

# Überprüfung der schweizerischen Walderhaltungspolitik – Position des Schweizerischen Forstvereins<sup>1</sup>

SCHWEIZERISCHER FORSTVEREIN

Keywords: Forest policy; Switzerland. FDK 903 : (494)

Parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene<sup>2</sup> sowie Forderungen im Rahmen des laufenden Waldprogramms Schweiz<sup>3</sup> verlangen einerseits eine Lockerung des bestehenden Waldschutzes. Andererseits werden Massnahmen gefordert, um das Einwachsen von Landwirtschaftsflächen zu Wald aufzuhalten. Die bisherige Walderhaltungspolitik soll überprüft werden. Einen vergleichbaren Auftrag hatte der Bundesrat bereits im Programm der Legislaturperiode 1999 bis 2003 verankert; dabei wird eine bessere Koordination der Wald- und Landschaftspolitik angestrebt.<sup>4</sup>

Ausgelöst wird die Überprüfung der Walderhaltungspolitik durch die Zunahme der Waldfläche im Berggebiet (vor allem in den Alpen, Südalpen und Voralpen), insbesondere auf landwirtschaftlichen Grenzertragsböden, die nicht mehr bewirtschaftet werden. Durch eine weitere unkontrollierte Zunahme der Waldfläche geht Landwirtschaftsland verloren und verändert sich die Kulturlandschaft mit möglichen negativen Auswirkungen auf den Tourismus.

Der Schweizerische Forstverein mit über 1000 Mitgliedern setzt sich seit seiner Gründung im Jahre 1843 für die langfristige Erhaltung des Waldes und seiner Funktionen im Dienste der Allgemeinheit ein. Die restriktive Walderhaltungspolitik hat die Situation des Schweizer Waldes im vergangenen Jahrhundert quantitativ und qualitativ eindeutig verbessert. Das Rodungsverbot ist und war eines der wirksamsten Instrumente der Raumordnungspolitik. Wie würde unsere Landschaft in Ballungsräumen und in Tourismusgebieten aussehen, wenn auch der Waldboden Gegenstand von Spekulationen und raumplanerischen Kompromisslösungen wäre?

Bei der Überprüfung der Walderhaltungspolitik sind die Zunahme der Waldfläche im Berggebiet und die Erhaltung der bereits bestehenden Wälder zu unterscheiden. Der Druck auf das Waldareal hält unvermindert an, denn gemäss Arealstatistik nehmen Siedlungen, Verkehrsträger und Tourismusorte ungebremst zu. Die verhältnismässig geringe Anzahl von Rodungsgesuchen und Rodungsbewilligungen ist kein Indiz dafür, dass der Druck auf den Waldboden in der Schweiz abflachen würde. Im Gegenteil: Viele Rodungsgesuche werden gar nicht erst gestellt, weil keine Bewilligung in Aussicht gestellt werden kann. Die Instrumente der Raumplanung unter Mitwirkung der interessierten Kreise könnten diesem Druck kaum Stand halten.

Handlungsbedarf besteht allerdings bezüglich einer wirksamen Steuerung der Waldzunahme. Die geltende Walddefinition unterstellt den Waldeinwuchs unmittelbar der Waldgesetzgebung, ohne Abgrenzung im Gelände, ohne offizielle Pläne und ohne amtlichen Beschluss.

## **Der Schweizerische Forstverein verfolgt eine Weiterentwicklung der schweizerischen Walderhaltungspolitik mit folgenden Zielen:**

### **1. Das bestehende Waldareal bleibt erhalten**

Das geltende Rodungsrecht bleibt bestehen und dessen Handhabung wird nicht gelockert. Gemäss einer repräsentativen Umfrage im Jahre 1997 befürwortet eine überwiegende Mehrheit der Bevölkerung (88%) die Beibehaltung des Rodungsverbot (SCHRIFTENREIHE UMWELT BUWAL 1999).

### **2. Neu einwachsende Waldflächen werden nicht mehr automatisch geschützt**

Voraussetzungen für den Schutz von neuen Waldflächen sind eine öffentliche Auflage und ein raumplanerischer Entscheid. Der dynamische Waldbegriff, wonach natürlich einwachsender Wald ohne besondere Abgrenzung und ohne Beschluss dem Waldgesetz unterstellt und geschützt ist, entspricht nicht mehr den Bedürfnissen. Mit dem Waldgesetz von 1991 wurde diese Dynamik bereits gegenüber Bauzonen aufgehoben. In einem angepassten Verfahren soll diese Lösung für das übrige Waldareal ermöglicht werden.

### **3. Der Übergang von Offenland und Wald wird ökologisch und landschaftlich aufgewertet**

Harte Grenzen zwischen landwirtschaftlicher und forstlicher Bewirtschaftung sind sowohl landschaftlich wie ökologisch nachteilig. Durch eine bessere Koordination zwischen Wald-, Landwirtschafts- und Raumordnungspolitik – insbesondere bezüglich Abstimmung der Subventionspolitik – soll der Übergangsbereich zwischen Wald und Offenland aufgewertet und dynamischer gestaltet werden.

### **4. Der Wald bleibt frei von Bauzonen**

Die Festlegung von Bauzonen im Wald soll wie bisher nur im Rodungsverfahren mit Ausnahmegewilligung möglich sein, wenn überwiegende Interessen für eine Zweckentfremdung von Waldareal geltend gemacht werden können. Erhebliche Mehrwerte sollen erfasst und für die qualitative Aufwertung des Waldes verwendet werden. Damit soll verhindert werden, dass der Wald der Bodenspekulation preisgegeben wird.

### **5. Erholung und Sport im Wald werden kanalisiert und räumlich festgelegt**

Die Beanspruchung des Waldes durch Erholungs- und Sportaktivitäten ist durch geeignete planerische und rechtliche Instrumente (Raumplanung, Waldentwicklungsplanung, vertragliche Regelung) so zu kanalisieren und räumlich festzulegen, dass der grösste Teil der Waldgebiete von entsprechenden Belastungen und Infrastrukturen weitgehend frei bleibt.

<sup>1</sup> Dieses Positionspapier wurde von einer internen Arbeitsgruppe des Schweizerischen Forstvereins erarbeitet und vom Vorstand verabschiedet und im Dezember 2002 zur weiteren Verbreitung und zur Diskussion freigegeben. Mitglieder der Arbeitsgruppe: BRUNO RÖÖSLI, Sursee, Kreisförster LU (Leitung); GOTTHARD BLOETZER, Sion, Auftragnehmer Projekt Walderhaltung der Eidg. Forstdirektion; UELI EGGENBERGER, Chur, Amt für Wald GR; HEINZ KASPER, Aarau, Kantonsförster AG; ALAIN MORIER, Zürich, Kantonsforstingenieur ZH; UELI STRAUSS, St. Gallen, Kantonsplaner SG.

<sup>2</sup> Parlamentarische Initiative Hassler Hansjörg, Nationalrat, 19. September 2001: Erhaltung des landwirtschaftlichen Kulturlandes. Lockerung des einseitigen Schutzes des Waldes. Inzwischen vom Initianten zurückgezogen und teilweise übernommen in der Motion Waldgesetz der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie, Nationalrat, 19. Februar 2002: Kulturlandverlust durch einwachsende Waldränder.

<sup>3</sup> Siehe <http://www.waldprogramm.ch>.

<sup>4</sup> Bericht über die Legislaturperiode 1999 bis 2003 vom 1. März 2000 (BBl 2000/2276).

## 6. Walderhaltung ist im Grundsatz eine Bundesverantwortung

Gemäss Art. 77 der Bundesverfassung von 1999 liegt es in der Kompetenz des Bundes, die Grundsätze der Walderhaltung zu erlassen. Dabei müssen gemäss Verfassung die Waldfunktionen erfüllt werden. Im Unterschied zur Raumplanung hat der Bund die Hauptverantwortung für die Walderhaltung und bestimmt im Rahmen der Bundeswaldgesetzgebung die den Kantonen verbleibenden Regelungs- und Vollzugskompetenzen. Die in der Verfassung dem Bund übertragenen Aufgaben zur Sicherstellung der Waldfunktionen erfordert eine Langfristigkeit der Walderhaltungspolitik, die der Langfristigkeit der natürlichen Waldentwicklung entspricht und sich nicht nur auf die Flächenerhaltung des Waldes beschränkt. Der Bund muss weiterhin den Rahmen des Waldbegriffs, der Rodungskriterien und der Waldpflege bestimmen sowie die sektorübergreifenden Politikbereiche koordinieren.

### Hintergründe und bisherige Entwicklung der Walderhaltung<sup>5</sup>

- Das 2. Landesforstinventar hat gezeigt, dass die Waldfläche der Schweiz in der Zeit von 1985 bis 1995 um etwa 47600 ha bzw. um 4% der Fläche von 1985 zugenommen hat. Das sind 4760 ha pro Jahr. Zum weitaus grössten Teil besteht die Waldzunahme aus natürlichem Waldeinwuchs auf nicht genutztem landwirtschaftlichem Boden in den Berggebieten. Die grossen Landesregionen hatten in den Jahren 1985–1995 folgende Waldzunahme: Alpen 7,6%, Alpensüdseite 5,6%, Voralpen 2,6%, Jura 1,6% und Mittelland 0,5% (BRASSEL & BRÄNDLI 1999).
- Gemäss Arealstatistik hat in der Schweiz die Siedlungsfläche im Vergleich zur Waldfläche zwischen den beiden Erhebungen 1979/85 und 1992/97 fast doppelt soviel zugenommen.
- Die Zunahme von Waldareal hat historische und rechtliche Gründe. In der Bundesverfassung von 1874/97 wurde dem Bund neben der Pflicht zur Erhaltung der vorhandenen Waldungen auch die Aufgabe übertragen, Aufforstungen in den Quellgebieten der Wildwasser zu unterstützen. Dieser Regelung lag die Annahme zugrunde, dass die Schweiz im Allgemeinen genügend Wald hat, dass aber das Waldareal im Berggebiet für einen besseren Schutz vor Naturgefahren und speziell für einen besseren Ausgleich des Wasserhaushaltes vergrössert werden muss.
- Für die Zeit von 1875 bis zur Schaffung des Waldgesetzes von 1991 ergibt sich eine vom Bund und Kantonen unterstützte totale Aufforstungsfläche von rund 40 000 ha. Dem steht für die gleiche Zeit eine schwer glaubhafte statistische Waldzunahme von 428 000 ha gegenüber (1870: 768 000 ha; 1990: 1 196 000 ha). Die Angaben zur Waldfläche in der Schweizerischen Forststatistik und die darauf basierende Darstellung der Waldflächenentwicklung sind aus verschiedenen Gründen sehr unzuverlässig. Die oft als Basis für die Darstellung der Waldzunahme seit 1875, dem Jahr der Schaffung der Eidg. Forstinspektion, zitierte Waldfläche von 768 000 ha stammt aus der Untersuchung Landolt von 1858 bis 1862. Gemessen an den damals vorhandenen kantonalen Grundlagen muss sie als grobe Schätzung bezeichnet werden. Bis zur Schaffung der Landesforstinventare von 1985 und 1995 gab es also keine zuverlässigen Zahlen über die Zunahme der schweizerischen Waldfläche.

<sup>5</sup> Mit dem Einverständnis des Autors und der Eidg. Forstdirektion konnten für die Darstellung der Hintergründe Teile des im Auftrag des Bundes erstellten Berichtes «Walderhaltungspolitik im Urteil der Fachleute» von Gotthard Bloetzer, Sion, genutzt werden. Dieser Bericht wird vom Buwal im Frühling 2003 veröffentlicht.

- Die grossflächige natürliche Waldzunahme begann in den 1960er-Jahren als Folge des wirtschaftlichen Aufschwungs im Berggebiet, namentlich aufgrund der sich bietenden Arbeit im Tourismus und im Zweitwohnungsbau. Surber, Amiet und Kobert haben in ihrer Untersuchung von 1973 über das Brachland der Schweiz festgestellt, dass damals rund 80 000 ha Land bereits brachlag und dass bis zum Jahr 2000 mit der Entstehung von etwa 260 000 ha Brachland zu rechnen ist, falls die Brachlegung unbegrenzt fortschreitet (SURBER *et al.* 1973). Diese Studie hat seinerzeit viel Aufsehen erregt, auch in nicht forstlichen Kreisen, aber zu keinen Gegenmassnahmen geführt. Aufgrund der Ergebnisse der Landesforstinventare kann angenommen werden, dass die 1973 für das Jahr 2000 angesagte Brachlandfläche von 260 000 ha inzwischen zum grossen Teil in den Wald eingewachsen ist oder einwächst.
- Der Ausdruck «dynamischer Waldbegriff» bezeichnet die in der geltenden Walddefinition geregelte unmittelbare Unterstellung der Waldzunahme unter die Waldgesetzgebung, ohne Abgrenzung im Gelände, ohne offizielle Pläne und ohne amtlichen Beschluss. Die Walddefinition ist so formuliert, dass ihre Rechtswirkung der tatsächlichen Waldentstehung unmittelbar folgt. Gemäss dem geltenden Artikel 2 Abs. 1 WaG gilt jede Fläche als Wald, die mit Waldbäumen und/oder Waldsträuchern bestockt ist und Waldfunktionen erfüllen kann, unabhängig von der Art der Entstehung, unabhängig vom Willen des Eigentümers und unabhängig von der Beschreibung im Grundbuch. Die Gründe des Gesetzgebers für den unmittelbaren gesetzlichen Schutz des Waldeinwuchses liegen einerseits im früheren Verfassungsauftrag zur Förderung der Waldzunahme im Berggebiet (Bundesverfassung 1874) und andererseits in der seit bald 100 Jahren fehlenden oder lückenhaften amtlichen Arealkontrolle des Waldes.
- Mit der natürlichen Zunahme des Waldeinwuchses in den 1970er- und 1980er-Jahren und den zum Teil ohne Abgrenzung des Waldareals geschaffenen Bauzonen wurde der dynamische Waldbegriff zu einem ernsthaften Problem für die Rechtssicherheit. In der ersten Gesetzesvorlage für die Raumplanung von 1974 wurden deshalb die nötigen Massnahmen für die Steuerung der Waldzunahme und die Integration des Waldes in die Raumplanung vorbereitet. Die in der Referendumsabstimmung verworfene Gesetzesvorlage enthielt die nötigen Bestimmungen für die Ausscheidung von Forstgebieten und Forstzonen. Auf der Verordnungsebene war vorgesehen, mit der Schaffung von Waldkatastern und Waldfunktionsplänen den Waldeinwuchs periodisch zu erfassen und im Interesse einer zweckmässigen Bodennutzung in Koordination mit der Revision der Nutzungspläne zu steuern. Nach der Ablehnung der Vorlage in der Volksabstimmung wurden im Entwurf zum RPG 1979 alle nicht unbedingt notwendigen Teile der Vorlage 1974 weggelassen, so auch die Forstgebiete und Forstzonen. Statt dessen steht im Raumplanungsgesetz von 1979 im Art. 18 Abs. 3 unter dem Titel «weitere Zonen und Gebiete» der Satz «Das Waldareal ist durch die Forstgesetzgebung umschrieben und geschützt». Der dynamische Waldbegriff blieb unverändert und unkoordiniert in Kraft und hat gegenüber der allgemeinen Bodennutzungsordnung der Raumplanung seine Priorität behalten.
- Im Waldgesetz von 1991 ist die Dynamik des Waldes im Verhältnis zu Bauzonen aufgehoben und durch eine feste Abgrenzung geregelt worden. Ausserhalb der Bauzone, namentlich im Verhältnis zur Landwirtschaftszone hat aber der dynamische Waldbegriff seine Geltung behalten, womit die Koordination der Waldfeststellung mit der Regelung der Bodennutzung durch die Raumplanung nach wie vor nicht vorgesehen ist. Angesichts des natürlichen

Waldeinwuchses im Berggebiet ist die Frage berechtigt, ob die einseitig auf Erhaltung und Zunahme des Waldareals ausgerichtete Waldpolitik richtig ist. In den 1970er- und 1980er-Jahren sind von prominenten Stellen viele Vorschläge und Anregungen zur Lenkung der Waldzunahme gemacht worden, ohne dass diese bei der Waldgesetzgebung von 1991 zu einer Regelung der Waldzunahme im Berggebiet geführt hatten.

- Die Bestimmungen in der Bundesverfassung von 1874 und die darauf basierenden Forstpolizeigesetze mit dem Gebot der Walderhaltung werden oft als erste gewichtige Massnahmen der Schweizerischen Raumplanung bezeichnet (RUMLEY 2001: 527). Aus der Sicht der geltenden Regelung der Raumplanung wurde damals der Wald als nationale Nutzungszone ausgedehnt. Im Unterschied zur Richt- und Nutzungsplanung erfolgte die damalige «Zonung» des Waldes nicht auf der Grundlage von Analysen, Interessenabwägung und demokratischer Mitwirkung der Bevölkerung, sondern durch die amtliche, forstpolizeiliche Ausscheidung der Wälder entsprechend den tatsächlichen Gegebenheiten, d.h. entlang der vorhandenen Waldränder. Die auf die tatsächlichen Gegebenheiten abstellende Walddefinition ist in der Rechtsordnung nicht einzigartig. Die Schutzbestimmungen für die Ufervegetation (Art. 21 NHG) sowie für die Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung (Art. 78 Abs. 5 BV) basieren im Wesentlichen ebenfalls auf den tatsächlichen Gegebenheiten und nicht auf Planungsentscheidungen.

## Réexamen de la politique suisse de conservation des forêts – Position de la Société forestière suisse<sup>6</sup>

**La Société forestière suisse préconise la poursuite de la politique de conservation des forêts avec les buts suivants:**

### 1. L'aire forestière existante reste protégée

Le droit en vigueur concernant les défrichements est maintenu, et sa pratique n'est pas assouplie. Selon un sondage représentatif réalisé en 1997, une grande majorité de la population (88%) approuve le maintien de l'interdiction de défricher.

### 2. Les surfaces nouvellement conquises par la forêt ne sont plus automatiquement protégées

La protection juridique des surfaces nouvellement conquises par la forêt passe par une enquête publique et une décision d'aménagement du territoire. La conception dynamique de la forêt, selon laquelle des zones conquises naturellement par la forêt sont protégées par la loi forestière et y sont soumises sans délimitation et sans décision particulières, ne correspond plus aux besoins. Avec la loi forestière de 1991, cette dynamique a déjà été abolie vis-à-vis des zones à construire. Par une procédure appropriée, cette solution doit être rendue possible pour le reste de l'aire forestière.

### 3. L'interface entre les terrains ouverts et la forêt est améliorée aux plans écologique et paysager

Des limites brutales entre les terrains exploités par l'agriculture et les terrains forestiers sont défavorables à la richesse paysagère et écologique. Par une meilleure coordination entre les politiques forestière, agricole et d'aménagement du territoire, particulièrement concernant l'adéquation de la politique des subventions, la transition entre la forêt et les terrains ouverts doit être améliorée et façonnée de manière plus dynamique.

### 4. Pas de zone d'habitation en forêt

L'implantation de zones d'habitation dans l'aire forestière devra, comme jusqu'à présent, n'être possible qu'à l'issue d'une procédure de défrichement, lorsque des intérêts supérieurs à la conservation de la forêt pourront être légitimés. Les plus-values importantes devront être prélevées et affectées à l'amélioration des forêts. Ainsi on évitera que la forêt devienne l'objet de spéculations foncières.

### 5. Délassement et sports en forêt sont canalisés et cantonnés

La mise à contribution de la forêt par les activités de délassement et de sport doit être à canaliser et fixée géographiquement par des instruments de planification et juridiques (aménagement du territoire, plans directeurs forestiers, règlements contractuels) de façon que la plus grande partie de l'aire forestière reste indemne des pressions et des infrastructures subséquentes.

### 6. La conservation des forêts reste fondamentalement de la compétence fédérale

Suivant l'article 77 de la Constitution fédérale de 1999, la Confédération dispose de la compétence d'édicter les principes de la conservation des forêts. Selon la Constitution, les différentes fonctions de la forêt doivent être assumées. A la différence de l'aménagement du territoire, la responsabilité principale de la conservation des forêts appartient à la Confédération, qui décide, dans le cadre de la législation forestière, de la marge de réglementation et d'exécution restant aux cantons. Les tâches confiées à la Confédération par la Constitution pour garantir les fonctions de la forêt réclament une politique forestière à long terme, correspondant au long terme du développement naturel des forêts. Cette politique ne se limite pas seulement à la conservation de la surface forestière.

Aussi la Confédération doit-elle continuer à encadrer la notion de forêt, les critères d'autorisation de défricher et les soins aux forêts; elle doit aussi coordonner les politiques des domaines voisins touchant la forêt.

*Traduction: PIERRE-FRANÇOIS RAYMOND*

### Littérature

- BRASSEL, P., BRÄNDLI, U.-B. (Red.) (1999): Schweizerisches Landesforstinventar: Ergebnisse der Zweitaufnahme 1993–1995. hrsg. von der Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, WSL, Birmensdorf, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Buwal, Bern, 442 S.
- RUMLEY, P.-A. (2001): Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 152 (12): 527–530.
- SCHRIFTENREIHE UMWELT BUWAL (1999): Gesellschaftliche Ansprüche an den Schweizer Wald. Meinungsumfrage. Ergebnisse einer repräsentativen Buwal-Meinungsumfrage des Projektes Wald-Monitoring soziokulturell, WaMos, 151 S.
- SURBER, E., AMIET, R., KOBERT, H. (1973): Das Brachlandproblem in der Schweiz. Ber. Eidgenöss. Forsch.anst. Wald Schnee Landsch. 112, 138 S.

### Autoren

SCHWEIZERISCHER FORSTVEREIN, interne Arbeitsgruppe, Geschäftsstelle, Postfach 931, 8029 Zürich; Internet: www.forest.ch, E-Mail: info@forest.ch.

<sup>6</sup> Nous publions ici un extrait du texte rédigé en allemand, comprenant la prise de position proprement dite, sans les considérations préliminaires et sans l'historique du développement de la législation sur la conservation des forêts.