

13.xxx

Erläuternder Bericht zur Änderung des Bundesgesetzes über den Wald

ENTWURF vom 16. April 2013

vom ... 2013

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über den Wald.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2001 | P | 01.3628 | Forst- und Güterstrassen. Beteiligung des Bundes an den Sanierungsarbeiten (N 14.12.01 Lustenberger) |
| 2010 | M | 10.3124 | Waldbewirtschaftung für das Klima statt masslose Reservatsziele (N 18.06.2010, Flückiger-Bäni; S 16.06.2011) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

... 2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Ueli Maurer
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Der Schweizer Wald ist grundsätzlich in einem guten Zustand. Aktuelle Entwicklungen wie die von gefährlichen Schadorganismen ausgehende Gefahr, der Klimawandel, die mangelnde Holznutzung und die wirtschaftlich schwierige Situation der Waldeigentümer und Forstbetriebe stellen ihn aber vor erhebliche Herausforderungen. Damit die Waldfunktionen und die nachhaltige Waldbewirtschaftung auch zukünftig gesichert sind, muss das Bundesgesetz über den Wald von 1991 an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden.

Ausgangslage

2008 beschloss das Parlament, nicht auf die vom Bundesrat damals beantragte umfassende Waldgesetzänderung einzutreten. Gewisse Kreise befürchteten eine Aufweichung des starken Schutzes des Waldes (Liberalisierung), während andere gegen die geplanten Änderungen bezüglich Bewirtschaftungsvorschriften opponierten. Entscheidend für den Nichteintretensentscheid war der von den Initianten angekündigte Rückzug der Volksinitiative „Rettet den Schweizer Wald“, welche Teile dieser Befürchtungen aufgenommen hatte.

2011 hiess der Bundesrat die Waldpolitik 2020 gut. Diese löst die bisherige walddpolitische Grundlage, das Waldprogramm (WAP-CH) aus dem Jahr 2004, ab. Als wichtigste Herausforderungen für die Waldpolitik nennt sie das Ausschöpfen des Holznutzungspotenzials, den Klimawandel, die Schutzwaldleistung, die Biodiversität, die Waldfläche und die Gefährdung durch Schadorganismen.

Die Biodiversität im Wald ist auch Thema der „Strategie Biodiversität Schweiz“, die vom Bundesrat am 25. April 2012 verabschiedet worden ist. Der Bund ist dabei, bis Mitte 2014 mit den betroffenen Kreisen einen Aktionsplan zu erarbeiten, der die Ziele und Massnahmen der Biodiversitätsstrategie konkretisieren und einen allfälligen finanziellen Mehrbedarf im Bereich Wald darlegen wird. Die Problematik der zunehmenden Waldfläche wurde mit der Kommissionsinitiative „Flexibilisierung der Waldflächenpolitik“ der UREK-S angegangen. Die entsprechenden Änderungen des Waldgesetzes sind im Frühling 2012 beschlossen worden und treten im Frühling 2013 zusammen mit der geänderten Waldverordnung in Kraft. Die Ziele der Waldpolitik 2020 in den Bereichen Holznutzungspotenzial, Klimawandel, Biodiversität und biotische Gefahren sind aber nur mit punktuellen Gesetzesänderungen erreichbar.

Inhalt der Vorlage

Das Waldgesetz vom 4. Oktober 1991 hat sich im Grundsatz bewährt. Die hauptsächlich umstrittenen Inhalte der Änderungsvorlage von 2008 – die Lösung der Problematik der zunehmenden Waldfläche und die Gewährleistung des naturnahen Waldbaus durch neue Bewirtschaftungsvorschriften – sind nicht Teil der Vorlage. Wie eingangs erwähnt sind die Bestimmungen bezüglich Waldfläche in der Zwischenzeit bereits revidiert worden. Änderungen werden nur dort vorgenommen, wo diese zur Umsetzung der wichtigsten Ziele der Waldpolitik 2020 unumgänglich sind:

-
- *Biotische Gefahren für den Wald, zum Beispiel durch eingeschleppte Schädlinge wie den Asiatischen Laubholzbockkäfer oder durch die Kastaniengallwespe, nehmen zu. Dies etwa aufgrund des stark zunehmendem internationalen Warenverkehrs. Solche Schädlinge können die Waldleistungen beeinträchtigen und den Wald in seinen Funktionen erheblich gefährden. Die bestehende Regelung der Prävention und Bekämpfung von biotischen Gefahren ist teilweise lückenhaft und daher ungenügend, um biotische Gefahren abzuwehren oder angemessen zu steuern. Sie wird wo nötig ergänzt, konkretisiert und auf gesetzlicher Stufe verankert. Zudem wird die dringend notwendige Finanzierung von Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen ausserhalb des Schutzwaldes ermöglicht und damit die subventionsrechtliche Trennung von Schutzwald und Nicht-Schutzwald in diesem Bereich aufgehoben.*
 - *Die Geschwindigkeit des Klimawandels droht die natürlichen Anpassungsprozesse im Wald zu überfordern. Insbesondere im Schutzwald aber auch auf anderen Waldflächen sind deshalb Anpassungsmassnahmen wie die angepasste Jungwaldpflege und die vorzeitige Verjüngung instabiler Bestände notwendig, um die Waldleistungen langfristig und nachhaltig sicherzustellen. Dazu ist eine finanzielle Beteiligung durch den Bund notwendig.*
 - *Der Schweizer Wald wird seit Jahrzehnten unter seiner Zuwachsleistung genutzt. Eine vermehrte Nutzung des einheimischen Rohstoffs und Energieträgers Holz – die Schweiz hat im europäischen Vergleich eine der höchsten Holzvorräte - ist einerseits energie- und klimapolitisch sinnvoll und erwünscht und andererseits zur Sicherstellung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung auch notwendig. Mit einer neuen Bestimmung zur Holzförderung werden daher die Rahmenbedingungen der Holzverwertung verbessert.*
 - *Die Änderungen im Zusammenhang mit der Waldbiodiversität ergeben sich mit den Bestimmungen zur Anpassung an den Klimawandel und führen zu einer klaren Abgrenzung der Förderung im Bereich der Waldbiodiversität. Es werden keine neuen Fördertatbestände geschaffen.*
 - *In der Vorlage werden im Weiteren formelle Anpassungen aufgenommen, welche die Abstimmung mit anderen Gesetzgebungen verbessern. Zudem wird eine Änderung im Bereich der Arbeitssicherheit vorgelegt, die in der letzten Vorlage unbestritten war, aber auf Grund des Nichteintretensentscheids des Parlaments als Pendenz stehen blieb.*

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	6
1.1 Ausgangslage	6
1.1.1 Die Waldgesetzänderungsvorlage von 2008	6
1.1.2 Die Gründe für das Nichteintreten	6
1.1.3 Waldgesetzänderungen seit 2008	6
1.2 Die beantragte Neuregelung im Rahmen der Waldpolitik 2020	7
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	9
1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	11
1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	11
1.6 Umsetzung	12
1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	12
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	13
2.1 Ingress	13
2.2 2. Kapitel: Schutz des Waldes vor Eingriffen	13
2.2.1 1. Abschnitt: Rodung und Waldfeststellung	13
2.3 3. Kapitel: Schutz vor Naturereignissen	15
2.4 4. Kapitel: Pflege und Nutzung des Waldes	15
2.4.1 1. Abschnitt: Bewirtschaftung des Waldes	15
2.4.2 2. Abschnitt: Verhütung und Behebung von Waldschäden	16
2.4.3 Anpassungsfähigkeit des Waldes an den Klimawandel	22
2.5 5. Kapitel: Förderungsmassnahmen	22
2.5.1 1. Abschnitt: Ausbildung, Beratung, Forschung und Grundlagenbeschaffung	22
2.5.2 Abschnitt 1a: Holzförderung	23
2.5.3 2. Abschnitt: Finanzierung	25
2.6 7. Kapitel: Verfahren und Vollzug	30
2.6.1 1. Abschnitt: Verfahren	30
2.6.2 2. Abschnitt: Vollzug	32
2.7 8. Kapitel: Schlussbestimmungen	32
3 Auswirkungen	33
3.1 Auswirkungen auf den Bund	33
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen	33
3.1.2 Personelle Auswirkungen	34

3.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	35
3.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	35
3.3.1	Anpassungsfähigkeit des Waldes an den Klimawandel	36
3.3.2	Verhütung und Behebung von Waldschäden ausserhalb des Schutzwaldes	36
3.3.3	Holzförderung	37
3.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	37
3.5	Auswirkungen auf die Umwelt	37
4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	38
4.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	38
4.2	Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	38
4.2.1	Waldpolitik 2020	38
4.2.2	Strategie Biodiversität Schweiz	38
4.2.3	Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012 - 2015	39
4.2.4	Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz	39
5	Rechtliche Aspekte	40
5.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	40
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	40
5.3	Erlassform	41
5.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	41
5.5	Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung	41
5.6	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	42
5.7	Datenschutz	42
	Titel Rechtstext (Entwurf)	

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Die Waldgesetzänderungsvorlage von 2008

2008 beschloss das Parlament, nicht auf die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991¹ (Waldgesetz, WaG) einzutreten, die der Volksinitiative „Rettet den Schweizer Wald“ als indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt wurde. Diese Vorlage, die auf der Basis des Waldprogramms Schweiz 2004 erarbeitet wurde, beinhaltet hauptsächlich folgende Punkte²:

- die Möglichkeit der Festlegung von statischen Waldgrenzen auch ausserhalb der Bauzonen und die Flexibilisierung der Pflicht zum Rodungersatz,
- die Festlegung von Vorrangfunktionen für Wälder und
- Änderungen bezüglich der Bewirtschaftungsvorschriften.

Daneben sah die Vorlage weitere Änderungen des Waldgesetzes vor, wie die Abgeltung der CO₂-Senkenleistung des Waldes an die Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer, die Einführung einer geschützten Ursprungsbezeichnung (AOC) für Holz, eine Änderung der Bildungsartikel sowie eine neue Bestimmung zur Erhöhung der Arbeitssicherheit. Nach dem Nichteintretensentscheid des Parlaments wurde die Volksinitiative „Rettet den Schweizer Wald“ von den Initianten zurückgezogen.

1.1.2 Die Gründe für das Nichteintreten

Obwohl die Waldgesetzänderungsvorlage von 2008 von den Kantonen, vertreten durch die Konferenz der kantonalen Forstdirektoren, unterstützt wurde, waren die Nichteintretensentscheide des National- und des Ständerats wuchtig. Die Gründe dafür lagen zum einen darin, dass gewisse Kreise wegen den statischen Waldgrenzen und der Abschwächung des Rodungersatzes eine Aufweichung des umfassenden Schutzes des Waldes befürchteten, während andere gegen die geplanten neuen Bewirtschaftungsvorschriften zwecks Gewährleistung des naturnahen Waldbaus opponierten. Zum anderen war das Signal seitens der Initianten der Volksinitiative „Rettet den Schweizer Wald“, wonach die Initiative bei einem Nichteintreten des Parlaments auf die Gesetzesrevision voraussichtlich zurückgezogen wird, für die sehr klaren Nichteintretensentscheide mitverantwortlich³.

1.1.3 Waldgesetzänderungen seit 2008

Im Verlauf der parlamentarischen Debatte zur Waldgesetzänderung von 2008 wurde von verschiedener Seite darauf hingewiesen, dass trotz Nichteintreten ein gewisser Bedarf an Waldgesetzänderungen besteht. Zudem ergänzte das Parlament die Legislaturplanung 2007-2011 mit der „Aufarbeitung forstpolitischer Pendenzen“^{4,5}.

¹ SR 921.0

² BBl 2007 3829 ff.

³ Votum des Kommissionssprechers der UREK-N; AB 2007 N 1820

⁴ BBl 2008 8548

In der Folge wurde als erste Thematik, die Teil der Vorlage von 2008 gewesen war, die Möglichkeit der Festlegung von statischen Waldgrenzen auch ausserhalb der Bauzonen inklusive Flexibilisierung der Pflicht zum Rodungersatz wieder aufgegriffen. Am 16. März 2012 beschloss die Bundesversammlung gestützt auf die Kommissionsinitiative „Flexibilisierung der Waldflächenpolitik“ (09.474) der UREK-S eine entsprechende Änderung des Waldgesetzes⁶. Diese beinhaltet eine Flexibilisierung des Rodungersatzes (Art. 7 Abs. 2 und 3 WaG) und die Möglichkeit, in Gebieten, wo eine Zunahme der Waldfläche verhindert werden soll, auch ausserhalb der Bauzonen eine statische Waldgrenze festzulegen (Art. 10 Abs. 2 WaG).

Als nächste Thematik kam aufgrund der Motion 08.3247 „GUB/GGA-Schutz für waldwirtschaftliche Erzeugnisse“ die geschützte Ursprungsbezeichnung (AOC) für Holz wieder auf das politische Parkett. Eine entsprechende Ergänzung des Waldgesetzes (Art. 41a [neu] WaG) figuriert unter dem Kapitel Änderungen bisherigen Rechts in der Änderung des Markenschutzgesetzes (Teil der Swissness-Vorlage), die zurzeit im Parlament beraten wird.

1.2 Die beantragte Neuregelung im Rahmen der Waldpolitik 2020

Die vom Bundesrat am 31. August 2011 gutgeheissene und im Bundesblatt veröffentlichte Waldpolitik 2020⁷ nennt als wichtigste Herausforderungen für die heutige Waldpolitik das Ausschöpfen des Holznutzungspotenzials, den Klimawandel, die Schutzwaldleistung, die Biodiversität, die Waldfläche und die Zunahme der biotischen Gefahren.

Die Biodiversität im Wald ist auch Thema der „Strategie Biodiversität Schweiz“, die vom Bundesrat am 25. April 2012 verabschiedet worden ist⁸. Der Bund ist daran, abgestimmt mit der Waldpolitik 2020, bis Mitte 2014 mit den betroffenen Kreisen einen Aktionsplan zu erarbeiten, der die Ziele und Massnahmen der Biodiversitätsstrategie konkretisieren und einen allfälligen finanziellen Mehrbedarf im Bereich Wald darlegen wird. Die Problematik der zunehmenden Waldfläche wurde seitens Waldgesetz mit den neuen Bestimmungen gemäss Kommissionsinitiative „Flexibilisierung der Waldflächenpolitik“ der UREK-S gelöst⁹.

Folgende Ziele der Waldpolitik 2020 lassen sich nur erreichen, wenn das Waldgesetz punktuell angepasst wird: Ausschöpfen des Holznutzungspotenzials, Anpassung des Waldes an den Klimawandel (inklusive Schutzwald) sowie Schutz des Waldes vor biotischen Gefahren sowie die Förderung der Waldbiodiversität.

Das Waldgesetz vom 4. Oktober 1991 hat sich im Grundsatz bewährt. Die hauptsächlich umstrittenen Inhalte der Änderungsvorlage von 2008 – die Lösung der Problematik der zunehmenden Waldfläche und die Gewährleistung des naturnahen Waldbaus durch neue Bewirtschaftungsvorschriften – sind nicht Teil der Vorlage. Die Bestimmungen bezüglich Waldfläche sind in der Zwischenzeit bereits revidiert worden. Anpassungen werden nur dort vorgenommen, wo diese zur Umsetzung der

⁵ Gemäss Votum Hess sind unter forstpolitischen Pendenzen zu verstehen: Rodungen in Berggebieten mit starken Waldflächenzunahmen, Rechte an CO₂-Senken, Walderschliessungen im Gebirge sowie das Überdenken der kantonalisierten Lösungen mit Investitionskrediten (AB 2008 S 262).

⁶ BBl 2012 3445

⁷ BBl 2011 8731

⁸ BBl 2012 7239

⁹ BBl 2012 3445

genannten Ziele der Waldpolitik 2020 oder aus formellen Gründen unumgänglich sind. Hauptsächlich werden die folgenden Anpassungen beantragt:

Holzförderung: Der Schweizer Wald wird seit Jahrzehnten unter seiner Zuwachsleistung genutzt. Eine vermehrte Nutzung des einheimischen Rohstoffs und Energieträgers Holz – die Schweiz hat im europäischen Vergleich eine der höchsten Holzvorräte - ist einerseits energie- und klimapolitisch sinnvoll und erwünscht und andererseits zur Sicherstellung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung auch notwendig. Eine verstärkte Holznutzung steht zudem nicht im Widerspruch zu einer hohen Biodiversität im Wald, sondern es ergeben sich daraus auch wertvolle Synergien (z.B. artenreiche lichte Wälder, Bestandesmosaik). Mit einer neuen Bestimmung zur Holzförderung (Art. 34a [neu]) werden daher die Rahmenbedingungen der Holzverwertung verbessert. Auf eine Förderung von Erschliessungsanlagen ausserhalb des Schutzwaldes (Optimierung und Anpassung an moderne Holzerntetechnik) verzichtet der Bundesrat hingegen. Bezüglich Holzeinsatz im öffentlichen Beschaffungswesen werden auf Verwaltungsebene die Ausschreibungsbedingungen seitens Bund überprüft und gegebenenfalls angepasst.

Anpassung an den Klimawandel: Die Geschwindigkeit des Klimawandels droht, die natürlichen Anpassungsprozesse im Wald zu überfordern. Insbesondere im Schutzwald aber auch auf den anderen Waldflächen sind deshalb langfristig ausgerichtete Anpassungsmassnahmen wie vorzeitige Verjüngung instabiler Wälder und Jungwaldpflege sowie entsprechende finanzielle Anreize durch den Bund notwendig. Die Massnahmen sollen den Wald darin unterstützen, seine Funktionen auch unter veränderten Klimabedingungen dauernd erfüllen zu können (Art. 28a [neu]).

Prävention und Bekämpfung von biotischen Gefahren: Biotische Gefahren für den Wald, zum Beispiel durch eingeschleppte Schädlinge wie den Asiatischen Laubholzbockkäfer oder durch die Kastaniengallwespe, nehmen zu. Dies etwa aufgrund des stark zunehmendem internationalen Warenverkehrs. Solche Schädlinge können die Waldeleistungen beeinträchtigen und den Wald in seinen Funktionen erheblich gefährden. Die bestehende Regelung ist teilweise lückenhaft und daher ungenügend, um biotische Gefahren abzuwehren oder angemessen zu steuern. Mit der vorgeschlagenen Neuregelung des Abschnitts Verhütung und Behebung von Waldschäden wird die bestehende Regelung der Prävention und Bekämpfung von biotischen Gefahren gemäss Artikel 26 und 27 WaG sowie nach der Pflanzenschutzverordnung vom 27. Oktober 2010¹⁰ (PSV) wo nötig ergänzt, konkretisiert und auf gesetzlicher Stufe verankert. Zudem wird mit dem neuen Artikel 37a WaG die dringend notwendige Finanzierung von Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen ausserhalb des Schutzwaldes ermöglicht und damit die subventionsrechtliche Trennung von Schutzwald und Nicht-Schutzwald in diesem Bereich aufgehoben.

Weitere Anpassungen: Die Änderungen im Zusammenhang mit der Waldbiodiversität (Art. 38) ergeben sich mit den Bestimmungen zur Anpassung an den Klimawandel und führen zu einer klaren Abgrenzung der Förderung im Bereich der Waldbiodiversität. Es werden keine neuen Fördertatbestände geschaffen.

In der Vorlage werden im Weiteren formelle Anpassungen aufgenommen, welche die Abstimmung mit anderen Gesetzgebungen verbessern. Zudem wird eine Änderung im Bereich Arbeitssicherheit vorgelegt, die in der Vorlage 2008 unbestritten war, aber auf Grund des Nichteintretensentscheids des Parlaments als Pendenz stehen blieben.

¹⁰ SR 916.20

Die in der Waldpolitik 2020¹¹ aufgeworfene Frage nach einem rechtlichen Anpassungsbedarf bezüglich *Haftungsrisiko* für Waldeigentümer bei walddtypischen Gefahren ist nach eingehender Prüfung zu verneinen. Eine Änderung des bestehenden Haftungssystems (Art. 41, 55 und 58 OR¹², Art. 679 und 684 ZGB¹³ und weitere Haftungsgrundlagen) würde das Haftungsrisiko einseitig entweder zulasten der Waldeigentümerschaft oder aber zulasten der Waldbesuchenden verschieben; eine haftpflichtbezogene Ergänzung von Art. 699 ZGB, welcher (u.a.) das freie Betreten des Waldes regelt, würde zu Abgrenzungsfragen gegenüber den bestehenden Haftungsnormen und damit nicht zu grösserer Rechtssicherheit führen. Mehr Rechtssicherheit würde auch nicht notwendigerweise mit einer blossen Präzisierung des Haftungssystems erreicht werden können; insbesondere wären weder die walddtypischen Gefahren noch allfällige walddtypische Sorgfalts- und Verhaltenspflichten einer abschliessenden Aufzählung zugänglich.

Gemäss Waldpolitik 2020¹⁴ und Antwort des Bundesrates zur Mo. 11.4164 wurde die Schaffung eines Waldklimafonds geprüft, um die vom Wald geleistete CO₂-Senekenleistung monetär geltend machen zu können. Als Finanzierungsquelle wurde insbesondere geprüft, einen Teil der CO₂-Abgabe gemäss Art. 29 ff. CO₂-Gesetz vom 23. Dezember 2011¹⁵ für den Waldklimafonds zu verwenden. Eine solche Teilzweckbindung erachtet der Bundesrat jedoch als problematisch, da bei der Einführung dieser Abgabe eine Rückvergütung an die Bevölkerung in Aussicht gestellt wurde, die nicht durch eine weitere Teilzweckbindung unterlaufen werden sollte. Zudem darf die gesamte Teilzweckbindung einen Drittel der Gesamteinnahmen nicht überschreiten, um die Abgabe verfassungskonform umzusetzen.

Basierend auf einer Wirksamkeitsprüfung der Eidg. Finanzkontrolle von 2003 wurde zudem eine bereits mit der Gesetzesrevision 2008 vorgesehene Zentralisierung des Instrumentes der Investitionskredite (Art. 40 WaG) beim Bund geprüft. Nach Einschätzung des Bundesrates überwiegen aber die Vorteile der heutigen dezentralen Ausführung durch die Kantone, und es wird daher auf eine Zentralisierung verzichtet.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die Vorlage basiert auf der vom Bundesrat am 31. August 2011 gutgeheissenen Waldpolitik 2020. Diese löst die bisherige walddpolitische Grundlage, das Waldprogramm (WAP-CH) aus dem Jahr 2004, ab. Von den 11 durch die Waldpolitik 2020 definierten Zielen¹⁶ sind für die Umsetzung folgender Ziele gesetzliche Anpassungen zwingend erforderlich:

Schutz vor Schadorganismen,

Klimawandel (Minderung und Anpassung),

¹¹ BBl 2011 8731, 8745

¹² SR 220

¹³ SR 210

¹⁴ BBl 2011 8741

¹⁵ SR 641.71

¹⁶ Nachhaltig nutzbares Holznutzungspotential wird ausgeschöpft, Klimawandel (Minderung und Anpassung), Schutzwaldleistung ist sichergestellt, Biodiversität bleibt erhalten und ist gezielt verbessert, Waldfläche bleibt erhalten, Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft ist verbessert, Waldböden, Trinkwasser und Vitalität der Bäume sind nicht gefährdet, Wald wird vor Schadorganismen geschützt, Das Gleichgewicht Wald-Wild, ist gewährleistet, Freizeit – und Erholungsnutzung erfolgt schonend, Bildung, Forschung, Wissenstransfer

Ausschöpfung des nachhaltig nutzbaren Holznutzungspotentials,
Biodiversität.

Diese Ziele sind im Waldgesetz entweder gar nicht (Klimawandel) oder nicht genügend verankert (Ausschöpfung des Holznutzungspotentials und Schutz vor Schadorganismen, Biodiversität). Notwendig sind insbesondere auch genügend finanzielle Mittel zu deren Umsetzung (Schutz vor Schadorganismen und Klimawandel).

Ohne die Verbesserung der Prävention und Bekämpfung von biotischen Gefahren besteht die Gefahr, dass Schutzwaldleistungen durch Schadorganismen (die von ausserhalb des Schutzwaldes kommen) vermehrt in Frage gestellt würden. Gefährdet wären auch weitere Waldleistungen (z.B. Holzproduktion, CO₂-Senke, Erholung) und im Extremfall sogar die Walderhaltung in einer von Schadorganismen befallenen Region. Schäden und Kostenfolgen wären von grossem Ausmass und höher als bei einer rechtzeitigen Intervention.

Ohne die vorgeschlagenen Klima-Anpassungsmassnahmen wären wichtige Waldleistungen wie der Schutz gegen Naturgefahren langfristig nicht gesichert. Zu erwarten wären auch negative Auswirkungen auf die Wald- und Holzwirtschaft. Finanzielle Mittel in ungenügender Höhe würden zur Folge haben, dass die notwendigen Anpassungsmassnahmen nur mit Verzögerungen umgesetzt werden könnten. Die mit dem Klimawandel verbundenen Risiken (Sturmschäden, Waldbrand, instabile Schutzwälder, etc.) würden überproportional zunehmen und zu höheren Folgeschäden führen. Der Bund ist nach Artikel 77 Absatz 1 BV verpflichtet, die Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen des Waldes in der Schweiz zu erhalten. Zur Wahrnehmung dieses Auftrags sind die vorliegenden Klima-Anpassungsmassnahmen unumgänglich.

Ohne die Verstärkung der Holzförderung fällt eine wichtige Massnahme des Bundes zur Zielerreichung einer integralen Waldpolitik, aber auch einer erfolgreichen Klima- und Energiepolitik weg. Die Nutzfunktion des Waldes nach Artikel 77 Absatz 1 BV, die nur dann erfüllt ist, wenn der Rohstoff Holz tatsächlich genutzt wird¹⁷, wird weiter an Bedeutung verlieren und das Ziel der Abschöpfung des nachhaltigen Holznutzungspotentials wird unerreichbar bleiben. Die Waldbewirtschaftung, welche die in der Bundesverfassung festgeschriebene Erfüllung der Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen des Waldes (Art. 77 Abs. 1 BV) gewährleistet, wäre langfristig in Frage gestellt.

Insgesamt ist die Vorlage für eine zukunftsfähige Ausrichtung der Schweizer Waldpolitik essentiell. Sie beinhaltet die notwendigen punktuellen Neuausrichtungen aufgrund der kommenden Herausforderungen (Ressourcenknappheit, Klimawandel, invasive Schadorganismen). An den bewährten Inhalten der Waldgesetzgebung, wie Rodung und Waldfeststellung (Art. 4 – 10), Wald und Raumplanung (Art. 11 – 13), Betreten und Befahren des Waldes (Art. 14 und 15), Schutz vor Beeinträchtigungen (Art. 16 – 18), Schutz vor Naturereignissen (Art. 19) sowie Bewirtschaftung des Waldes (Art. 20 – 25) werden mit Ausnahme der neuen Bestimmung zur Arbeitssicherheit keine materiellen Änderungen vorgenommen.

Die Kantone haben sich, vertreten durch die Forstdirektorenkonferenz, grundsätzlich positiv zu den Stossrichtungen der Waldpolitik 2020 geäussert. Die Akteure von Wirtschaft, Umwelt, Bildung und Forschung wurden bei der Erarbeitung der Waldpolitik 2020 ebenfalls einbezogen.

¹⁷ BBl 1988 III 188

Standpunkte und Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren

Die vorgeschlagene Lösung wurde im Vernehmlassungsverfahren von den angehörten Kreisen wie folgt bewertet:

[...]

Offen gebliebene strittige Punkte

[...]

1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Mit den beantragten finanziellen Mitteln für die Anpassung an den Klimawandel und den Schutz vor Schadorganismen wird die Erhaltung der Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen des Waldes in der Schweiz langfristig gesichert. Die Mehrausgaben liegen damit im öffentlichen Interesse. Heute getätigte Massnahmen werden mit grosser Wahrscheinlichkeit künftige höhere Kosten infolge Ausfalls von Produktions- und Schutz- und Wohlfahrtsleistungen vermindern. Aufgaben und Aufwand stehen generell in einem günstigen Verhältnis zueinander.

Eine Reduktion der beantragten finanziellen Mittel hätte zur Folge, dass sich der Zeitraum für die Realisierung der notwendigen Massnahmen auf eine längere Periode erstrecken würde. Würden die Mittel im Bereich Anpassung an den Klimawandel z.B. halbiert, würde sich der Zeitraum für die Umsetzung verdoppeln. Die damit verbundenen Risiken wie Sturmchäden, Waldbrandrisiken, instabile Schutzwälder, etc. würden dabei überproportional zunehmen.

1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die Zuständigkeit für die Waldpolitik in der Europäischen Union (EU) ist grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten. Auf EU-Ebene existieren eine Waldstrategie 2009 und ein EU-Waldaktionsplan bis 2011. Beide sind in Revision begriffen und im Frühjahr 2013 wird die EU-Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament ihre neue Waldstrategie und bis 2014 einen neuen EU-Waldaktionsplan 2015 – 20 vorlegen.

Die Waldwirtschaft der EU-Mitgliedstaaten ist allerdings weitaus stärker von (Rechtssetzungs-)Aktivitäten auf EU-Ebene in anderen Sektoren indirekt betroffen. Erwähnenswert ist die Politik des ländlichen Raums, die seit 2007 den Mitgliedstaaten jährlich mehrere hundert Millionen Euro zur Verfügung stellt. Zusätzlich werden Beiträge der Mitgliedsstaaten geleistet, die je nach Prioritäten unterschiedlich hoch sind, aber insgesamt die EU-Beiträge noch übertreffen. Auswirkungen auf den Wald haben u.a. auch die Wasserrahmenrichtlinie, die Bodenschutzstrategie, die Richtlinie über erneuerbare Energien, die auf März 2013 in Kraft tretende EU-Holzhandelsverordnung, die EU-Biodiversitätsstrategie (u.a. mit Vorschriften über Waldwirtschaftspläne), und Natura 2000 (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) mit neu auch separaten waldwirksamen Richtlinien. In Vorbereitung für 2013 sind weitere waldrelevante Richtlinien und Vorschriften, wie z.B. diejenige über invasive fremde Arten oder über pflanzliches Vermehrungsgut.

Zusätzlich sind 46 Länder der pan-europäischen Region (Europa inklusive Russland, Südost-, Osteuropa) bestrebt, bis Ende 2013 unterschriftsreife Vorschläge für ein rechtlich verbindliches Abkommen zur Förderung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung im pan-europäischen Raum vorzulegen. Die bisherigen Entwürfe lassen darauf schliessen, dass dabei die Schweizer Waldgesetzgebung den Anforderungen

vollumfänglich genügen würde.

1.6 Umsetzung

Nach Artikel 49 WaG erlässt der Bundesrat die Ausführungsvorschriften zum Waldgesetz. Zur Umsetzung der vorliegenden Revision sind neue Ausführungsvorschriften in der Waldverordnung vom 30. November 1992¹⁸ (WaV) notwendig. Dies betrifft insbesondere den Bereich Holzförderung sowie die weiteren Förderungsbestimmungen. Die Neuerungen im Bereich Prävention und Bekämpfung von biologischen Gefahren machen sowohl eine Anpassung der Pflanzenschutzverordnung wie auch der Waldverordnung erforderlich. Diese Anpassungen auf Verordnungsstufe werden spätestens im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts vorliegen müssen.

Gemäss Artikel 50 WaG vollziehen die Kantone das Waldgesetz und erlassen die notwendigen Vorschriften. Als wichtige Umsetzungsmassnahme werden sie die bestehenden Pflanzenschutzdienste für die Landwirtschaft und den Wald zu einem einheitlichen Pflanzenschutzdienst für beide Bereiche umzugestalten haben.

Die für den Vollzug verantwortlichen Stellen wurden im Rahmen der Vernehmlassung, welche vom [X] bis zum [Y] durchgeführt worden ist, sowie im Rahmen der Forstdirektorenkonferenz [im Frühling 2013] angehört. [Die Vollzugstauglichkeit der Neuregelungen wurde (...)]. Verbesserungsvorschläge aus der Vernehmlassung wurden aufgenommen und in der vorliegenden Vorlage umgesetzt (vergleiche Ziff. [X]).

1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Nicht aufrechterhalten und deshalb abgeschrieben werden soll das noch immer hängige Postulat Lustenberger vom 5. Oktober 2001 „Forst- und Güterstrassen. Beteiligung des Bundes an den Sanierungsarbeiten“ (01.3628). Das Postulat forderte vom Bundesrat die Prüfung, ob in Abweichung der geltenden Praxis nicht nur die Erstellung und die Wiederherstellung von Forst- und Güterstrassen, sondern auch die Sanierung unterstützt werden können. Der Bundesrat entschied mit Beschluss vom 14. September 2012 aufgrund einer Analyse der Bundesrats- und Parlamentsbeschlüsse im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 sowie der NFA-Vorlage, generell auf eine Förderung von Erschliessungsanlagen ausserhalb des Schutzwaldes zu verzichten.

Als erfüllt kann die Motion Flückiger-Bäni vom 16. März 2010 „Waldbewirtschaftung für das Klima statt masslose Reservatsziele“ (10.3124) abgeschrieben werden. Diese verlangt vom Bundesrat geeignete Massnahmen zu ergreifen, damit die Fläche des Wirtschaftswaldes nicht weiter dezimiert wird. Der Bundesrat war bereit, die Motion im Rahmen der Weiterentwicklung des Waldprogramms Schweiz (WAP-CH), also der Waldpolitik 2020, anzunehmen. Er hielt dabei fest, das Ausschöpfen des nachhaltig nutzbaren Holznutzungspotenzials müsse einen Schwerpunkt bilden, unter Berücksichtigung der standörtlichen Bedingungen und der Risikominimierung im Hinblick auf den Klimawandel. Dabei müsse die Ausgewogenheit zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Werten und damit die nachhaltige Waldbewirtschaftung gewährleistet bleiben. Die Vorlage stärkt mit der neuen Bestimmung zur Holzförderung (Art. 34a) die Wald- und die Holzwirtschaft. Die Verpflichtung zwischen dem Bund und den Kantonen aus dem Jahr 2002 zur Ausscheidung von Waldreservaten, wonach bis im Jahr 2030 10% der Waldfläche

¹⁸ SR 921.01

als Waldreservate auszuscheiden sind (5 Prozent Naturwaldreservate ohne Eingriffe, 5 Prozent Sonderwaldreservate mit gezielten Eingriffen) bleibt unverändert. Daneben soll auf der übrigen Waldfläche das Holznutzungspotenzial möglichst ausgeschöpft werden. Auf eine Förderung von Erschliessungsanlagen ausserhalb des Schutzwaldes verzichtet der Bundesrat allerdings (siehe oben).

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

2.1 Ingress

Der geltende Ingress ist an die totalrevidierte Bundesverfassung vom 18. April 1999 bzw. die neue Praxis anzupassen. Gemäss dem Beschluss der Redaktionskommission des Parlaments soll der Ingress von Bundesgesetzen, die vor dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung erlassen worden sind, anlässlich von Teilrevisionen formell angepasst werden. Gemäss geltender Praxis werden im Ingress eines Bundesgesetzes einzig die formell kompetenzbegründenden, zur Rechtsetzung ermächtigenden Bestimmungen der Bundesverfassung aufgeführt; ist dies nicht der ganze Artikel, sondern sind es nur einzelne Absätze oder Buchstaben davon, werden nur diese aufgeführt. Die materiellen Verfassungsbestimmungen, die konkretisiert werden sollen oder die für den betroffenen Rechtsbereich gelten, werden nicht zu den Rechtsgrundlagen gezählt. An diese Praxis ist auch das Waldgesetz anzupassen, wobei einzig Artikel 77 Absatz 2 und Artikel 95 Absatz 1 BV als formell kompetenzbegründende Bestimmungen aufzuführen sind.

2.2 2. Kapitel: Schutz des Waldes vor Eingriffen

2.2.1 1. Abschnitt: Rodung und Waldfeststellung

Art. 7 Rodungersatz

Diese Änderung betrifft nur den französischen Text.

Art. 10 Waldfeststellung

Absatz 3: Nach Artikel 10 Absatz 1 sind grundsätzlich die Kantone für Waldfeststellungen zuständig. Absatz 3, wonach sich die Zuständigkeit für Waldfeststellungen in Zusammenhang mit einem Rodungsgesuch nach Artikel 6 richtet, machte noch Sinn, als der Bund, vertreten durch das damalige Fachamt (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, BUWAL) für sämtliche Rodungen ab 5000m² zuständig war¹⁹. Seit dem Erlass des Bundesgesetzes über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren vom 18. Juni 1999²⁰ (Koordinationsgesetz), ist der Bund nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a aber nur noch für Rodungsbewilligungen bei den Vorhaben in Bundeskompetenz zuständig. Diese Ausnahmegewilligungen werden von der zuständigen Bundesleitbehörde entsprechend dem Koordinationsprinzip jeweils zusammen mit dem Hauptentscheid gewährt. Es hat sich in der Praxis gezeigt, dass in Fällen, in denen nicht klar ist, welche Ausdehnung die Waldfläche im Rechtssinn genau aufweist, die für die nachfolgende Rodungsbewilligung zuständigen Bundesleitbehörden weder in der Lage noch willens sind, eine Waldfeststellung wie von Absatz 3 verlangt selbst durchzuführen. Absatz 3 wird deshalb entspre-

¹⁹ vgl. BBl 1988 III 192

²⁰ AS 1999 3071; BBl 1999 5043

chend dem Koordinationsprinzip ergänzt, wonach die zuständige Bundesbehörde im Rahmen des Gesamtentscheides aufgrund eines Vorschlags der zuständigen kantonalen Behörde über die Waldfeststellung entscheidet. Auch bei einem allfälligen Einsprache- oder Beschwerdeverfahren wird die zuständige kantonale Behörde einbezogen.

2.2.2 4. Abschnitt: Schutz vor anderen Beeinträchtigungen

Art. 16 Nachteilige Nutzungen

Absatz 2: Mit dem Koordinationsgesetz wurde die Zuständigkeit für die Erteilung von Rodungsbewilligungen neu geregelt. Je nach Art des Vorhabens wurde die Entscheidungskompetenz einer Bundesleitbehörde oder einer kantonalen Behörde zugeteilt. Bei den Vorhaben in Bundeskompetenz erteilt jene Behörde, die das Werk genehmigt, entsprechend dem Koordinationsprinzip, das dem Koordinationsgesetz zu Grunde liegt, auch sämtliche anderen nach Bundesrecht notwendigen Bewilligungen. Kantonale Bewilligungen sind in diesen Fällen nicht nötig (Art. 126 Militärgesetz²¹, Art. 26 Bundesgesetz über die Nationalstrassen²², Art. 16 Elektrizitätsgesetz²³, Art. 18 Eisenbahngesetz²⁴, Art. 2 Rohrleitungsgesetz²⁵). Artikel 16 Absatz 2 WaG zur ausnahmsweisen Bewilligung von nachteiligen Nutzungen wurde damals versehentlich nicht angepasst. Im Rahmen von Bundesleitverfahren muss aber gemäss dem Koordinationsprinzip auch eine allfällige Ausnahmegewilligung für eine nachteilige Nutzung nach Artikel 16 Absatz 2 WaG (bspw. zur Ermöglichung einer Waldniederhaltung für eine Seilbahn) gewährt werden können. Um diese Rechtslücke zu schliessen, werden in Artikel 16 Absatz 2 die Kantone mit den Vollzugsbehörden ersetzt. Im Falle eines Bundesleitverfahrens ist die kantonale Fachstelle durch die Bundesleitbehörde einzubeziehen. Für die Bewilligung von nachteiligen Nutzungen müssen die Gründe dargelegt und eine Interessenabwägung muss durchgeführt werden. Das Resultat dieser Überlegungen ist entsprechend festzuhalten.

Art. 17 Waldabstand

Absatz 3: Die Kantone schreiben gemäss Artikel 17 Absatz 2 einen angemessenen Mindestwaldabstand vor. Im Fall von überwiegenden öffentlichen Interessen kann der Waldabstand mit Bewilligung der zuständigen kantonalen Stelle jeweils ausnahmsweise unterschritten werden. Im Rahmen von Bundesleitverfahren stellt sich die Frage, wie bei einer solchen ausnahmsweisen Unterschreitung des (kantonal geregelten) Waldabstands vorzugehen ist. Dabei ist auch für die Unterschreitung des Waldabstandes gemäss Artikel 17 gemäss vorstehender Auslegung betreffend nachteilige Nutzungen im Sinne des Koordinationsgebotes vorzugehen. Es ist folglich auch hier keine kantonale Bewilligung erforderlich. Die kantonale Fachstelle ist jedoch einzubeziehen. Für die Unterschreitung des Waldabstandes müssen die Gründe dargelegt und eine Interessenabwägung muss durchgeführt werden. Das Resultat dieser Überlegungen ist entsprechend festzuhalten. Materiell hat sich eine

²¹ SR 510.10

²² SR 725.11

²³ SR 734.0

²⁴ SR 742.101

²⁵ SR 746.1

Praxis eingespielt, welche Wohn- und Arbeitsräumen sowie anderen Bauten und Anlagen Rechnung trägt. Auf jedem Fall dürfen die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes nicht beeinträchtigen werden.

Wie bei Artikel 16 Absatz 2 liegt also eine echte Rechtslücke vor. In der Praxis wird die Ausnahmegewilligung entsprechend dem Koordinationsprinzip von der Bundesleitbehörde erteilt. Eine kantonale Stellungnahme wird eingeholt. Der neue Absatz 3 dient der Verankerung dieser Praxis und der Schliessung der vorhandenen Rechtslücke.

2.3 3. Kapitel: Schutz vor Naturereignissen

Art. 19

In seiner geltenden Fassung verpflichtet Artikel 19 die Kantone, die Anrissgebiete von Lawinen sowie die Rutsch-, Erosions- und Steinschlaggebiete zu sichern. In der Praxis werden aber Schutzmassnahmen abweichend von dieser Vorschrift seit Jahrzehnten – je nachdem, wo sie aus technischer Sicht sinnvoll und wirksam sind – sowohl im Anriss- und Transit- als auch im Ablagerungsgebiet realisiert. Artikel 36, der die Abgeltungen an Massnahmen zum Schutz von Naturereignissen regelt, sieht im Gegensatz zu Artikel 19 richtigerweise keine Einschränkung auf Anrissgebiete vor.

Mit der vorgeschlagenen Neuformulierung wird Artikel 19 an den anerkannten Stand der Technik der Naturgefahrenprävention angepasst und mit Artikel 36 harmonisiert. Diese Änderung verursacht keine Mehrkosten, da lediglich die geltende Praxis besser im Gesetz verankert wird.

Der Bachverbau ist bereits im Bundesgesetz vom 21. Juni 1991²⁶ über den Wasserbau abgedeckt. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, wird zudem der Begriff „forstlicher Bachverbau“ durch die präzisere Bezeichnung „Runsenverbau“ ersetzt, was in der Praxis keine Änderung bedeutet.

2.4 4. Kapitel: Pflege und Nutzung des Waldes

2.4.1 1. Abschnitt: Bewirtschaftung des Waldes

Art. 21a (neu) Arbeitssicherheit

Leider verunfallen im Wald immer wieder forstlich nicht ausgebildete Arbeitskräfte. Nicht ausgebildete Arbeitskräfte stehen meist in keinem direkten Arbeitsverhältnis, da sie z.B. im eigenen Privatwald Holzerntearbeiten durchführen. Sie unterstehen damit nicht den für die Waldarbeit aufgestellten Regeln der Unfallversicherung. Die Statistik zeigt, dass sich im Privatwald viermal mehr Todesfälle ereignen als bei Forstbetrieben und -unternehmungen²⁷. Neben den menschlichen Tragödien hat dies für die Waldwirtschaft negative wirtschaftliche Folgen und führt zu einem schlechten Bild („Image-Problem“).

Einzelne Kantone kennen bereits Arbeitssicherheitsvorschriften für Waldarbeiter ausserhalb der direkten Arbeitsverhältnisse (z.B. Bern, Zürich, Graubünden und

²⁶ SR 721.100

²⁷ Kampagne des BAFU mit der suva, Waldwirtschaft Schweiz und der Beratungsstelle für Unfallverhütung in der Landwirtschaft. Dokumentation abrufbar unter: www.holzerkurse.ch

Als Beispiel für die zunehmenden biotischen Gefahren sind die Befallsereignisse aus den Jahren 2011 und 2012 mit dem Asiatischen Laubholzbockkäfer zu nennen, einem gemäss Anhang I Teil A Abschnitt I Buchstabe a Ziffer 4.1 PSV als besonders gefährlich geltender Schädling, der fast alle Laubbaumarten befallen kann. Insgesamt musste in sieben Kantonen ein Vorkommen des Asiatischen Laubholzbockkäfers festgestellt werden. In den meisten Fällen befanden sich die Käfer in Verpackungsholz von Steinprodukteimporten aus Asien. Der grösste Befall trat im Juli 2012 an lebenden Bäumen in Winterthur auf. Dort mussten in einer Allee notfallmässig über 60 Bäume gefällt, das Holz gehäckselt und in der Kehrrichtverbrennungsanlage vernichtet werden. Die Bäume im Umkreis von rund zwei Kilometern müssen während der nächsten vier Jahre regelmässig kontrolliert werden.

Die Eindämmung von Schadorganismen ist schwieriger im Wald als in landwirtschaftlichen Kulturen, da grossflächige Einsätze aufwändiger sind. Die Zugänglichkeit der Baumwipfel und Wurzeln ist erschwert. Viele Wälder wachsen zudem in schwer zugänglichem Gebiet. Eine weitere Schwierigkeit besteht in der Tatsache, dass der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln im Wald grundsätzlich verboten ist (Anhang 2.5, Ziff. 1.1 ChemRRV).

Nur mittels rechtzeitiger und konsequenter Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen können daher grossflächige Ausbreitungen von Schadorganismen verhindert werden. Die notwendigen rechtlichen Grundlagen (Art. 26 und 27 WaG, Art. 28-30 WaV und die Pflanzenschutzverordnung) sind aus den folgenden Gründen lückenhaft:

- Die bestehenden Gesetzesbestimmungen (Art. 26 und 27) bilden eine zwar breite, aber wenig konkrete Regelung für die Abstützung der notwendigen Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen. Im Vergleich zum Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998³⁰ (LwG) mangelt es den Regelungen im Waldgesetz an Griffigkeit sowie an Ziel- und Strategieausrichtung.
- Die Pflicht zur Tilgung von neu auftretenden Schadorganismen fehlt im Waldgesetz und ist auch auf Verordnungsstufe ungenügend verankert.
- Es fehlt an einer im Waldgesetz genügend verankerten Organisation, die über die Kompetenzen verfügt, Massnahmen zeitnah anzuordnen, wenn sich ein für den Wald gefährlicher neuer Schadorganismus in der Schweiz auszubreiten beginnt. Die bestehenden Bestimmungen sind diesbezüglich unzureichend.
- Der Bund kann den Kantonen derzeit nur Abgeltungen für Massnahmen zur Verhinderung von Waldschäden in Schutzwäldern gewähren (Art. 37 WaG). Dies obwohl der Bund von Verfassung wegen verpflichtet ist, Massnahmen zur Erhaltung des Waldes zu fördern (Art. 77 Abs. 3 BV).
- Es fehlt ein rechtsstaatlich und verfassungsrechtlich vertretbarer Rahmen für die Regelungen im Bereich der biotischen Gefahren für den Wald. Nach Artikel 182 Absatz 1 BV darf der Bundesrat rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung nur erlassen, soweit er durch das Gesetz dazu ermächtigt ist. Artikel 26 WaG genügt als einzige Delegationsnorm für die umfangreiche und im Waldbereich im hohen Ausmass gesetzestretende Pflanzenschutzverordnung nicht. Gemäss allgemeinem Verwaltungsrecht gilt, dass die Delegation der Rechtsetzung sich auf

eine „bestimmte, genau umschriebene Materie beschränken muss“ und dass „die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigsten Regelungen, im Gesetz umschrieben sein müssen“. Der Vergleich mit dem Landwirtschaftsgesetz ist augenscheinlich. Dessen Regelungsdichte im Bereich Pflanzenschutz ist ungleich höher als diejenige des Waldgesetzes (vgl. Art. 149 – 157 LwG).

Mit den Änderungen der bestehenden sowie den neuen Bestimmungen in diesem Abschnitt werden die vorhandenen Regelungslücken bei der Prävention und Bekämpfung von biotischen Gefahren geschlossen. Damit wird das Ziel 4.8 der Waldpolitik 2020³¹ umgesetzt. In Artikel 26 und 27 werden die Massnahmen des Bundes und der Kantone ergänzt und konkretisiert. Artikel 27a (neu) legt die Massnahmen gegen Schadorganismen fest, benennt die Adressaten der Massnahmen und bringt eine den rechtsstaatlichen Anforderungen genügende Grundlage für die grundeigentümergehörigen Massnahmen. Artikel 48a (neu) führt zur Entlastung der Waldeigentümer und der Vollzugsbehörden das Verursacherprinzip für die Tragung der Kosten der Prävention und Bekämpfung von biotischen Gefahren ein.

Art. 26 *Massnahmen des Bundes*

Der geltende Artikel 26 unterscheidet zwischen den Vorschriften des Bundes über *forstliche* Massnahmen (Abs. 1) zur Verhütung und Behebung von Waldschäden und Waldkatastrophen sowie über Massnahmen gegen Krankheiten und Schädlinge an Pflanzen ausserhalb des Waldes (Abs. 2). Diese Unterscheidung macht aus heutiger Sicht keinen Sinn mehr: Waldschäden können durch Krankheiten oder Schädlinge sowohl von innerhalb als auch von ausserhalb des Waldes ausgehen. Daher sind auch - sowohl zur Verhütung und Behebung von Waldschäden durch abiotische wie auch durch biotische Gefahren - Massnahmen innerhalb und ausserhalb des Waldes notwendig. Die an den Bundesrat gerichteten Delegationsnormen zum Erlass von Vorschriften über Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden - die den Wald in seinen Funktionen erheblich gefährden können - werden deshalb neu in Absatz 1 zusammengefasst.

Absatz 1 Buchstabe a listet beispielhaft für die wichtigsten abiotischen Gefahren die Naturereignisse wie Sturm, Waldbrand und Trockenheit auf. Auf den Begriff der Waldkatastrophe wird hier verzichtet. Damit waren gemäss Botschaft des Bundesrats von 1988 regionale oder landesweite Zerstörungen gemeint, die durch Wind, Sturm oder andere Naturereignisse verursacht worden waren³².

Absatz 1 Buchstabe b nennt beispielhaft die wichtigsten Gruppen der Schadorganismen. Grundsätzlich ist mit Bezug auf den Wald bei jedem neu auftretenden Organismus – also nicht nur bei besonders gefährlichen Schadorganismen gemäss den Anhängen 1 und 2 PSV, sondern auch bei neu eintretenden und invasiven Organismen gemäss der Freisetzungsverordnung vom 10. September 2008³³ (FrSV), der Schwarzen Liste bzw. Watch-Liste für die Schweiz³⁴ oder des Forstschutz-Überblicks der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft³⁵ – davon auszugehen, dass er gefährlich sein kann. Die Klassierung der

³¹ BBl 2011 8743

³² BBl 1988 III 199

³³ SR 814.911

³⁴ Beide Listen abrufbar unter: www.interflora.ch/de > Neophyten > Listen & Infoblätter

³⁵ Abrufbar unter: www.wsl.ch/ > Dienstleistungen und Produkte > Waldschutz Schweiz > Waldschutz Informationen > Forstschutz-Überblick

Schadorganismen (besonders gefährlich, gefährlich, gebietsfremd, invasiv etc.) muss in den Ausführungsbestimmungen (Pflanzenschutzverordnung, Freisetzungsverordnung und gegebenenfalls Waldverordnung) geregelt werden. Die Regelung auf Verordnungsstufe ermöglicht es, rasch auf die aktuellen Entwicklungen zu reagieren.

Die Beurteilung, ob für eine Waldfunktion eine erhebliche Gefährdung vorliegt, muss im Einzelfall und aufgrund von objektiven Kriterien erfolgen. Die erhebliche Gefährdung für das Ökosystem Wald kann nicht nur von den besonders gefährlichen Schadorganismen gemäss PSV ausgehen, sondern auch von Organismen, die einheimisch oder gebietsfremd sind und die, sofern gebietsfremd, auch in der Freisetzungsverordnung aufgeführt sein können. Um zu eruieren, gegen welche Schadorganismen prioritär Strategien zu entwickeln sind, kann der Bund mittels Umfragen bei den Kantonen und Waldschutz-Experten Informationen zu deren Schadpotential einholen und gemäss den objektiven Kriterien bewerten.

Absatz 2: Zur Harmonisierung der gesetzlichen Grundlagen im Bereich Pflanzenschutz und zur besseren rechtlichen Abstützung der Pflanzenschutzverordnung im Bereich Wald werden mit den Buchstaben b – f die an den Bundesrat gerichteten Delegationsnormen des Landwirtschaftsgesetzes (Art. 152 Abs. 2 Bst. a – e LWG) übernommen. Diese haben sich in der Praxis bewährt und bilden eine rechtliche Grundlage für den Pflanzenschutz in der Landwirtschaft. Damit Schadorganismen frühzeitig erkannt und effizient bekämpft werden können, bevor sie sich zu stark verbreitet haben, kann der Bundesrat gemäss Buchstabe a die Feststellung bestimmter Schadorganismen einer Meldepflicht unterstellen. Diese Bestimmung entspricht Artikel 151 LWG, wonach für besonders gefährliche Schadorganismen eine Meldepflicht besteht (konkretisiert durch Art. 6 PSV).

Absatz 3: Wie das Landwirtschaftsgesetz (Art. 152 Abs. 3 LWG) soll auch das Waldgesetz den Bundesrat beauftragen, auf dem Verordnungsweg dafür zu sorgen, dass das zur Ausfuhr bestimmte forstliche Pflanzenmaterial die für die Schweiz massgebenden internationalen Anforderungen bei Exporten erfüllt.

Absatz 4: Der Vollzug des Waldgesetzes ist grundsätzlich Sache der Kantone. Dies gilt auch für die Verhütung und Behebung von Waldschäden. Absatz 4 Satz 1 benennt diejenigen Massnahmen, für die der Bund in Abweichung von diesem Grundsatz zuständig ist, da sie – wie beispielsweise die Massnahmen an der Landesgrenze – nicht von den Kantonen erledigt werden können. Absatz 4 Satz 2 entspricht dem bisherigen Artikel 26 Absatz 3. Er bildet die Grundlage für den bereits bestehenden Eidgenössischen Pflanzenschutzdienst (EPSD), das gemeinsame Organ des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) und des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) zur Koordination des Vollzugs der Pflanzenschutzvorschriften auf nationaler und internationaler Ebene (Art. 54 PSV). Das Ziel des EPSD ist, die Einschleppung und Ausbreitung von besonders gefährlichen Schadorganismen in der Schweiz zu verhindern. Im Bereich des Waldes untersteht der EPSD dem BAFU.

Absatz 5: Diese Vorschrift entspricht Artikel 157 LWG. Insbesondere die Kontrolle von Holzverpackungen an der Landesgrenze sind komplex und von den Mitarbeitenden des Pflanzenschutzdienstes alleine nicht zu bewältigen. Der Bund ist deshalb für einen funktionierenden Vollzug auf den punktuellen Beizug von zusätzlichen Fachpersonen angewiesen.

Art. 27 Massnahmen der Kantone

Absatz 1: Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Absatz 1 und legt die Umsetzungsverantwortung der Kantone fest. Insbesondere haben die Kantone die Beurteilung vorzunehmen, ob eine erhebliche Gefährdung der Waldfunktionen vorliegt. Dazu haben sie die Gebietsüberwachung auf vorhandene und neu auftretende Schadorganismen sicherzustellen. Der Begriff *forstlich* wird gestrichen, da die möglichen Massnahmen gegen Schadorganismen nicht eingeschränkt werden sollen. Vorbehalten bleibt den Kantonen die Umsetzung derjenigen Massnahmen, die der Bund gemäss Artikel 26 Absatz 4 umzusetzen hat.

Absatz 3: Fachexperten der Kantone für den Pflanzenschutz im Wald sind heute die kantonalen Forstschutzbeauftragten, für den Pflanzenschutz im Bereich Landwirtschaft haben die Kantone kantonale Pflanzenschutzdienste (KPSD). Diese KPSD stützen sich auf Artikel 150 LwG. Diese Strukturen sind zwar etabliert und funktionieren an und für sich gut. Nicht mehr zeitgemäss ist aber die organisatorische Trennung beider Bereiche. Eine einheitliche Organisation verbessert die Koordination zwischen den beiden Bereichen und bringt Synergien. Der vereinte Pflanzenschutzdienst auf Stufe Bund hat sich bestens bewährt. Der neue Absatz 3 verpflichtet deshalb die Kantone, für ihr Gebiet einen einheitlichen kantonalen Pflanzenschutzdienst (KPSD) zu errichten, der sowohl für die Landwirtschaft als auch für den Wald zuständig ist. Dieser hat die vom Bund gemäss Artikel 26 Absatz 2 vorgeschriebenen Massnahmen gegen Schadorganismen sowie die Massnahmen gemäss Artikel 27 Absatz 1 und Artikel 27a (neu) Absatz 2 umzusetzen. Dazu gehören namentlich die Gebietsüberwachung auf vorhandene und neu auftretende Schadorganismen sowie deren Tilgung oder Eindämmung unter Anleitung EPSD. Die Pflanzenschutzverordnung nennt weitere Pflichten (insbesondere Art. 56). Nach dem Grundsatz der Zuständigkeitsfinanzierung tragen die Kantone die Kosten der KPSD. Sie haben jedoch nach dem neuen Artikel 37a Anrecht auf Abgeltungen des Bundes.

Art. 27a (neu) Massnahmen gegen Schadorganismen

Absatz 1: Dieser Absatz entspricht Artikel 151 Absatz 1 LwG, der für den Umgang mit Pflanzenmaterial ebenfalls die Beachtung der Grundsätze des Pflanzenschutzes verlangt, um den Wald nicht zu gefährden.

Absatz 2: Mit dieser neuen Bestimmung legt der Gesetzgeber fest, nach welchen fachlichen Grundsätzen Massnahmen im Zusammenhang mit Schadorganismen, die den Wald in seinen Funktionen erheblich schädigen können, zu treffen sind. Adressaten dieser Grundsätze sind der Bundesrat und die Kantone.

Absatz 2 Buchstabe a – c: Für den Umgang mit biotischen Gefahren wird eine abgestufte Strategie eingeführt. Diese lehnt sich an den Vorgehensplan der Europäischen Union (EU) an, welche die im EU-Recht vorhandenen Lücken bei der Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen bis 2012 „mit einem speziell entwickelten Legislativinstrument“ schliessen will^{36,37}. Die Strategie umfasst namentlich Massnahmen in folgenden Bereichen:

³⁶ EU Biodiversity Strategy to 2020, Dezember 2011, Target 5, Action 16

³⁷ Die von der EU genannten 3 Massnahmen entsprechen den Stufen 1-4 der Fünfstufenstrategie (vgl. dazu die Mitteilung der Kommission der europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament etc. *Hin zu einer EU-Strategie für den Umgang mit invasiven Arten*, KOM(2008) 789, S. 7). Die 5. Stufe der Fünfstufenstrategie ist mit Art. 23 WaG zur Wiederbestockung von Blössen teilweise bereits im Waldgesetz verankert.

- a) rasche Tilgung von neu festgestellten Schadorganismen,
- b) Eindämmung von etablierten Schadorganismen, wenn der zu erwartende Nutzen die Bekämpfungskosten überwiegt,
- c) Überwachung, Tilgung oder Eindämmung von Schadorganismen auch ausserhalb des Waldes.

Priorität haben die vorsorgliche Massnahmen (Verhinderung der Einschleppung und Gebietsüberwachung). Richtig umgesetzt weisen diese ein hohes Kosten-Nutzenverhältnis auf. Von grösster Wichtigkeit ist es, neu festgestellte Vorkommen von Schadorganismen sofort zu tilgen, weil der Bekämpfungsaufwand mit der Verbreitung stark ansteigt und eine Tilgung faktisch verunmöglicht (Bst. a). In Fällen, in denen sich ein Schadorganismus etabliert hat, ist anhand einer Kosten-Nutzenabschätzung zu bestimmen, ob Eindämmungsmassnahmen zu treffen sind (Bst. b). Buchstabe c der neuen Regelung ermöglicht generell auch Massnahmen ausserhalb des Waldareals vorzunehmen, so etwa in Gärtnereien oder im „öffentlichen Grün“ (Gärten, Parkanlagen, ökologische Ausgleichsflächen innerhalb des Siedlungsgebiets), wo bislang die Zuständigkeiten unklar geregelt waren. Wie bei den Massnahmen innerhalb des Waldes haben auch ausserhalb des Waldes die effizienten vorsorglichen Massnahmen Priorität. Die bisherige Beschränkung der Massnahmen ausserhalb des Waldareals auf Krankheiten und Schädlinge, welche den Wald landesweit bedrohen können (Art. 26 Abs. 2), kann aufgehoben werden, da Absatz 2 eine Herangehensweise gewährleistet, die das Verhältnismässigkeitsprinzip respektiert.

Die relativ offene Formulierung der Strategie (Bst. a – c) erlaubt es der vollziehenden Behörde, die sehr vielfältigen Verhältnisse bei unterschiedlichen Gruppen von Schadorganismen (gemäss Art. 26 Abs 1 Bst. b) im Einzelfall zu berücksichtigen. Im Rahmen der Anordnung der Massnahmen nach Bst. a – c wird auch der künftige EU-Rechtsrahmen als Bezugsgrösse heranzuziehen sein.

Absatz 3: Aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 26 i.V.m. Art. 36 BV) ist eine genügende gesetzliche Grundlage erforderlich, damit der Bund und die Kantone die genannten Eingriffe in fremdes Eigentum vornehmen können, um Schadorganismen zu tilgen. Die Inhaber von Bäumen, Sträuchern, Kulturen, Pflanzenmaterial, Produktionsmitteln und Gegenständen, die von Schadorganismen befallen sind oder befallen sein könnten, haben deren Überwachung, Isolierung, Behandlung oder Vernichtung entweder zu dulden oder auf Anweisung der zuständigen Behörden selber vorzunehmen. Die Regelung findet sich sinngemäss in Artikel 153 Buchstabe b und c LwG. Bei Eingriffen ist das Verhältnismässigkeitsprinzip zu wahren. Zwischen dem Eingriff und dem erhofften Nutzen ist eine Güterabwägung vorzunehmen. Die integrale Beseitigung einer grossflächigen Bestockung wäre nur zulässig, wenn damit eine voraussichtliche starke Bedrohung des Waldes durch besonders gefährliche Schadorganismen erheblich gelindert werden kann.

Absatz 4: Absatz 4 verpflichtet die Inhaber von Grundstücken, mit dem EPSD und den KPSD zusammen zu arbeiten und deren Anweisungen zu befolgen. Da die Bekämpfung von Schadorganismen im Wald sehr aufwändig sein kann, gehört diese Verpflichtung in das Gesetz (Art. 36 BV). Für die meist weniger aufwändige Bekämpfung von Schadorganismen in landwirtschaftlichen Kulturen genügt demgegenüber die in Artikel 43 PSV verankerte Regelung auf Verordnungsstufe. Als Inhaber von Grundstücken gelten nebst den Grundeigentümern auch die Pächter von Waldparzellen.

Absatz 5: Nebst der Bekämpfung von Schadorganismen (Abs. 4) können die Inhaber auch dazu verpflichtet werden, Waldflächen wiederherzustellen, sofern der betreffende Wald in seinen Funktionen erheblich beeinträchtigt ist.

2.4.3 Anpassungsfähigkeit des Waldes an den Klimawandel

Der Wald und seine Leistungen sind vom Klimawandel breit betroffen. Über seine Wirkung als Kohlenstoff-Senke trägt der Wald zur Minderung des Klimawandels bei. Andererseits werden sich die klimatischen Veränderungen auf die Waldökosysteme selber stark auswirken. Es sind mehr Extremereignisse wie Stürme und Hitzeperioden und andere schädigende Einflüsse zu erwarten. Gefahren wie Waldbrände oder Schäden durch Insekten nehmen zu. Die Entwicklung wird voraussichtlich mit einer Geschwindigkeit ablaufen, welche die natürlichen Fähigkeiten von Bäumen und Wäldern zur Anpassung übersteigt. Es sind deshalb präventive Anpassungsmassnahmen notwendig.

Denn heute keimende Bäume werden schon im mittlerem Alter in stark verändertem Klima leben. Deshalb muss bereits jetzt die Widerstands- und Anpassungsfähigkeit des Waldes durch Jungwaldpflege erhöht werden, um stabile und auf die künftigen Standorte abgestimmte Jungbestände zu erzielen. In klimasensitiven und instabilen Waldbeständen müssen gezielt Anpassungen erfolgen, um genügend und geeignete Verjüngung zu erlangen. Diese Investitionen sind notwendig, um Schäden in der Zukunft und deutlich höhere Folgekosten zu verhindern.

Art. 28a (neu) Anpassungsfähigkeit des Waldes an den Klimawandel

Mit Artikel 28a (neu) wird der Grundsatz verankert, dass der Bund und die Kantone präventive Massnahmen zur Anpassung des Waldes an den Klimawandel ergreifen, welche zur langfristigen Aufrechterhaltung aller Waldfunktionen beitragen. Die Gewährung der entsprechenden Subventionen richtet sich nach Artikel 38b (neu).

2.5 5. Kapitel: Förderungsmassnahmen

2.5.1 1. Abschnitt: Ausbildung, Beratung, Forschung und Grundlagenbeschaffung

Art. 29 Ausbildungsaufgaben des Bundes

Absatz 1: Diese Bestimmung entspricht weitgehend dem bisherigen Artikel 29 Absatz 1. Die Oberaufsicht über den Vollzug der Berufsbildung obliegt bereits gemäss Artikel 65 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002³⁸ dem Bund und wird seit 2004 durch das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie wahrgenommen³⁹. Deshalb ist der Begriff „beaufsichtigt“ im Waldgesetz nicht mehr notwendig und kann gestrichen werden.

³⁸ SR 412.10

³⁹ Betroffen davon sind die Berufsausbildungen für Forstwartinnen/Forstwarte mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis, Forstwart-Vorarbeiterinnen/-Vorarbeiter mit eidgenössischem Fachausweis, Forstmaschinenführerinnen/-führer mit eidgenössischem Fachausweis, Seilkran-Einsatzleiterinnen/-Einsatzleiter mit eidgenössischem Fachausweis und Diplomierte Försterinnen/Förster Höhere Fachschule

Absatz 2: Gemäss Artikel 1 des Fachhochschulgesetzes vom 6. Oktober 1995⁴⁰ (FHSG) hat auch der Bund bei den Fachhochschulen bestimmte Aufgaben. Im Bereich der Waldwirtschaft fördert er diese, indem er namentlich ihre Aufgaben regelt, ihre Diplome anerkennt und finanzielle Unterstützung leistet. Mittlerweile gibt es auch auf Fachhochschulstufe eine forstliche Grundausbildung, den Bachelorstudiengang „Forstwirtschaft“ und den Masterstudiengang im Agrar- und Forstsektor an der Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften (HAFL) in Zollikofen. Die Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) Zürich bietet seit einigen Jahren den Bachelorstudiengang „Umweltnaturwissenschaften“ und den Masterstudiengang „Umweltnaturwissenschaften“ mit der Vertiefungsmöglichkeit Wald- und Landschaftsmanagement an, wobei der Masterstudiengang „Umweltnaturwissenschaften“ die Kernelemente des bisherigen Studiums der Forstwissenschaften beinhaltet. Diesen Entwicklungen wird mit der Anpassung des bisherigen Absatzes 2 Folge geleistet, indem der Bund neu im Rahmen der Zusammenarbeit nach Artikel 1a FHSG nicht mehr explizit für eine forstliche Aus- und Weiterbildung an der ETH, sondern generell auf Hochschulstufe sorgt. Diese Aufgabe nimmt er, wie bereits heute in der Praxis bewährt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den forstlichen Berufsverbänden wahr.

2.5.2 **Abschnitt 1a: Holzförderung**

Holz ist eine wichtige natürliche Ressource: Es ist ein erneuerbarer, klimaneutraler Rohstoff, der sowohl stofflich verwertbar als auch energetisch einsetzbar ist. Angesichts der CO₂-Problematik und der ambitionierten Klima- und Energiepolitik hat Holz ein sehr grosses Potenzial und Holz aus Schweizer Wäldern kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten⁴¹. Zukünftig könnte Holz als Lieferant von kohlenstoffbasierter Biomasse auch immer bedeutender für die chemische und pharmazeutische Industrie werden.

Trotz diesen Vorteilen von Holz, wird der Wald in der Schweiz seit Jahrzehnten unter seiner Zuwachsleistung genutzt (insb. im Privatwald und in Gebirgswäldern). So hat die Schweiz im europäischen Vergleich einen der höchsten Holzvorräte. Dies obwohl weltweit der Schutz der Wälder vor Übernutzung im Vordergrund steht. Energie- und klimapolitisch sinnvoll wäre nach Ansicht des Bundesrats eine vermehrte Nutzung des einheimischen Rohstoffs und Energieträgers Holz sowie eine bessere Wertschöpfung im Inland⁴². Anzustreben sind Verbesserungen beim Ausschöpfen des zur Verfügung stehenden Holznutzungspotentials⁴³ des Schweizer Waldes, bei der Innovationskraft der Wertschöpfungskette Holz sowie bei der Abstimmung mit anderen Sektoralpolitiken und Akteuren.

Der Bund sorgt gemäss Artikel 77 Absatz 1 BV dafür, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann. Die Nutzfunktion des Waldes ist dabei nur dann erfüllt, wenn der Rohstoff Holz tatsächlich genutzt wird.⁴⁴ Das Ziel

40 **SR 414.71**

41 Der Schweizer Wald wird nachhaltig bewirtschaftet. Schweizer Holz erfüllt die Anforderungen nach einer nachhaltigen und legalen Holznutzung (Antwort des Bundesrates zur Interpellation 10.3032 und zur Interpellation 09.4026).

42 Bericht des Bundesrates vom 27. Januar 2012 Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012 - 2015, S. 35. Abrufbar unter: www.are.admin.ch > Nachhaltige Entwicklung > Strategie Nachhaltige Entwicklung

43 Hofer P. et al. 2011: Holznutzungspotenziale im Schweizer Wald. Auswertung von Nutzungsszenarien und Waldwachstumsentwicklung. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Wissen Nr. 1116: 80 S.

44 **BB1 1988 III 188**

der Ausschöpfung des nachhaltigen Holznutzungspotentials gemäss Waldpolitik 2020 des Bundesrates⁴⁵ knüpft an dieser Bestimmung an. Zudem steht eine verstärkte Holznutzung nicht im Widerspruch zur Verbesserung der Biodiversität. Es ergeben sich wertvolle Synergien wie die Schaffung von artenreichen lichten Wäldern oder eines abwechslungsreichen Bestandesmosaiks, wenn die Holznutzung nachhaltig erfolgt und Massnahmen zur Förderung der Biodiversität getroffen werden wie etwa die Ausscheidung von Waldreservaten⁴⁶.

Nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d bezweckt das Waldgesetz zudem die Förderung und Erhaltung der Waldwirtschaft. Für eine im Sinn von Artikel 20 Absatz 1 nachhaltige Bewirtschaftung des Schweizer Waldes muss aber mehr Holz geerntet werden, als dies bis heute der Fall ist. Überalterte Wälder und Wälder mit zu viel Holzvorrat widersprechen der nachhaltigen Waldbewirtschaftung und schwächen damit die Stabilität und Leistungsfähigkeit unserer Wälder.

Die heutigen gesetzlichen Grundlagen beschränken sich auf die Subventionierung von gemeinsamen befristeten Massnahmen der Wald- und Holzwirtschaft für Werbung und Absatzförderung bei aussergewöhnlichem Holzanfall (Art. 38a Abs. 1 Bst. c). Im Rahmen des Aktionsplans Holz (APH, 2009 – 2012) wurden gestützt auf diese Bestimmung Massnahmen in den Bereichen Datengrundlagen, Information und Sensibilisierung (Waldbesitzer, Bevölkerung und institutionellen Endverbraucher), Laubholzverwertung, grossvolumige Holzbausysteme sowie Verbesserung der Rahmenbedingungen gefördert. Gemäss einer verwaltungsexternen Evaluation des Aktionsplans Holz kann dessen Vollzug als gut gelungen bzw. effizient bezeichnet werden. Die Erreichung der auf den Zeitraum bis 2020 gesteckten quantitativen Ziele ist auf gutem Weg. Die Förderung der Mehrnutzung von Holz ist aber als eine langfristige Aufgabe anzusehen⁴⁷. Aus diesem Grund wurde beschlossen, dass der Aktionsplan Holz weiterzuführen ist.

Die Wald- und Holzwirtschaft befindet sich in einer schwierigen Lage. So belastet etwa die anhaltende Frankenstärke auch diese Wirtschaftsbereiche weiterhin stark. Diese Situation kann mit einer Förderung des Bauens mit Holz aus Schweizer Wäldern durch die öffentliche Hand verbessert werden⁴⁸. Der Bund ist gemäss Artikel 73 BV zur nachhaltigen Entwicklung verpflichtet und steht betreffend der Förderung der Holzverwendung als erneuerbarer und nachhaltiger Bau- und Werkstoff in der Pflicht.

Die vorliegende neue Bestimmung zur Holzförderung, die als neuer Abschnitt 1a das Kapitel Förderungsmassnahmen ergänzt, dient der dauerhaften rechtlichen Verankerung der Ressourcenpolitik Holz und erforderlichen Massnahmen im Bereich von Innovationen und Information und der vermehrten Verwendung von Holz. Die Bestimmung setzt damit Ziel 1 der Waldpolitik 2020⁴⁹ um, wonach das nachhaltig nutzbare Holznutzungspotential auszuschöpfen ist.

⁴⁵ BBl 2011 8735

⁴⁶ Hintermann & Weber AG 2010: Biodiversität und Holznutzung – Synergien und Grenzen.

⁴⁷ Brugger und Partner AG, 2012, Zürich, Programmevaluation Aktionsplan Holz (2009-2012), Schlussbericht, S. 66 und 67

⁴⁸ Brugger und Partner AG, 2012, Zürich, Programmevaluation Aktionsplan Holz (2009-2012), Schlussbericht, S. 68

⁴⁹ BBl 2011 8735

Art. 34a (neu)

Mit diesem Artikel werden die Ressourcenpolitik Holz und die erforderlichen Massnahmen dauerhaft im Waldgesetz verankert. Die Ressourcenpolitik Holz zielt darauf ab, dass Holz aus Schweizer Wäldern nachhaltig bereitgestellt und ressourceneffizient verwendet wird. Die Umsetzung umfasst die Erarbeitung von Strategien und Konzepten sowie die Unterstützung von innovativen Projekten in Forschung, Entwicklung und Wissenstransfer, welche sich mit dem Rohstoff Holz und seiner Verwertung auseinandersetzen. Träger des Programms ist das BAFU. Die Umsetzung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen sowie der Wald- und Holzwirtschaft. Der aktuelle Aktionsplan Holz fokussiert auf sechs thematische Schwerpunkte⁵⁰ und wird laufend weiterentwickelt. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, konzentriert sich der Aktionsplan auf den vorwettbewerblichen und überbetrieblichen Bereich.

Die Verwendung von Holz im Bau ist nicht nur aus ökologischer Sicht sinnvoll, sondern dank massiven technischen und innovativer Entwicklungen und neuen Konstruktionsweisen auch aus bautechnischer und energetischer Sicht. Holz aus Schweizer Wäldern spielt für die Umsetzung der visionären Ziele einer 2000-Watt-Gesellschaft eine entscheidende Rolle (z.B. Graue Energie)⁵¹.

2.5.3 2. Abschnitt: Finanzierung

Art. 37 Schutzwald

Absatz 1^{bis}, Globale Abgeltungen an Massnahmen, die für die Erfüllung der Funktion des Schutzwaldes notwendig sind, werden gemäss Artikel 37 Absatz 1 auf der Grundlage von Programmvereinbarungen gewährt. Dieser Finanzierungsmechanismus wurde 2008 mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) eingeführt. Programmvereinbarungen werden jeweils über mehrere Jahre abgeschlossen. Damit fehlt im Bereich der Subventionierung von Massnahmen, die für die Erfüllung der Funktion des Schutzwaldes notwendig sind, eine gewisse Flexibilität. Es hat sich gezeigt, dass in Ausnahmefällen, insbesondere bei grösseren Schadenereignissen, unvorhergesehene Massnahmen zum Wiederaufbau von Schutzwäldern gezielt und einzelfallweise vom Bund subventioniert werden müssen. Analog zu Artikel 36 wird deshalb auch Artikel 37 mit einem Absatz ergänzt, wonach Abgeltungen an Projekte, die wegen ausserordentlichen Naturereignissen eine Beurteilung durch den Bund im Einzelfall erfordern, durch Verfügung gewährt werden können.

Art. 37a (neu) Massnahmen gegen Waldschäden ausserhalb des Schutzwaldes

Die Kantone sind nach geltendem Recht verpflichtet, auch ausserhalb des Schutzwaldes Massnahmen gegen Waldschäden zu treffen (Art. 41 ff. PSV und Art. 28 WaV). Finanzielle Unterstützung leistet der Bund aber gegenwärtig nur im Schutzwald (Art. 50 PSV i.V.m. Art. 40 WaV). Diese subventionsrechtliche Ungleichbe-

⁵⁰ Schwerpunkte Aktionsplan Holz, abrufbar unter www.bafu.admin.ch/aktionsplan-holz > Schwerpunkte).

⁵¹ Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundesrates (abrufbar unter www.are.admin.ch/themen/nachhaltig)

handlung ist stossend. Da Schutzwald, Nicht-Schutzwald und öffentliches Grün oft unmittelbar nebeneinander liegen, kann die Trennung zudem kontraproduktiv sein, indem kostspielige Massnahmen zur Bekämpfung von Schadorganismen im Schutzwald wegen der fehlenden Förderung von Bekämpfungsmassnahmen in den benachbarten Gebieten wirkungslos werden können. In Ausnahmefällen kann wegen der fehlenden Unterstützung die Erhaltung des Waldes als Ganzes gefährdet werden.

Mit Artikel 37a wird deshalb ein neuer Subventionstatbestand zur finanziellen Unterstützung der Kantone bei der Aufgabenerfüllung im Zusammenhang von Waldschäden durch biotische und abiotische Schäden ausserhalb des Schutzwaldes eingeführt. Die Subventionierung soll im Normalfall wie bei den anderen Subventionsbereichen mit globalen Abgeltungen im Rahmen von Programmvereinbarungen erfolgen (Abs. 1). Abgeltungen durch Verfügungen werden vom Bund an Kantone nur dann ausgerichtet, wenn diese einzelfallweise Behandlung aufgrund von besonders aufwändigen Massnahmen notwendig ist (Abs. 2). Die Kriterien, nach denen die Höhe der Abgeltungen zu bestimmen ist, sind in Absatz 3 festgelegt. Die genaue Höhe der Abgeltungen wird – wie bei der Subventionierung im Rahmen von Programmvereinbarungen üblich – zwischen Bund und Kantonen ausgehandelt.

Art. 37b (neu) Abfindung für Kosten

Absatz 1: Müssen Grundeigentümer Massnahmen gegen Waldschäden ausserhalb des Schutzwaldes nach Artikel 27a (neu) Absatz 3 bis Absatz 5 treffen, wie beispielsweise die von den zuständigen Behörden angeordnete Vernichtung von mit Schadorganismen befallenen Bäumen, können hohe Kosten entstehen (Arbeitseinsätze, Ertragsausfall, neues Pflanzgut etc.). Nicht in jedem Fall kann der Verursacher nach Artikel 48a (neu) eruiert und haftbar gemacht werden. Das heisst, den Privaten können wegen Massnahmen im öffentlichen Interesse Kosten entstehen, die sie selbst tragen müssen. Dies ist stossend. Der Bund kann nach Artikel 37a (neu) aber nur Massnahmen der Kantone unterstützen. Aus diesem Grund wird mit dieser Vorschrift die Möglichkeit eingeführt, dass Adressaten von Massnahmen gegen Schadorganismen nach Artikel 27a Absatz 3 bis Absatz 5 eine Abfindung nach Billigkeit ausgerichtet werden kann für Kosten, die nicht nach Artikel 48a (neu) getragen werden. Im Vordergrund stehen Härtefälle ausserhalb des Waldareales.

Die Bestimmung entspricht Artikel 156 Absatz 1 LwG.

Absatz 2: Auch das Verfahren der Festlegung der Abfindungen wird sinngemäss aus dem Landwirtschaftsgesetz übernommen (Art. 156 Abs. 2 LwG). Werden Abfindungen von den Kantonen entrichtet, kann sich der Bund an den entstehenden Kosten gestützt auf Artikel 37a (neu) mit globalen Abgeltungen im Rahmen von Programmvereinbarungen zumindest teilweise beteiligen. Die Kriterien und Bedingungen werden in den Ausführungsbestimmungen näher definiert.

Art. 38 Biologische Vielfalt des Waldes

Die ökologische Qualität der Wälder hat in den vergangenen Jahrzehnten zugenommen und ist im Vergleich zu anderen Ökosystemen insgesamt auf einem hohen Niveau. Mehrere Indikatoren für die Lebensraumqualität unserer Wälder zeigen einen leicht positiven Trend: die Strukturvielfalt wächst, die Waldverjüngung erfolgt grösstenteils und zunehmend natürlich, und der Totholzanteil ist angestiegen.⁵²

⁵² BBl 2011 8738

Dennoch gibt es Defizite im Bereich Waldbiodiversität. Dazu gehört weiterhin die Untervertretung vielfältiger Strukturen, wie z.B. gestufte Waldränder, lichte Wälder, feuchte Waldstellen, Wytweiden und Selven, sowie der Mangel an Alt- und Totholz, insbesondere auf Flächen im Mittelland und im Jura. Diese Defizite führen zu einem Rückgang an seltenen und gefährdeten licht- und wärmeliebenden Arten sowie an Habitatspezialisten biologisch alter Entwicklungsphasen.⁵³

Der Schutz und der Unterhalt von Waldreservaten und anderen ökologisch wertvollen Lebensräumen wird mit dem Aspekt der Schaffung präzisiert (Absatz 1 Buchstabe a), womit die Ausscheidung von Waldreservaten und anderen ökologisch wertvollen Waldlebensräumen gemeint ist, was der heutigen Praxis entspricht. Zudem werden anstelle der Jungwaldpflege, die unter der neuen Bestimmung zur Anpassung an den Klimawandel (Artikel 38b) aufgeführt wird, neu Massnahmen für die Förderung der Artenvielfalt und der genetischen Vielfalt genannt (Absatz 1 Buchstabe b).

Absatz 1 Einleitungssatz und Absatz 2: Mit der Verschiebung der Förderung von Massnahmen für die Gewinnung von forstlichem Vermehrungsgut von Absatz 1 Buchstabe e zu Artikel 38b Absatz 1 Buchstabe a (siehe Begründung unten) fällt die bisherige finanzhilfetechnische Aufteilung der Massnahmen nach Programmvereinbarungen und Verfügungen weg. Der Absatz 2 kann somit aufgehoben werden. Die Verankerung des Prinzips der globalen Abgeltungen gemäss Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) aus dem Jahre 2008 erfolgt daher neu im Einleitungssatz.

Absatz 1 Buchstabe a: Der Schutz und der Unterhalt von Waldreservaten und anderen ökologisch wertvollen Waldlebensräumen wird mit dem Aspekt der Schaffung präzisiert, womit die Ausscheidung von Waldreservaten und anderen ökologisch wertvollen Waldlebensräumen gemeint ist. Damit wird eine begriffliche Unklarheit bei der aktuellen Praxis behoben.

Absatz 1 Buchstabe b: Die Jungwaldpflege ist eine der wichtigsten Investitionen in die Zukunft einer Waldbestockung. Die Weichen für eine gezielte Gestaltung des Waldes werden entsprechend der prioritären Waldfunktionen bereits in den ersten Wachstumsjahren gestellt. Die Jungwaldpflege ist für die biologische Vielfalt unbestritten von hoher Bedeutung. Sie ist aber insbesondere auch auf die Anpassung an den Klimawandel auszurichten, damit der Wald als widerstands- und anpassungsfähiges Ökosystem erhalten bleibt und die von der Gesellschaft geforderten unterschiedlichen Leistungen auch unter veränderten Bedingungen erfüllen kann. Aufgrund dieser integralen Betrachtung ist der Subventionstatbestand der Jungwaldpflege unter Artikel 38 zu streichen und unter der neuen Bestimmung zur Anpassung an den Klimawandel (Artikel 38b) aufzuführen.

Die Jungwaldpflege im Schutzwald wird von dieser Verschiebung nicht tangiert. Als Teil der umfassenden Schutzwaldpflege gemäss Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe a wird diese wie bisher nach Artikel 37 subventioniert.

Anstelle der Nennung der Jungwaldpflege unter Absatz 1 Buchstabe b werden neu Massnahmen zur Förderung der Artenvielfalt und der genetischen Vielfalt im Wald genannt. So können auch weiterhin Massnahmen zur Förderung der biologischen Vielfalt auf der Gesamtwaldfläche vom Bund finanziell unterstützt werden, was der heutigen Förderung im Rahmen der Programmvereinbarung Waldbiodiversität entspricht. Als Beispiele sind hier die Förderung der Eiche und seltener Baumarten

⁵³ BBl 2012 7279

zu nennen.

Absatz 1 Buchstabe e: Massnahmen zur Gewinnung von forstlichem Vermehrungs-
gut stehen immer stärker im Zusammenhang mit dem Klimawandel und müssen
entsprechend weiterentwickelt werden. Daher wird dieser Absatz zum neuen Artikel
38b (Anpassung an den Klimawandel) verschoben. Die Verschiebung erfolgt kos-
tenneutral.

Art. 38a Waldbewirtschaftung

Sachüberschrift: Mit der NFA wurde der damalige Artikel 38 („Bewirtschaftung des
Waldes“) totalrevidiert und als neuer Artikel 38a mit der Überschrift „Waldwirt-
schaft“ in das Waldgesetz aufgenommen. Diese Sachüberschrift wird der Ausrich-
tung von Artikel 38a nur bedingt gerecht. Mit „Waldwirtschaft“ werden in der
Schweiz aufgrund des gleichnamigen gesamtschweizerischen Verbands gemeinhin
die Waldbesitzer und/oder Waldeigentümer sowie deren Forstbetriebe in Verbin-
dung gebracht. Der Fokus von Artikel 38a liegt aber nicht in der Unterstützung von
Eigentümern und Unternehmungen, sondern in der Förderung von gezielten Mass-
nahmen der Waldbewirtschaftung nach Artikel 20ff. Die neue Sachüberschrift
„Waldbewirtschaftung“ entspricht dieser Tatsache besser.

Einleitungssatz: Der Wald ist gemäss Artikel 20 Absatz 1 so zu bewirtschaften, dass
er seine Funktionen dauernd und uneingeschränkt erfüllen kann (Nachhaltigkeit).
Das Waldgesetz verlangt also eine nachhaltige Waldwirtschaft. Der bisherige Einlei-
tungssatz spricht dagegen von der Wirtschaftlichkeit der Waldbewirtschaftung. In
der Praxis wird dies oft missverstanden, indem die Unterstützung einer für den
Waldeigentümer gewinnbringenden Waldbewirtschaftung erwartet wird. Mit der
Ergänzung wird klargestellt, dass gemäss Artikel 20 die Nachhaltigkeit im Wald das
primäre Ziel der Waldbewirtschaftung sein muss.

Absatz 1 Buchstabe b^{bis}: Neu wird auch die Förderung der Ausbildung der Waldar-
beiter mittels globaler Beiträge auf der Grundlage von Programmvereinbarungen
ausgerichtet. Die Kantone beteiligen sich an den Kosten. Der Begriff Waldarbeiter
bezeichnet die forstlich ungelerten Arbeitskräfte, bspw. die Landwirte, die tempo-
rär im Wald arbeiten. Verantwortlich für die Ausbildung sind gemäss Artikel 30 die
Kantone. Schwerpunkte der von den Kantonen in Zusammenarbeit mit landwirt-
schaftlichen und forstlichen Organisationen durchgeführten Ausbildungskurse sind
primär Arbeitssicherheit und Unfallverhütung. Die Kurse dienen also der Waldwirt-
schaft (vgl. Ziff. 2.4.1). Zudem dauern die Kurse jeweils lediglich einige Tage und
gewährleisten nur eine minimale Ausbildung. Sie sind also klar von der Ausbildung
des Forstpersonals im eigentlichen Sinn nach Artikel 39 Absatz 1 und 2, nämlich
derjenigen nach dem Berufsbildungsgesetz, zu unterscheiden. Weiter werden die
Kurse jährlich und schweizweit angeboten. Aus diesen Gründen ist eine Subventio-
nierung unter dem Titel Waldbewirtschaftung zweckmässiger als die bisherige
einzelfallweise Subventionierung unter der Bestimmung Ausbildung (Artikel 39
Absatz 3 Buchstabe a). Die Verschiebung ist kostenneutral.

Absatz 2 Buchstabe a: Diese Bestimmung erfährt eine formelle Anpassung aufgrund
der Ergänzung von Absatz 1.

Art. 38b (neu) Anpassung an den Klimawandel

Gemessen an den langsamen Vorgängen im Wald (Wachstum, Samenverbreitung,

genetische Anpassungsfähigkeit etc.) drohen die laufenden klimatischen Veränderungen mit einer Geschwindigkeit abzulaufen, welche die natürlichen Anpassungsprozesse überfordert. Waldleistungen wie etwa der Schutz gegen Naturgefahren könnten vermindert werden oder ausfallen. Zu erwarten sind auch Auswirkungen auf die CO₂-Senkenleistung des Waldes sowie auf die Holzproduktion, mit der in der einheimischen Wald- und Holzwirtschaft rund 80'000 Arbeitsplätze verbunden sind⁵⁴. Gemäss Waldpolitik 2020 soll der Schweizer Wald als widerstands- und anpassungsfähiges Ökosystem erhalten bleiben und die von der Gesellschaft geforderten Leistungen auch unter veränderten Klimabedingungen erbringen⁵⁵.

Die notwendigen Anpassungsmassnahmen – auch Adaptionenmassnahmen genannt – weisen folgende strategischen Stossrichtungen auf⁵⁶:

Erhöhung der Widerstandsfähigkeit des Waldes durch Jungwaldpflege (stabile und auf die künftigen Standorte abgestimmte Jungbestände),

Gezielte Anpassung von instabilen und klimasensitiven Waldbeständen mit dem Ziel genügender und geeigneter Verjüngung.

Daneben werden die Auswirkungen des Klimawandels (Stürme, Trockenheit etc.) auf den Wald in einem Forschungsprogramm genauer abgeklärt und die Waldbauethoden weiterentwickelt.

Absatz 1: Mit Artikel 38b (neu) wird ein Subventionstatbestand eingeführt, der die finanzielle Unterstützung von Massnahmen mit globalen Finanzhilfen erlaubt, welche die Anpassungsfähigkeit des Waldes an den Klimawandel fördern. Als Massnahmen namentlich genannt werden die Gewinnung von forstlichem Vermehrungsgut und die Jungwaldpflege.

Absatz 1 Buchstabe a: Neu werden die Massnahmen für die Gewinnung von forstlichem Vermehrungsgut (nach Absatz 1 Buchstabe e bisherigen Rechts) unter dem Artikel Anpassung an den Klimawandel finanziert. Die Massnahmen zur Gewinnung von forstlichem Vermehrungsgut stehen zunehmend im Zusammenhang mit dem Klimawandel und müssen entsprechend weiterentwickelt werden.

Absatz 1 Buchstabe b: Die Jungwaldpflege wird bereits nach geltendem Recht unterstützt. Angesichts der zunehmenden Bedeutung für die Anpassung an den Klimawandel wird sie von Artikel 38 in die vorliegende Bestimmung überführt. Die Jungwaldpflege beinhaltet auch die Waldverjüngung, soweit nicht marktfähige Holzprodukte anfallen (vorwettbewerblicher Bereich ohne Ertragsmöglichkeit).

Die präventiven Anpassungsmassnahmen nach Buchstabe b verursachen einen finanziellen Mehrbedarf für den Bund (vgl. Ziff. 3.1.1). Diese Investitionen sind notwendig, um Schäden in der Zukunft und deutlich höhere Folgekosten zu verhindern.

Mit Finanzhilfen unterstützt der Bund freiwillige Massnahmen der Kantone. Abzugrenzen ist Artikel 38b (neu) deshalb von Artikel 37. Diese Bestimmung regelt die Abgeltung der Massnahmen zum Erhalt des Schutzwaldes, welche die Kantone gemäss Waldgesetz verpflichtend umzusetzen haben. Verjüngungs- und Jungwaldpflegemassnahmen innerhalb des Schutzwaldes werden deshalb nach Artikel 37 abgegolten.

⁵⁴ BAFU, 2012, Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz, Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder, Erster Teil der Strategie des Bundesrates vom 2. März 2012, S. 32

⁵⁵ Waldpolitik 2020, vom Bundesrat gutgeheissen am 31. August 2011 (BBl 2011 8736)

⁵⁶ Waldpolitik 2020, vom Bundesrat gutgeheissen am 31. August 2011 (BBl 2011 8737)

Die Subventionierung soll wie bei den anderen Förderbereichen mit globalen Finanzhilfen im Rahmen von Programmvereinbarungen erfolgen. Damit werden die Massnahmen für die Gewinnung von forstlichem Vermehrungsgut nicht mehr wie bis anhin durch Verfügung des Bundesamtes gewährt.

Absatz 2: Die Höhe der Finanzhilfen ist anhand der Wirksamkeit der Massnahmen zu bestimmen. Die genaue Höhe der Finanzhilfen wird – wie bei der Subventionierung im Rahmen von Programmvereinbarungen üblich – zwischen Bund und Kantonen ausgehandelt.

Art. 39 Ausbildung

Absatz 3: Die Förderung der Ausbildung der Waldarbeiter ist neu Teil der Förderung für die nachhaltige Waldbewirtschaftung und wird unter Artikel 39 Absatz 3 gestrichen (vgl. Ziff. 2.5.3, Art. 38a).

Anstelle von Forstingenieuren wird neu von Hochschulabsolventen gesprochen, da sich die Bildungslandschaft in den vergangenen Jahren stark verändert hat (vgl. Ziffer 2.5.1, Art. 29).

2.6 7. Kapitel: Verfahren und Vollzug

2.6.1 1. Abschnitt: Verfahren

Art. 46 Rechtspflege

Absatz 3: Artikel 12 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966⁵⁷ über den Natur- und Heimatschutz (Natur- und Heimatschutzgesetz, NHG) wurde mit Beschluss vom 20. Dezember 2006⁵⁸ revidiert und mit den Artikeln 12a – 12g NHG ergänzt. Der Verweis im ersten Satz von Absatz 3 wird entsprechend angepasst.

Absatz 4: Diese Bestimmung ist identisch mit Artikel 168 LwG. Der Bundesrat beabsichtigt von dieser Kompetenz insbesondere im Bereich der Bekämpfung von biotischen Gefahren für den Wald Gebrauch zu machen. Das Einspracheverfahren eignet sich für Massenverfügungen und Verfügungen mit speziell technischem Inhalt. Es stärkt die erstinstanzliche Verfügung und reduziert das Beschwerderisiko. Dies dient insbesondere auch der Entlastung der Beschwerdeinstanzen.

Art. 47 Wirksamkeit von Bewilligungen und Anordnungen

Mit der oben genannten Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 46) wurde Artikel 12e NHG eingeführt, wonach im Beschwerdeverfahren der Gemeinden und der Organisationen gemäss Artikel 12ff. NHG mit Bauarbeiten vor Abschluss des Verfahrens begonnen werden kann, soweit der Ausgang des Verfahrens die Arbeiten nicht beeinflussen kann. Diese Bestimmung ist formell nicht mit derjenigen von Artikel 47 vereinbar, der für die Wirksamkeit von Bewilligungen und Anordnungen auf deren Rechtskraft abstellt, beziehungsweise für Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen vorsieht. Die formelle Unvereinbarkeit wird mit der Einfügung eines entsprechenden Vorbehalts in einem zweiten Satz in Artikel 47 aufgelöst. Sinn und Zweck des ersten

⁵⁷ SR 451

⁵⁸ BBl 2007 9

Satzes bleiben erhalten, da die in Artikel 12e NHG verordnete Aufhebung der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln ausdrücklich nur so weit geht, als der Ausgang des Verfahrens die Arbeiten nicht beeinflussen kann. Ist beispielsweise die Rechtmässigkeit einer Rodung bestritten, muss gemäss Artikel 12e mit den Bauarbeiten wie bis anhin bis zur Rechtskraft des Urteils zugewartet werden.

Art. 48a (neu) Kostentragung durch Verursacher

Mit dieser neuen Bestimmung wird das Verursacherprinzip im Waldgesetz verankert. Analog zu Artikel 59 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983⁵⁹ (USG) sollen nach Artikel 48a Absatz 1 die Kosten von Massnahmen welche die Behörden zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefährdung oder Beeinträchtigung des Waldes sowie zu deren Feststellung und Behebung treffen oder anordnen, dem Verursacher überbunden werden. Diese Überwälzung der Kosten an die Verursacher ist im Interesse einer gerechten Lastentragung geboten. Eine besondere Relevanz weist diese Bestimmung im Zusammenhang mit dem neuen Artikel 27a betreffend Massnahmen gegen Schadorganismen auf: Müssen auf Anweisung der Behörden insbesondere Bäume oder anderes Material vernichtet werden, so sollen die diesbezüglichen Kosten vom Verursacher getragen werden. Verursacher ist dabei etwa der Importeur von Holzprodukten, die mit Schadorganismen belastet sind und in der Folge Schaden anrichten oder anzurichten drohen. Dabei ist es irrelevant, ob der Verursacher vom Befall seiner Ware gewusst hat und ob er sich an die geltenden Pflanzenschutzbestimmungen gehalten hat oder nicht. Im Lichte von Artikel 26 soll das Verursacherprinzip jedoch nicht nur bei Massnahmen gegen Schadorganismen, sondern auch bei der Bekämpfung von Naturereignissen gelten. So hat etwa der fahrlässige Verursacher eines Waldbrandes für die Kosten der behördlichen Löscharbeiten und Aufräumarbeiten aufzukommen.

In der Praxis wird es oft schwierig sein, einem potenziellen Verursacher eine genügende Kausalität zwischen seinem Verhalten und den getroffenen Massnahmen nachzuweisen. Dabei ist es wichtig zu betonen, dass die Kostentragungspflicht nicht nur durch ein Handeln, sondern auch durch ein Unterlassen ausgelöst werden kann. Auch kommt als Verursacher sowohl ein Verhaltensstörer (z.B. Einfuhr von Schadorganismen, Entflammen von Wald durch Zigarettenstummel) als auch ein Zustandsstörer (insb. Eigentum eines Grundstücks, von dem Gefahren für den Wald ausgehen) in Frage. Unabhängig von der Frage der Justiziabilität ist es im Sinne der Generalprävention wichtig, dass auch für den Waldbereich das Verursacherprinzip explizit verankert wird.

Nach Absatz 2 wird von der Kostentragungspflicht nach Absatz 1 befreit, wer beweist, dass die Gefährdung oder Beeinträchtigung durch höhere Gewalt oder durch grobes Verschulden von anderer Seite verursacht worden ist. Mit anderen Worten machen höhere Gewalt sowie grobes Selbst- oder Drittverschulden den an sich gegebenen natürlichen zu einem inadäquaten Kausalzusammenhang und führen zur Entlastung des Verursachers. Diese Exkulpationsmöglichkeit entspricht verschiedenen anderen umweltrechtlichen Haftungsregelungen, etwa derjenigen von Artikel 59a Absatz 3 USG.

Art. 49 Bund

Absatz 1^{bis}: Der Bund beaufsichtigt gemäss Artikel 49 Absatz 1 den Vollzug des Waldgesetzes. Zur genügenden Wahrnehmung dieser Aufsichtsfunktion muss er analog Artikel 38 USG dazu ermächtigt werden, die verschiedenen Vollzugsmassnahmen der Kantone und des Bundes zu koordinieren. In der Praxis wird dies seit jeher so gehandhabt.

Absatz 3: Wie das Landwirtschaftsgesetz soll auch das Waldgesetz dem Bundesrat die Möglichkeit einräumen, den Erlass von Vorschriften vorwiegend technischer oder administrativer Natur an untergeordnete Behörden zu delegieren (vgl. Art. 177 Abs. 2 LwG). Die Pflanzenschutzverordnung enthält bereits derartige Subdelegationen (z.B. Art. 5 Abs. 2, Art. 14 Abs. 1, Art. 15 Abs. 4 oder Art. 31 Abs. 3 PSV). Für den Waldbereich sind diese aber im Gegensatz zum landwirtschaftlichen Teil der Pflanzenschutzverordnung gesetzlich nicht genügend abgestützt. Absatz 3 wird deshalb mit einem entsprechenden neuen Satz 2 ergänzt.

Art. 55 Ziff. 4 (neu) Änderung des Jagdgesetzes

Auch das Jagdgesetz vom 20. Juni 1986⁶⁰ (JSG) soll mit einer Bestimmung analog zu Artikel 26 Absatz 5 Waldgesetz ergänzt werden, wonach der Bund private Organisationen gegen Entschädigung mit der Durchführung von Kontrollen oder weiteren Vollzugsmassnahmen beauftragen kann.

Mit der Überweisung der Motion 10.3242 wird der Bundesrat beauftragt, den Schutz der Nutztiere vor Grossraubtierschäden (Herdenschutz) zu fördern. Gemäss Erkenntnissen der vergangenen Jahre muss als bedeutendste Massnahme im Sömmerungsgebiet der Schutz mit Herdenschutzhunden zum Tragen kommen. Zur Schaffung des entsprechenden Förderartikels wurde im Rahmen der Agrarpolitik 2014-17 folgender neuer Absatz ins Jagdgesetz eingefügt (von beiden Räten gutgeheissen): „Der Bund fördert und koordiniert die Massnahmen der Kantone zur Verhütung von Wildschaden, der durch Grossraubtiere an Nutztieren verursacht wird“ (Art. 12 Abs. 5 JSG). Gemäss diesem Absatz liegt der Vollzug des Herdenschutzes bei den Kantonen, während die Förderung von Herdenschutzmassnahmen beim BAFU liegt, was auch der Motion 10.3242 entspricht. Im Sinne einer schlanken Organisation und eines einheitlichen Einsatzes der Bundesmittel soll nun mit einem Zusatz zum Artikel 12 Absatz 5 JSG sichergestellt werden, dass das BAFU private Organisationen gegen Entschädigung mit entsprechenden Aufgaben zur Koordination und zum Vollzug des Herdenschutzes beauftragen kann. Bereits im Rahmen der heutigen rechtlichen Regelung gemäss Artikel 10 Absatz 4 der Jagdverordnung vom 29. Februar 1988⁶¹ (JSV), welche die Förderung regionaler Herdenschutzprojekte erlaubt, und Artikel 10^{bis} Buchstabe g JSV, welcher die interkantonale Koordination fordert, übernehmen einzelne Organisationen gewisse, allerdings nicht hoheitliche Aufgaben, so z.B. die landwirtschaftliche Beratungszentrale AGRIDEA, welche die

⁶⁰ SR 922.0

⁶¹ SR 922.01

Fläche der kritischen Schutzwälder (68'000 ha gemäss LFI3⁶², 5.6% der Gesamtwaldfläche) behandeln. Dies geschieht durch vorzeitige Verjüngung von instabilen Beständen. Die Finanzierung der Anpassungsmassnahmen im Schutzwald muss erhöht werden, ansonsten droht eine Zunahme des Anteils kritischer Schutzwälder, was erhebliche volkswirtschaftliche Kosten zur Folge haben wird.

Für die Abgeltung der Massnahmen gegen Waldschäden ausserhalb des Schutzwaldes (Art. 37a (neu)) und die Abfindung für Kosten (Art. 37b (neu)) sind jährliche Mehrausgaben von CHF 2 Millionen durch den Bund notwendig. Die Ausgaben können auf Grund der Befallssituation jährlich schwanken. Mit dem Instrument der Programmvereinbarungen über vier Jahre können ein Ausgleich der Kosten erreicht und Spitzen geglättet werden.

Für die Umsetzung von Artikel 34a (neu) zur Holzförderung sind wie bisher CHF 4 Millionen notwendig (Weiterführung von Massnahmen wie Aktionsplan Holz).

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Zur Umsetzung des ergänzten Waldgesetzes bedarf das BAFU eines unbefristeten Personalaufwands von 300 Stellenprozenten. Betroffen sind die Bereiche Schutz vor Schadorganismen (200%) und Klimawandel (100%; siehe auch Ziffer 1.3).

Mit der zunehmenden Globalisierung nimmt auch die Problematik der Einschleppung von nichteinheimisch Schadorganismen zu. Um die steigenden Anforderungen an die Prävention und Bekämpfung von biotischen Schäden im Wald und auf Waldbäumen im Grünland bewältigen zu können, sind in enger Abstimmung mit der Landwirtschaft 200 Stellenprozente notwendig. Die neuen gesetzlichen Regelungen müssen konkretisiert, neue Programmvereinbarungen müssen erarbeitet und in den Jahren ab 2016 umgesetzt werden. Zusätzlich sind Bekämpfungsstrategien zu entwickeln und anzupassen, und das Controlling der Subventionen muss aufgebaut und umgesetzt werden.

Im Bereich Klimawandel sind für die Umsetzung der Erkenntnisse aus dem laufenden Forschungsprogramm Wald und Klimawandel 100 Stellenprozente notwendig. Dazu gehört insbesondere die Weiterentwicklung angemessener waldbaulicher Massnahmen, die Abgrenzung klimasensitiver Standorte sowie die Entwicklung und Umsetzung von entsprechenden Programmvereinbarungen inklusive Controlling.

Von den insgesamt 300 Stellenprozenten (unbefristet) können BAFU-intern 100 Stellenprozente kompensiert werden, 200 Stellenprozente werden neu beantragt.

Erhöhungen

Departement	Kurzbeschreibung	Personalkosten Fr.	Anzahl Stellen
UVEK (BAFU)	Schutz vor Schadorganismen	180'000	1
UVEK (BAFU)	Klimawandel (Minderung und Anpassung)	180'000	1

⁶² Brändli, U.-B. (Red.) 2010: Schweizerisches Landesforstinventar. Ergebnisse der dritten Erhebung 2004-2006. Birmensdorf, Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL, Bern, Bundesamt für Umwelt, BAFU. Seite 245.

3.2

Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Vorlage hat Auswirkungen für die Kantone. Diese sind zum einen finanzieller Art. Subventionen gewährt der Bund gemäss Artikel 7 Buchstabe c und d des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁶³ (SuG) nur unter der Voraussetzung, dass sich auch die Kantone angemessen beteiligen. Der Bund kann Massnahmen, die er mit Finanzhilfen und Abgeltungen finanziell unterstützt, nur mit rund 45% der Aufwendungen, die insgesamt für die Zielerreichung notwendig sind, subventionieren. Die restlichen Kosten müssen von den Kantonen sowie von den Waldeigentümern und den weiteren Akteuren, wie z.B. im Bereich des Holznutzungspotentials die Holzwirtschaft, getragen werden.

Bei den zusätzlich beantragten Finanzhilfen und Abgeltungen im jährlichen Gesamtumfang von CHF 22 Millionen durch den Bund (2 Mio. für Massnahmen gegen Waldschäden ausserhalb des Schutzwaldes, 10 Mio. für Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel ausserhalb des Schutzwaldes und 10 Mio. für Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel im Schutzwald) ist dementsprechend für die Kantone ebenfalls mit einem jährlichen Mehraufwand von rund CHF 22 Millionen zu rechnen. Diese haben bei den Verhandlungen zu den Programmvereinbarungen jeweils einen höheren Bedarf beantragt, als der Bund berücksichtigen konnte.

Änderungen organisatorischer Art hat Artikel 27 Absatz 3 zur Folge, wonach die Kantone einen kantonalen Pflanzenschutzdienst zu unterhalten haben, der für die Massnahmen gegen Schadorganismen im Bereich sowohl des Waldes als auch der Landwirtschaft zuständig ist. Das heisst, die Kantone werden ihre heutigen für Wald und Landwirtschaft getrennten Strukturen revidieren müssen (vgl. Ziff. 2.4.2, Art. 27). Mittelfristig können dadurch Optimierungen und Effizienzsteigerungen erreicht werden.

Aufgrund der verstärkten Anforderungen an die Prävention und Bekämpfung von biotischen Gefahren ist mit einem administrativen Mehraufwand im Vollzug des Pflanzenschutzes zu rechnen.

Positive Folgen hat die Vorlage auf die Gemeinden, die Waldeigentümerinnen sind und Forstbetriebe unterhalten (vgl. Ziff. 3.3).

Mit der Ergänzung von Artikel 12 Absatz 5 Satz 2 Jagdgesetz (vgl. oben Ziff. 2.7) muss nicht jeder Kanton eine eigene Struktur zum Vollzug des Herdenschutzes aufbauen, was die organisatorischen und diesbezüglichen finanziellen Auswirkungen für die Kantone tiefer hält. Eine detaillierte Hochrechnung der Kosten des Herdenschutzes insgesamt wird der Bundesrat in Erfüllung der Motion 10.3242 in einem Bericht gesondert ausweisen.

3.3

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die wesentlichen Neuerungen des vorliegenden Entwurfs wurden einer volkswirtschaftlichen Beurteilung (VOBU) unterzogen.⁶⁴ Die zentralen Ergebnisse der VO-

⁶³ SR 616.1

⁶⁴ Für eine möglichst wirksame und effizient ausgestaltete Umweltpolitik werden umweltpoli-

BU werden nachfolgend zusammengefasst.

3.3.1 Anpassungsfähigkeit des Waldes an den Klimawandel

Eine gezielte Jungwaldpflege fördert stabile und anpassungsfähige Bestände. Eine andauernde Wirkung kann jedoch nur in Kombination mit anderen Massnahmen wie standortgerechter Wiederbewaldung (z.B. über Naturverjüngung) und Durchforstungen im Stangenholz erzielt werden.

Mit jährlich zusätzlichen Bundesbeiträgen von 20 Millionen Franken können bis 2040 25% der Fläche der kritischen Schutzwälder um und bis 2020 25% der klimasensitiven Bestände behandelt werden (siehe Ziffer 3.1.1). Es ist zu erwarten, dass der mit der Jungwaldpflege erzielte Mehrwert (höhere Widerstandsfähigkeit der Bestände gegen natürliche Extremereignisse) die jährlichen Kosten übersteigt. Für einen effizienten Mitteleinsatz sind eine sorgfältige Auswahl der zu fördernden Flächen und Pflegemassnahmen wichtig, welche die Anpassungsfähigkeit der Jungwälder stärken.

Die Förderung der Jungwaldpflege ist aufgrund der positiven Effekte auf verschiedene Waldleistungen von öffentlichem Interesse. Durch die erhöhte Stabilität der Bestände werden die unterschiedlichen Waldfunktionen langfristig gesichert, so dass auch die Auswirkungen im wirtschaftlichen Bereich (insb. Holznutzung) überwiegend positiv zu beurteilen sind. Die Behebung von Schäden, die ohne Massnahmen in Zukunft entstehen, dürften höhere Kosten verursachen als rechtzeitige Anpassungsmassnahmen. Die Nebeneffekte sind positiv zu beurteilen.

3.3.2 Verhütung und Behebung von Waldschäden ausserhalb des Schutzwaldes

Die Unterstützung von Massnahmen zur Bekämpfung von Störungsfällen (ausserhalb des Schutzwaldes) sowie zur Wiederbewaldung im Schadensfall trägt zur qualitativen Walderhaltung bei. Eine rasche Wiederbewaldung der betroffenen Bestände wirkt sich positiv auf unterschiedliche Waldfunktionen wie die Holzproduktion, die Aufrechterhaltung der Schutzwaldleistung, die CO₂-Senkenleistung oder die Trinkwasserreinigung aus.

Der heute geschätzte Bedarf liegt bei zusätzlichen Bundesmitteln von 2 Mio. CHF/Jahr. Dies sind nur geringe zusätzliche Kosten, da die Bewältigung von überregionalen Störungsfällen und solchen in Schutzwäldern über andere Massnahmen unterstützt wird. Allerdings könnte der Mittelbedarf im Zusammenhang mit dem Klimawandel zukünftig steigen, wenn Waldbrände, die Ausbreitung von Schadorganismen oder lokale Stürme an Häufigkeit zunehmen.

Die Kosteneffizienz muss zudem im Vergleich mit jener Situation ohne Massnahmen beurteilt werden: Welche Kosten entstünden (langfristig), wenn für die entsprechenden Eingriffe keine Mittel zur Verfügung stünden? In Anbetracht von erheblichen Folgekosten bzw. entgangenen Einnahmen ist davon auszugehen, dass die Massnahme kosteneffizient ist. Deutliche Folgekosten bzw. Einkommensverluste entstehen beispielsweise bei Borkenkäferkalamitäten im Nadelwald oder durch negative Folgen starker Ausbreitung anderer Schadorganismen.

tische Massnahmen mit der Methode der volkswirtschaftlichen Beurteilung (VOBU) evaluiert. Dabei werden die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen analysiert. Siehe www.bafu.admin.ch.

Besonders das Aufrüsten von Sturmholz, aber auch jenes von Käferholz ist gefährlich. Es werden aber mehr Wertschöpfung generiert und Arbeitsplätze geschaffen als ohne Massnahme (Nichtstun). Als eher negativ zu beurteilen ist, dass durch die sofortige Wiederbewaldung ein natürliche Prozesse verhindert kann. Störfälle können positiv Einflüsse auf die Biodiversität und den Aufbau ökologischer Nischen haben. Im Einzelfall müssen die Massnahmen daher auf die unterschiedlichen Waldfunktionen abgestimmt werden.

Ordnungspolitisch ist diese Massnahme gut zu vertreten. Die Nebeneffekte sind vergleichsweise gering und überwiegend positiv zu werten.

3.3.3 Holzförderung

Der neue Artikel zur Holzförderung (Art. 34a) verstärkt die Basis zur bestehenden Ressourcenpolitik Holz des Bundes⁶⁵. Das öffentliche Interesse an einer Mehrnutzung von Holz gründet in der Tatsache, dass die Holznutzung synergetische Wirkungen mit anderen Waldfunktionen beziehungsweise mit ökologischen sowie sozial-gesellschaftlichen Zielen aufweist. Eine den Zielen der Waldpolitik 2020 genügende (nachhaltige) Holznutzung wird sich aber erst dann ergeben, wenn die dazu erforderlichen Rahmenbedingungen ausreichend wettbewerbsfähige Unternehmensstrukturen ermöglichen. Im komplexen System der Wald- und Holzwirtschaft mit einer Vielzahl von öffentlichen und privaten Akteuren ist die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen ein langfristiger Prozess. In der Pflicht dazu stehen nicht nur die Unternehmen, sondern auch die öffentliche Hand (Bund, Kantone, Gemeinden), die wichtige Rahmenbedingungen setzt und Anreize schaffen kann. Die Förderung der Mehrnutzung von Holz ist demnach als eine langfristige Aufgabe anzusehen.

Der Stand der Zielerreichung der Ressourcenpolitik Holz (Zeithorizont bis ins Jahr 2020) ist nach Einschätzung des BAFU sowie der wichtigsten Stakeholder gut. Dabei wird hervorgehoben, dass durch die Förderung des Bundes speziell im Bereich Holzbau entscheidende Impulse gesetzt werden konnten (z.B. Brand- und Schallschutz).

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Bevölkerung der Schweiz hat ein breites Verständnis der vielfältigen Waldfunktionen und weiss diese zu schätzen.⁶⁶ Sie ist der Meinung, dass die Leistungen des Waldes zugunsten der Allgemeinheit etwas kosten dürfen⁶⁷. Sämtliche Waldfunktionen werden als wichtig bis absolut wichtig beurteilt. Die Einschätzung der vorrangigen Waldfunktionen durch die Allgemeinheit deckt sich weitgehend mit der vom Bundesrat im August 2011 verabschiedeten „Waldpolitik 2020“.

Die vorliegende Gesetzesergänzung zur Umsetzung der Waldpolitik 2020 stärkt die langfristige Erfüllung aller Waldleistungen und somit auch der gesellschaftlichen Funktion des Waldes.

3.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage verbessert den Schutz des Waldes, indem sie die Verhütung und Behe-

⁶⁵ abrufbar unter: www.bafu.admin.ch/wald > Waldpolitik des Bundes

⁶⁶ BAFU und WSL (Hrsg.) 2012: Die Schweizer Bevölkerung und ihr Wald. Bericht zur zweiten Bevölkerungsumfrage Waldmonitoring soziokulturell (WaMos 2). Bundesamt für Umwelt, Bern und Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL, Birnmensdorf.

⁶⁷ Faktenblatt WaMos2: Multifunktionaler Wald. Medienmitteilung BAFU vom 17.2.2012.

bung von Waldschäden verstärkt und Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel vorsieht. Sie wirkt sich positiv auf das ökologische Gleichgewicht aus. Dadurch, dass sie die Holznutzung im nachhaltigen Rahmen fördert, senkt die Vorlage indirekt den Verbrauch von nicht erneuerbaren Ressourcen. Die Förderung von Klimaanpassungsmassnahmen mindert die Risiken von Umweltkatastrophen. Durch Anpassungsmassnahmen wird der Wald selbst widerstandsfähiger. Damit werden die volkswirtschaftlich wichtige Schutzfunktion und andere Waldleistungen auch in Zukunft sichergestellt. Insgesamt sind die Auswirkungen der Vorlage auf die Umwelt deshalb positiv.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist zwar weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁶⁸ zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012⁶⁹ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt. Die „Aufarbeitung forstpolitischer Pendenzen“ war aber bereits in der Legislaturplanung 2007-2011⁷⁰ als Richtliniengeschäft enthalten (Art. 14 Ziff. 68). Mit der im Frühling 2012 beschlossenen Änderung des Waldgesetzes sind die forstpolitischen Pendenzen erst im Bereich der Waldfläche erledigt worden. Die Waldgesetzänderung ist zudem angezeigt, da sie für die Umsetzung der breit abgestützten Waldpolitik 2020 notwendig ist.

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.2.1 Waldpolitik 2020

Die Vorlage stützt sich auf die vom Bundesrat am 31. August 2011 verabschiedete Waldpolitik 2020⁷¹. Diese löst die bisherige walddpolitische Grundlage, das Waldprogramm Schweiz (WAP-CH) aus dem Jahr 2004, ab. Neu in der Waldpolitik 2020 sind insbesondere die Zielsetzungen im Bereich Klimawandel und Holznutzung. Dabei soll das nachhaltige Holznutzungspotenzial ausgeschöpft werden und der Wald als anpassungsfähiges Ökosystem erhalten bleiben, damit er auch unter den sich ändernden klimatischen Bedingungen die vielfältigen Leistungen als Schutz gegen Naturgefahren, Holzlieferant, Erholungsraum, Lebensraum für Tiere und Pflanzen, Trinkwasserlieferant und als CO₂-Senke erbringen kann. Die Kantone haben sich, vertreten durch die Forstdirektorenkonferenz, grundsätzlich positiv zu den Stossrichtungen der Waldpolitik 2020 geäussert. Die Akteure von Wirtschaft, Umwelt, Bildung und Forschung wurden bei der Erarbeitung ebenfalls einbezogen.

Mit der vorliegenden Waldgesetzänderung hält sich der Bundesrat im Wesentlichen an die Waldpolitik 2020. Der Bundesrat hat auch Massnahmen für einen besseren Zugang zu den Holzressourcen ausserhalb des Schutzwaldes geprüft, erachtet eine solche Förderung aber nicht als Bundesaufgabe.

4.2.2 Strategie Biodiversität Schweiz

Die „Strategie Biodiversität Schweiz“⁷² wurde vom Bundesrat am 25. April 2012

⁶⁸ BBl 2012 481

⁶⁹ BBl 2012 7155

⁷⁰ BBl 2008 8548

⁷¹ BBl 2011 8731

⁷² BBl 2012 7239

verabschiedet. Sie soll sicherstellen, dass die Biodiversität reichhaltig sowie gegenüber Veränderungen reaktionsfähig ist und dass die Biodiversität und ihre Ökosystemleistungen langfristig erhalten bleiben. Dazu sieht sie zehn strategische Ziele vor. Ziel für den Bereich Waldwirtschaft und die weiteren Nutzungssektoren ist, dass die Nutzung der natürlichen Ressourcen bis 2020 nachhaltig erfolgt, sodass die Erhaltung der Ökosysteme und ihrer Leistungen sowie der Arten und der genetischen Vielfalt sichergestellt ist⁷³. Die für die Waldwirtschaft definierten Handlungsfelder sind mit den Zielen, strategischen Stossrichtungen und Massnahmen der Waldpolitik 2020 im Bereich Biodiversität abgestimmt. Die vorliegende Waldgesetzrevision präjudiziert die Umsetzung der „Strategie Biodiversität Schweiz“ nicht und ist damit mit ihr vereinbar.

4.2.3 Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012 - 2015

Die vom Bundesrat am 27. Januar 2012 verabschiedete Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012 – 2015⁷⁴ betrachtet für den Wald die Tatsache als Herausforderung, dass der Wald in der Schweiz unter seiner Zuwachsleistung genutzt wird, während weltweit der Schutz der Wälder vor Übernutzung im Vordergrund steht. Energie- und klimapolitisch sinnvoll wäre nach Ansicht des Bundesrats eine vermehrte Nutzung des einheimischen Rohstoffs und Energieträgers Holz sowie eine bessere Wertschöpfung im Inland⁷⁵. Mit Artikel 34a (neu) wird diese Herausforderung angegangen. Die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012 – 2015 verweist unter den laufenden Massnahmen auf die Waldpolitik 2020 und die Ressourcenpolitik Holz⁷⁶. Die vorliegenden Anpassungen des Waldgesetzes sorgen dafür, dass das Gleichgewicht der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit und der unterschiedlichen Waldfunktionen auch zukünftig gewährleistet ist. Die vorliegenden Anpassungen des Waldgesetzes entsprechen damit mit der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012 – 2015.

4.2.4 Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz

Die Strategie des Bundesrates setzt den Rahmen für das koordinierte Vorgehen der Bundesämter bei der Anpassung an den Klimawandel. Der erste Teil der Anpassungsstrategie enthält die Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder für die Anpassung und wurde vom Bundesrat am 2. März 2012 verabschiedet⁷⁷. Der zweite Teil soll aufzeigen, wie die Schweiz diese Ziele erreichen und die Herausforderungen bewältigen will und soll Ende 2013 vorliegen. Gemäss dem ersten Teil der Strategie sollen Anpassungsmassnahmen im Wald bestehende Risiken abbauen, die Anpassungsfähigkeit durch gezielte Verjüngung erhöhen und künftige Risiken vermindern. Die Umsetzung des Bundes soll gemäss der Strategie im Rahmen der Waldpolitik 2020 des Bundes erfolgen. Die Vorlage kommt dieser Forderung nach, indem wie gefordert neu die Förderung von Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Schadorganismen ausserhalb des Schutzwaldes möglich wird. Zudem wird die Jungwaldpflege verstärkt auf die Anforderungen des Klimawandel ausgerichtet und bezüglich Umfang der zu behandelnden Fläche ausgeweitet (inkl. Schutzwald).

⁷³ BBl 2012 7293

⁷⁴ Bericht des Bundesrates vom 27. Januar 2012 Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012 - 2015. Abrufbar unter: www.are.admin.ch > Nachhaltige Entwicklung > Strategie Nachhaltige Entwicklung

⁷⁵ Bericht des Bundesrates vom 27. Januar 2012 Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012 - 2015, S. 35.

⁷⁶ Bericht des Bundesrates vom 27. Januar 2012 Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012 - 2015, S. 36.

⁷⁷ BBl 2012 3777

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit von Artikel 21a (neu) (Arbeitssicherheit) ergibt sich aufgrund von Artikel 95 Absatz 1 BV, der es dem Bund erlaubt, die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit zu regeln und aus wirtschaftspolizeilichen Gründen Vorschriften zum Schutz des Lebens und der Gesundheit zu erlassen.

Die weiteren Bestimmungen dieser Vorlage stützen sich auf Artikel 77 BV, der den Bund verpflichtet, dafür zu sorgen, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann (Abs. 1) und ihn zu diesen Zwecken ermächtigt, Grundsätze über den Schutz des Waldes festzulegen (Abs. 2) sowie Massnahmen zur Walderhaltung zu fördern (Abs. 3).

Eine vermehrte Holznutzung stärkt zum einen die Waldwirtschaft und entspricht damit dem Zweck des Waldgesetzes, wonach die Waldwirtschaft zu fördern und zu erhalten ist (Art. 1 Abs. 1 Bst. d). Zum anderen begünstigt sie die Waldverjüngung und ist Voraussetzung für eine nachhaltige Bewirtschaftung des Waldes, für eine ausreichende Stabilität der Wälder und zur Sicherstellung der Waldfunktionen. Damit hat Artikel 34a (neu) zur Holzförderung mit Artikel 77 BV ebenfalls eine genügende verfassungsmässige Grundlage. Da die Bestimmung zur Verbesserung des Holzabsatzes und der Holzverwertung nur wettbewerbsneutrale Instrumente vorsieht (vgl. Ziff. 2.5.2), ist sie mit Artikel 94 Absatz 1 BV vereinbar.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

An der UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (Rio 1992) hat sich die Schweiz durch die Unterzeichnung der Waldgrundsätze-Erklärung (forest principles) und des Kapitels 11 des Aktionsprogramms Agenda 21 zu einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung verpflichtet. Dies bedeutet konkret: Die Bewirtschaftung und Nutzung von Wäldern und Waldflächen auf eine Weise und in einem Ausmass, das deren biologische Vielfalt, Produktivität, Verjüngungsfähigkeit und Vitalität erhält sowie deren Potenzial, jetzt und in der Zukunft die entsprechenden ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Funktionen auf lokaler, nationaler und globaler Ebene zu erfüllen, ohne anderen Ökosystemen Schaden zuzufügen⁷⁸. Mit der Unterzeichnung des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt vom 5. Juni 1992⁷⁹ (Biodiversitätskonvention) hat sich die Schweiz verpflichtet, die wertvolle Ressource Biodiversität zu erhalten, zu fördern und nachhaltig zu nutzen. Die Waldpolitik 2020 sowie der vorliegende Gesetzesentwurf stehen mit den Verpflichtungen im Einklang, insbesondere mit dem Strategischen Plan für Biodiversität 2011 – 2020 und den Aichi Zielen zur Biodiversität⁸⁰.

Was das Verhältnis zur EU betrifft, so stipuliert das Freihandelsabkommen vom 22. Juli 1972⁸¹ zwischen der Schweiz und der EU, dass die Parteien auf jede staatliche Beihilfe, die den Wettbewerb durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige im Handel mit der EU verfälscht oder zu verfälschen droht,

⁷⁸ Allgemeine Definition für die „nachhaltige Waldbewirtschaftung“ (Resolution H1, Helsinki, 1993)

⁷⁹ SR 0.451.43

⁸⁰ www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-EN.pdf

⁸¹ SR 0.632.401

verzichten. Die neuen gesetzlichen Bestimmungen zur Holzförderung sind bei ihrer Umsetzung dementsprechend nicht-diskriminierend und wettbewerbsneutral auszugestalten.

Die Schweiz hat sich im Abkommen vom 21. Juni 1999⁸² mit der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen) dazu verpflichtet, im Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen die technischen Hemmnisse im Bereich Pflanzenschutz abzubauen. Massgebend ist dabei Anhang 4 zum Pflanzenschutz (Art. 5 Abs. 1). Die Artikel 26 ff. des vorliegenden Gesetzesentwurfs sind mit den entsprechenden Bestimmungen vereinbar. Insbesondere trifft aufgrund der gemeinsamen Bemühungen bei der Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen noch immer zu, dass die Schweiz und die EU vergleichbare Rechtsvorschriften über Massnahmen zum Schutz vor der Einschleppung und Verschleppung von Schaderregern durch Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse oder andere Gegenstände haben (Anh. 4 Ziff. 1 Agrarabkommen). Angesichts des Ziels des Agrarabkommens, technische Handelshemmnisse abzubauen, ist das Einfuhrverbot nach Artikel 26 Absatz 2 Buchstabe e WaG die einschneidendste Massnahme. Bereits das Landwirtschaftsgesetz gibt aber dem Bundesrat explizit die Möglichkeit, in bestimmten Fällen ein Einfuhrverbot zu erlassen (Art. 152 Abs. 2 Bst. d LwG). Mit den Anforderungen der Pflanzenschutzverordnung ist zurzeit eine mit dem Agrarabkommen kompatible Umsetzung der gesetzlichen Pflanzenschutzgrundsätze sichergestellt. Dies wird auch zukünftig der Fall sein.

Ebenfalls konform sind Artikel 26 ff. des vorliegenden Gesetzesentwurfs zum Pflanzenschutz mit den Bestimmungen des Internationalen Pflanzenschutzübereinkommens vom 6. Dezember 1951⁸³ (IPPC). Dieses verlangt von den Vertragsparteien ein gemeinsames und wirkungsvolles Vorgehen gegen die Verbreitung und Einschleppung von Schadorganismen und die Einführung von Bekämpfungsmassnahmen (Art. I) und beinhaltet insbesondere die Möglichkeit, zwecks Verhinderung der Einschleppung von Schadorganismen, Einfuhrbeschränkungen zu erlassen (Art. VI Ziff. 1).

5.3 Erlassform

Nach Artikel 22 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁸⁴ erlässt die Bundesversammlung wichtige rechtsetzende Bestimmungen wie die Vorliegenden in der Form des Bundesgesetzes.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage beinhaltet mit Artikel 37a (neu) und Artikel 38b (neu) zwei Bestimmungen, die neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen und deshalb der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV unterstehen. Die Ausgaben im Rahmen von Artikel 37b (neu) werden diese Schwelle nicht überschreiten, während die übrigen Subventionsbestimmungen keine neuen Ausgaben nach sich ziehen, sondern einzig bestehende Ausgaben in eine neue Form giessen (Programmvereinbarung statt Einzelverfügung, vgl. Art. 38a Abs. 1 Bst. b^{bis}) oder eine deutlichere gesetzliche Verankerung erhalten (Holzförderung, vgl. Art. 34a).

5.5 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetz-

82 SR 0.916.026.81

83 SR 0.916.20

84 SR 171.10

gebung

Die Vorlage enthält mit Artikel 37a (neu) und Artikel 38b (neu) zwei neue Subventionsbestimmungen. Diese ermöglichen die Abgeltung von kantonalen Massnahmen gegen Schadorganismen ausserhalb des Schutzwaldes und die Unterstützung von Anpassungsmassnahmen an den Klimawandel mit Finanzhilfen. Die neuen Subventionstatbestände sind zur langfristigen Sicherung der drei Waldfunktionen und der Walderhaltung unumgänglich (vgl. Ziff. 2.5.3, Art. 37a (neu) und Art. 38b (neu)).

Nach Artikel 16 Absatz 3 SuG werden Finanzhilfen und Abgeltungen an die Kantone in der Regel aufgrund von Programmvereinbarungen gewährt. Artikel 37a (neu) und Artikel 38b (neu) sind mit dieser Anforderung konform.

5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Zur besseren Gewährleistung der Arbeitssicherheit im gesamten Schweizer Wald wird gemäss Art. 21a (neu) Abs. 1 WaG die Pflicht eingeführt, dass Holzerntearbeiten im Wald gegen Entgelt nur mit einem vom Bund anerkannten Ausbildungsnachweis ausgeführt werden dürfen. Um dies sicherzustellen, sieht Art. 21a (neu) Abs. 2 WaG eine Delegationsnorm zur Bestimmung von Anforderungen für die Erlangung von solchen Ausbildungsnachweisen vor. Der Bundesrat bestimmt die Anforderungen an eine solche Ausbildung. Der Vollzug ist Sache der Kantone

Weitere erforderliche Konkretisierungen wird der Bundesrat entsprechend den Änderungen insbesondere der Artikel 26 und 27a (neu) gemäss seiner Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen (Art. 182 Abs. 2 BV und Art. 49 Abs. 3 WaG) in der Waldverordnung und in der Pflanzenschutzverordnung vornehmen.

5.7 Datenschutz

Für die Umsetzung der Vorlage sind weder die Bearbeitung von Personendaten noch andere Massnahmen nötig, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben könnten.