFTA zur Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) eine Sonderstellung anstreben zu wollen, zur Zeit sehr riskant.

Die Konsequenzen, die die Annäherung der Schweiz an die EG über die EFTA für die schweizerische Forstpolitik haben wird, sind zur Zeit noch kaum abzusehen, zumal die Forstpolitik der EG erst im Entstehen begriffen ist. In den allfälligen Verhandlungen mit der EG dürfte der forstpolitische EFTA-Standpunkt in hohem Masse von den beiden europaweit wichtigsten Holzproduk-

tions-Nationen Schweden und Finnland geprägt werden. Mit ihrem bescheidenen Anteil von rund 4% an der Holznutzung der EFTA-Staaten[19] wird es der Schweiz schwerfallen, Sonderanliegen der schweizerischen Forstwirtschaft erfolgreich zunächst in die EFTA und über diese in die EG einzubringen.

2.2 Wirtschaft – Lebensraum – Gesellschaft

Bei der gegenwärtigen wirtschaftlichen Hochkonjunktur ist es verständlich, dass der Bund mit wirtschaftspolitischen Aktivitäten Zurückhaltung übt. Dagegen beschäftigt das Thema Umweltschutz sowohl die Gesellschaft als auch die politischen Entscheidungsträger nach wie vor in hohem Masse. Beim technischen Umweltschutz konnte die Phase der rechtsverbindlichen Politikformulierung weitgehend verlassen und der Vollzug der vielfältigen Ausführungsregelungen in Angriff genommen werden. Demgegenüber halten sich beim Natur- und Landschaftsschutz die Rechtsetzungs- (Gesetzesrevisionen) und die Vollzugsaktivitäten in etwa die Waage.

2.2.1 Forschungspolitik

Nach einem langen internen Meinungsbildungsprozess hat der Vorsteher des EDI Ende 1989 den Ausführungsplan des mit 5 Mio. Franken dotierten *Nationalen Forschungsprogramms «Wirksamkeit staatlicher Massnahmen» (NFP 27)* genehmigt und zur Ausschreibung freigegeben.[20] Gemäss Ausführungsplan besteht das Hauptanliegen dieses neuen Programms in der «methodisch innovativen Erforschung von Erfolgsbedingungen staatlichen Handelns, . . . (indem) die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Wirkung von Vollzugsformen und Instrumenten aufgezeigt werden (sollen)». In die Liste der geeigneten Forschungsfelder ist – etwas überraschend – auch ein forstliches Thema aufgenommen worden: Im Rahmen von Einzelprojekten sollen die Wirkungen des Bundesbeschlusses über ausserordentliche Massnahmen gegen Waldschäden aus dem Jahre 1984 wissenschaftlich untersucht werden. Da die Instrumente (Bundesbeiträge) dieses Bundesbeschlusses weitgehend im neuen Waldgesetz berücksichtigt wurden, könnten die zu erwartenden Forschungsresultate unter anderem wertvolle Erkenntnisse für den Vollzug des Waldgesetzes liefern. Zur Zeit steht jedoch noch nicht fest, ob und allenfalls welche forstlichen Forschungsgesuche von der zuständigen Expertengruppe berücksichtigt werden.

2.2.2 Umweltschutzpolitik

Im Gegensatz zu den vorangegangenen Jahren ist im Jahre 1989 keine neue forstrelevante Vollziehungsverordnung zum Umweltschutzgesetz erlassen worden. Dafür liegt bereits eine vielfältige *Rechtsprechung des Bundesgerichts* zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung vor.[21] Dabei fällt unter anderem auf, wie dicht das Netz der Umweltschutznormen geworden ist und wie stark die Forstpolizeigesetzgebung ihre Sonderstellung eingebüsst hat und zu einem integrierenden Bestandteil dieses Netzwerkes geworden ist.

Ein seit langem hängiger Entscheid, der seinen Ursprung in der Waldsterbenssession 1985 hat, ist auf Verfassungsebene gefällt worden: Volk und Stände haben die *Volksinitiative «pro Tempo 130/100»* mit klarem Mehr verworfen.[22] Der Abstimmungskampf war gekennzeichnet durch einen «Zahlenstreit»[23] mit den Experten des BUWAL auf der einen und den Experten des TCS auf der anderen Seite. Bezüglich der Argumente fiel auf, wie wenig das Geschwindigkeitsproblem mit dem Waldsterben und wie viel es mit der Gesundheit (Luft, Lärm) und der Verkehrssicherheit in Zusammenhang gebracht wurde. Im Vorfeld der Abstimmung über die Tempolimiten hat der Bundesrat zudem entschieden, dass er an seinem 1986 verabschiedeten Luftreinhaltekonzept festhalten will.[24]

Ein weiterer umweltschutzrelevanter Entscheid von erheblicher Tragweite ist nach wie vor in der Schwebe: Bei der *Revision des Gewässerschutzgesetzes* konnten noch nicht alle Differenzen zwischen National- und Ständerat bereinigt werden.[25] Umstritten sind dabei vor allem die auch aus forstlicher Sicht bedeutsamen Regelungen betreffend Hofdüngerreduktion («Güllenartikel»), Restwassermengen und Landschaftsrappen. Vor allem die letzten beiden Instrumente könnten zu Modellbeispielen für die Lösung von ähnlich gelagerten forstpolitischen Problemen werden.

2.2.3 Natur- und Landschaftsschutzpolitik

Nach einer kurzen Phase des Übergangs sind in der Natur- und Landschaftsschutzpolitik im Jahre 1989 wiederum wichtige Weichen gestellt worden. Im Frühjahr ermächtigte der Bundesrat das BUWAL, zwei Verordnungen in die Vernehmlassung zu schicken, welche die Schaffung je eines *Bundesinventars für Hoch- und Übergangsmoore sowie für Auengebiete* von nationaler Bedeutung zum Ziele haben.[26] Die beiden Verordnungen gelten als Ausführungserlasse zu den am 1. Februar 1988 in Kraft getretenen Artikeln 18a ff. des NHG. Da sich ein erheblicher Teil sowohl der geschützten Auen als auch der geschützten Hochmoore im Wald befindet, ist die forstpolitische Bedeutung der beiden Verordnungen entsprechend gross einzustufen. Je nach Grösse der Inventare könnten die Verordnungen nicht nur beträchtliche Erschwernisse für die Waldbewirtschaftung, sondern vereinzelt auch namhafte Einbussen der Aufsichtskompe-

tenzen der Forstbehörden über Teile des Waldes zur Folge haben. Andererseits können aufgrund der beiden Verordnungen bereits wertvolle Erfahrungen bezüglich der Abgeltung von Leistungen gemacht werden, welche die betroffenen Eigentümer im Interesse des Biotopschutzes erbringen.

Noch nicht in Kraft getreten ist die bereits im Jahre 1988 in die Vernehmlassung geschickte revidierte *Natur- und Heimatschutzverordnung,* bei der es in erster Linie um die Verstärkung des generellen Biotopschutzes sowie um die Anpassung der organisatorischen Regelungen geht.

Auf Druck von Naturschutzkreisen hat der Bundesrat nun auch die *Revision des NHG* in die Wege geleitet.[27] Ende 1989 hat der Bundesrat das EDI ermächtigt, einen Entwurf zur Revision des NHG in die Vernehmlassung zu schicken. Hauptrevisionsvorschläge sind die Eingliederung der Denkmalpflege und des Moorlandschaftsschutzes in das NHG sowie eine Revision von Art. 12 NHG (Beschwerderecht). Beim Schutz der Moorlandschaften geht es im wesentlichen um eine Konkretisierung verschiedener unbestimmter Rechtsbegriffe (Moorlandschaften, nationale Bedeutung, von besonderer Schönheit) des Absatzes 5 von Art. 24sexies BV (Rothenthurm-Initiative). Die vorgeschlagenen Schutzbestimmungen sollen im wesentlichen mit den Bestimmungen über den Biotopschutz in Einklang gebracht werden.

Die Vorschläge betreffend den politisch brisanten Art. 12 NHG haben keine völlige Neugestaltung des Beschwerderechtes in Sachen Natur- und Heimatschutz zum Ziele. Neben rein formellen Umstellungen sollen vom Bundesgericht oder vom Bundesrat in den letzten Jahren entwickelte Grundsätze zum Beschwerderecht explizit in den Gesetzestext aufgenommen werden. Aus forstlicher Sicht ist in erster Linie der Grundsatz der Publikation von NHG-Verfahren (zum Beispiel Subventionsverfügungen) von Interesse. Mit dem vorgeschlagenen Gesetzestext könnte hier eine Entwicklung aufgefangen werden, die ansonsten auch für die Forstbehörden unabwendbar zu sein scheint: Für Verfahren von geringer Tragweite kann der Bundesrat Ausnahmen für die Publikationspflicht vorsehen. Als weitere Neuerung wird die Beschwerdemöglichkeit des Bundesamtes vorgeschlagen. In Anbetracht der neuen Strukturen des BUWAL eröffnet diese Lösung sehr interessante verwaltungspolitische Perspektiven!

2.2.4 Raumordnungspolitik

Wie die Ausführungen sowohl zum Waldgesetz als auch zur Walderhaltungspolitik gezeigt haben, gewinnt die Raumordnungspolitik für das Forstwesen immer mehr an Bedeutung. Diese ist in letzter Zeit durch den zunehmenden Druck auf den Boden in Bewegung geraten. Die in der Herbstsession von National- und Ständerat beschlossenen Sofortmassnahmen zur Beruhigung des Bodenmarktes im nichtlandwirtschaftlichen Bereich dürften jedoch kaum Aus-

wirkungen auf das Forstwesen haben.[28] Demgegenüber könnte die *Verschärfung der Raumplanungsverordnung* auch das Forstwesen und dabei vor allem die forstlichen Projekte berühren.[29] Diese gelten nach wie vor als raumwirksame Tätigkeiten im Sinne des Raumplanungsgesetzes und unterliegen in Zukunft strengeren Abstimmungs- und Abwägungskriterien als bisher. Wie weit und in welche Richtung diese raumplanerischen Anforderungen gehen können, hat der unter Abschnitt 1.4 zitierte Entscheid Tobel bereits deutlich vor Augen geführt.

Bedeutend weniger weit als die Revision der Raumplanungsverordnung ist die *Revision des Raumplanungsgesetzes.* Hier hat der Bundesrat anstelle eines eigenen Vorschlages erst den Entwurf einer Expertenkommission in die Vernehmlassung geschickt.[30]

2.2.5 Weitere Politikbereiche

Auf weitere Politikbereiche mit forstrelevanten Inhalten kann aus Platzgründen nicht eingegangen werden. Namentlich in der Landwirtschaftspolitik mit den ökologisch ausgerichteten Volksinitiativen[31] und der Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge[32], in der Energiepolitik mit dem neuen Verfassungsartikel[33] oder in der Finanzpolitik mit dem revidierten Finanzhaushaltgesetz[34] sind Vorlagen in Gang gebracht oder verabschiedet worden, welche längerfristig auch Auswirkungen auf die Forstpolitik des Bundes haben werden.

Résumé

Aperçu de quelques décisions importantes intéressant la politique forestière de la Confédération

La politique forestière de l'année 1989 a été marquée par l'adoption de la loi sur les forêts par le Conseil des Etats. Ce dernier a retenu la majeure partie du projet du Conseil fédéral. Les principales nouveautés traitent du rapport forêt – aménagement du territoire. La réglementation exceptionnelle générale en faveur de la défense générale et le prélèvement obligatoire de la plus-value par les cantons ont été rejetés. Actuellement, la loi sur les forêts est devant la commission du Conseil national. Comme la composition de cette commission est très hétérogène, il faut s'attendre à ce que le plenum du Conseil national ne s'occupe du projet de loi que vers la fin 1990.

Plusieurs arrêts du Tribunal fédéral ont aussi dominé la scène de la politique forestière. Les arrêts les plus intéressants concernent la coordination des procédures d'autorisation juridiques en matière de police forestière, d'aménagement du territoire et de protection de la nature ainsi que les critères d'appréciation concernant la constatation de la nature forestière.

Les subventions fédérales forestières ont connu une nouvelle évolution. Pour la première fois depuis plusieurs années, le Parlement a alloué moins de subventions à la sylviculture (environ 8% de moins pour l'année 1990). Les principales raisons de cette diminution sont d'une part les réductions générales du budget par le Parlement et d'autre part les difficultés de nature économique, politique et juridique rencontrées lors de la réalisation des projets.

Dans le cadre des domaines politiques intéressant indirectement la sylviculture, beaucoup de projets ont bien avancé au cours de cette année, mais aucun n'a été mené à terme. Ceci vaut par exemple pour les relations Suisse – AELE – CE et pour les différents projets de révision dans les domaines de la protection de la nature et du paysage et de l'aménagement du territoire.

Traduction: *L. Portier*

Anmerkungen

1 Vgl. AS 1989 2116–2121.
2 Rundschreiben der Eidg. Forstdirektion vom Mai 1989.
3 Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 1989, S. 255.
4 Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung, Herbstsession 1989, S. 30.
5 Zur Interessenvertretung der einzelnen Kommissionsmitglieder vgl. Unser Parlament. Beilage zum Tages-Anzeiger vom 7. Dezember 1987.
6 Vgl. NZZ vom 15. November 1989, Nr. 266, S. 22.
7 Unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 14. Dezember 1988.
8 Unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 18. Januar 1989.
9 BGE 111 Ib 308 (teilweise publiziert in Schweiz. Z. Forstwes., *139* [1988], 4, S. 303 ff.).
10 Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung (ZBl), *87* (1986), Nr. 9, S. 399 ff. (teilweise publiziert in Schweiz. Z. Forstwes., *139* [1988], 4, S. 299 ff.).
11 Unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 31. Mai 1989.
12 Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1990, Bern 1989, S. 420 ff.
13 Vgl. NZZ vom 1. Dezember 1989, Nr. 280, S. 25.
14 Vgl. dazu *Zimmermann, W.:* Rechtliche Aspekte der Erschliessungsplanung. In: Institut für Wald- und Holzforschung/Fachbereich Forstliches Ingenieurwesen ETHZ (Hrsg.): Integrale Erschliessungsplanung land- und forstwirtschaftlich genutzter Gebiete im Voralpen- und Alpenraum. Zürich 1989, S. 41 ff.
15 BGE 114 Ib 268.
16 Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, 1989 53/II Nr. 34, S. 212.
17 BBl 1988 III 249.
18 Vgl. NZZ vom 16./17. Dezember 1989, Nr. 293, S. 23 und NZZ vom 10./11. Februar 1990, Nr. 34, S. 24.
19 Vgl. United Nations/Nations Unies: Timber bulletin Volume *XL,* No. 10, Genève, 19. Novembre 1987, S. 1.
20 Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung: Nationales Forschungsprogramm 27 – Wirksamkeit staatlicher Massnahmen. Ausführungsplan. Bern 1989.
21 Vgl. dazu *Matter, R.:* Die ersten Jahre des eidgenössischen Umweltschutzrechtes in der Rechtsprechung des Bundesgerichtes. In: Umweltrecht in der Praxis, Band *3,* Heft 5, Zürich 1989, S. 289 ff.
22 BBl 1990 I 248.
23 Schweizerische Handels-Zeitung vom 10. August 1989, Nr. 32, S. 3.
24 NZZ vom 15. Februar 1989, Nr. 38, S. 21 und NZZ vom 24. August 1989, Nr. 195, S. 15.
25 Amtl. Bull. StR 1989, S. 622 und Amtl. Bull. NR 1989, S. 1804; zum gegenwärtigen Stand vgl. NZZ vom 7. Februar 1990, Nr. 31, S. 21.
26 NZZ vom 29./30. April 1989, Nr. 99, S. 24.
27 NZZ vom 5. Dezember 1989; Nr. 283, S. 25.
28 Amtl. Bull. NR 1989, S. 1805 und Amtl. Bull. StR 1989, S. 623; AS 1989 1974 ff.
29 AS 1989 1985.
30 BBl 1989 III 1737 und NZZ vom 16. November 1989, Nr. 267, S. 21.
31 Siehe dazu zum Beispiel Bulletin der Schweizerischen Gesellschaft für Umweltschutz, Februar 1990, S. 8 f. und S. 15.
32 AS 1990 24.
33 BBl 1989 III 902.
34 BBl 1989 III 914.