



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

[Signature]

[QR Code]

21.463

Parlamentarische Initiative
Preisempfehlungen auch für Holz aus Schweizer Wäldern
Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des
Ständerates

vom 22. März 2024

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Wald. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

22. März 2024

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Beat Rieder

Übersicht

Den rund 300 holzverarbeitenden Betrieben stehen in der Schweiz 250'000 Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer gegenüber. Nur gut 660 sind in professionellen Forstbetrieben organisiert. Sie verfügen über die notwendigen Kenntnisse und das Fachwissen für die Beurteilung des Rohholzmarktes und planen die Waldeingriffe entsprechend. Für die überwiegende Zahl der Waldeigentümerinnen und -eigentümer ist es schwierig, die Nachfrage und die Preissituation auf dem Rohholzmarkt einzuschätzen.

Die vorgeschlagene Änderung des Waldgesetzes schafft die gesetzlichen Grundlagen, damit die Branche Richtpreise für den Rohholzmarkt veröffentlichen kann. Sie bieten Anhaltspunkte für Preisverhandlungen der Marktteilnehmer. Sie schaffen Transparenz und ermöglichen es, eine bedarfsgerechte Holzernte und einen kostendeckenden Holzschlag zu planen.

1 Entstehungsgeschichte

Die vorliegende parlamentarische Initiative verlangt eine Änderung des Bundesgesetzes über den Wald¹ (Waldgesetz, WaG), damit für das in Schweizer Wäldern geerntete Rohholz (Stammholz, Industrieholz, Energieholz) zwischen den beteiligten Organisationen oder Branchen Richtpreise vereinbart werden können.

In der Vergangenheit wurden von der Holzmarktkommission (HMK) Richtpreise für den Schweizer Rundholzmarkt veröffentlicht. Die Wettbewerbskommission (WEKO) nahm die Praxis 2019 unter Beobachtung mit dem Verdacht auf horizontale Preisabsprachen. Die organisierenden Verbände der HMK, WaldSchweiz und Holzindustrie Schweiz, kamen im Austausch mit der WEKO zum Schluss, auf die Veröffentlichung von Richtpreisen fortan zu verzichten. Die Marktbeobachtungen wurde von der WEKO ohne weitere Ermittlungsmassnahmen abgeschlossen.

Seither werden nur rückblickende, regelmässige Preiserhebungen publiziert. Nach wie vor besteht aber das Bedürfnis – insbesondere der nicht professionell organisierten Waldbesitzerinnen und -besitzer –, über Informationen zu verfügen, was die Marktentwicklung und die aktuellen, branchenüblichen Preise betrifft. Mit der beabsichtigten Gesetzesänderung sollen die am Holzmarkt beteiligten Branchenorganisationen ermächtigt werden, auf nationaler oder regionaler Ebene unter bestimmten Voraussetzungen gemeinsam Richtpreise für Rohholz aus dem Schweizer Wald auszuhandeln und als Empfehlung zu veröffentlichen, ohne dabei ein kartellrechtliches Verfahren zu riskieren. In Artikel 8a des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft² (Landwirtschaftsgesetz, LwG) besteht seit 2004 für landwirtschaftliche Produkte eine vergleichbare Regelung.

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) hat der parlamentarischen Initiative am 27. Januar 2022 einstimmig Folge gegeben. Die Kommission des Nationalrates (UREK-N) hat diesem Entscheid am 25. April 2022 einstimmig zugestimmt. Beide Kommissionen sind der Ansicht, die HMK und die unverbindlichen Preisempfehlungen hätten sich bewährt. Sie unterstützen das Anliegen, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, damit mit einer vergleichbaren Organisation die Informationen über den Holzmarkt und die Preissituation verbessert werden können.

Die UREK-S erarbeitete im Anschluss einen entsprechenden Vorentwurf. Sie wurde dabei vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) unterstützt. Die Kommission hat dem Vorentwurf am 28. September 2023 einstimmig zugestimmt und in die Vernehmlassung geschickt.

An der Sitzung vom 22. März 2024 hat die Kommission die Ergebnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren zu Kenntnis genommen. Die Vorlage wurde von einer grossen Mehrheit der Teilnehmenden begrüsst. Das Resultat bestätigte die Kommission in ihrer Vorarbeit. Sie hat den Entwurf ohne Änderungen einstimmig angenommen und ihrem Rat unterbreitet.

¹ SR 921.0

² SR 910.1

2 Ausgangslage

2.1 Entstehungsgeschichte

Der Holzverkauf ist die wichtigste Einnahmequelle der Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer und leistet damit nach wie vor eine wichtige Grundlage für die Finanzierung der Waldbewirtschaftung zur Sicherstellung aller Waldfunktionen. Dementsprechend ist der Holzpreis eine entscheidende Grösse, wenn es darum geht zu entscheiden, ob und inwieweit Pflegeeingriffe und Holzernte-Massnahmen im Wald durchgeführt werden.

Waldeigentümerinnen und -eigentümer, welche in der Schweiz in rund 660 professionellen Forstbetrieben organisiert sind (rund 1% aller Waldeigentümer), haben normalerweise ein fundiertes Wissen über den Holzmarkt. Die zuständigen Forstfachpersonen wissen meist, wie es um die Nachfrage nach Rohholz steht, welche Preise sie auf dem Markt verlangen können und planen die Eingriffe im Wald entsprechend. Für den Rest der Waldeigentümerinnen und -eigentümer, insbesondere für die Privaten, ist es aber besonders schwierig einzuschätzen, ob Rohholz auf dem Holzmarkt wirklich nachgefragt wird, welche Preise dafür erzielt werden können und ob damit ein kostendeckender Holzschlag möglich ist.

Rund 250'000 Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer stehen rund 300 holzverarbeitenden Betrieben (davon rund 60 mittlere und grosse Betriebe) gegenüber. Aufgrund der Marktstruktur auf den Rohholzmarkt (viele Anbieter und wenige Nachfrager) ist es für die rund 250'000 Schweizer Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer als schwächstes Glied der Kette essenziell, über eine transparente Information zu den in der Branche herrschenden Preise zu verfügen. Aber auch für die holzverarbeitenden Betriebe sind solche Informationen zur Sicherstellung ihrer Versorgung von grosser Bedeutung. Richtpreise stellen solche Anhaltspunkte für die Preisverhandlungen zwischen den Marktteilnehmern dar.

Durch den Austausch zwischen den Branchenorganisationen soll eine Übersicht über den Holzmarkt geschaffen werden, um Informationen über die erwartete Entwicklung von Angebot und Nachfrage zu signalisieren. Informationen über die nachgefragte Menge an Holz sind besonders wichtig, weil dadurch vermieden wird, dass zu viel Holz geerntet wird. Dies hätte wiederum negative Auswirkungen auf den Holzmarkt und die Waldbewirtschaftung, weil Holz ein verderbliches Industrieprodukt ist.

Die Forderung der vorliegenden parlamentarischen Initiative weist verschiedene Schnittstellen zu den Zielen der Waldpolitik und der Ressourcenpolitik Holz des Bundes auf (Waldpolitik 2020 resp. Waldpolitik. Ziele und Massnahmen 2021-2024; Ressourcenpolitik Holz 2030). Der Bundesrat verfolgt dabei das Hauptziel der Sicherstellung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung sowie der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine effiziente und innovative Wald- und Holzwirtschaft.

2.2 Ergebnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens, das vom 28. September 2023 bis am 11. Januar 2024 gedauert hat, sind 60 Stellungnahmen eingegangen.³ 49 Teilnehmende, davon 18 Kantone und die Konferenz für Wald, Wild und Landschaft (KWL), stimmen der Vorlage zu. Auch die vier politischen Parteien, die Stellung genommen haben (Grüne, FDP, SP, SVP), sprechen sich für die Vorlage aus. 9 Teilnehmende, davon 4 Kantone, lehnen den Entwurf ab.

Positiv bewertet wurde die Transparenzsteigerung, die mit den vorgesehenen Richtpreisen auf dem Holzmarkt ermöglicht werde. Sie erlaube es auch Waldbesitzerinnen und -besitzer, die nicht professionell organisiert seien, eine fundierte Entscheidung zu treffen darüber, ob der Holzschlag durchgeführt werden soll. Einige Befürworterinnen und Befürworter von Richtpreisen hielten darüber hinaus jedoch fest, dass für die unternehmerische Entwicklung in der Wald- und Holzwirtschaft insbesondere Anstrengungen zur Strukturförderung notwendig seien.

Ablehnende Stimmen der Vorlage kritisieren den in ihren Augen unnötigen Eingriff in den freien Wettbewerb oder befürchten bei der Vereinbarung von Richtpreisen eine ungenügende Berücksichtigung der grossen regionalen Unterschiede des Holzmarktes.

3 Erläuterungen zum Artikel

Die Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer sowie ihre Abnehmerinnen und Abnehmer innerhalb einer Branche werden mit diesem neu eingefügten Artikel ermächtigt, – unter bestimmten Voraussetzungen – Richtpreise auszuhandeln und zu veröffentlichen. Richtpreise stellen Anhaltspunkte bzw. Referenzgrössen für die Preisverhandlungen zwischen den verschiedenen Marktstufen einer Branche dar. Gemäss dem Gesetzesentwurf müssen die Richtpreise innerhalb der Branche vertikal zwischen Vertretern der Käufer- und der Verkäuferschaft vereinbart werden. Zudem sind die Preise an Kriterien, namentlich nach Baumarten, Sortimenten (Energie-, Industrie- und Stammholz) und Qualitätskategorien zu binden; einem bestimmten Richtpreis muss eine anerkannte Beschreibung des Produkts gemäss diesen Kriterien entsprechen (bspw. gemäss den Schweizer Handelsgebräuchen für Rohholz). Ausserdem dürfen die Unternehmen der Anbieter- und der Abnehmerseite weder direkt noch indirekt Zwangsmassnahmen anwenden, um die Richtpreise durchzusetzen (es handelt sich um Preisempfehlungen). Schliesslich dürfen die Richtpreise nur den Handel von Rohstoffen und Zwischengütern, nicht aber die Konsumentenpreise betreffen, weil dies eine unzulässige Beeinträchtigung des freien Wettbewerbs darstellen würde.

³ https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/66/cons_1

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Mit der vorliegenden Ergänzung des Waldgesetzes mit Artikel 41b WaG werden die Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer sowie ihre Abnehmerinnen und Abnehmer innerhalb einer Branche ermächtigt, Richtpreise auszuhandeln und zu veröffentlichen. Dem Bund und den Kantonen kommt dabei keine Aufgabe zu, und es entstehen keine finanziellen Auswirkungen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Holzverkauf einen wesentlichen Beitrag an die Finanzierung der Waldbewirtschaftung und damit die Sicherstellung aller Waldfunktionen leistet. Einzelne Massnahmen im öffentlichen Interesse werden dabei mit Abgeltungen und Finanzhilfen durch Bund und Kantone unterstützt (Bsp. Schutzwald, Waldbiodiversität und Jungwaldpflege). Diese finanziellen Beiträge orientieren sich an einer durchschnittlich notwendigen Kostendeckung, wobei Bund und Kantone je rund 40% der Kosten tragen. Damit besteht ein direkter Zusammenhang zwischen den Holzpreisen und den notwendigen finanziellen Mitteln seitens Bund und Kantone.

4.2 Personelle Auswirkungen bei Bund/Kantone

Mit der vorliegenden Ergänzung des Waldgesetzes mit Art. 41b WaG werden die Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer sowie ihre Abnehmerinnen und Abnehmer innerhalb einer Branche ermächtigt, Richtpreise auszuhandeln und zu veröffentlichen. Dem Bund und den Kantonen kommt dabei keine Aufgabe zu, und es entstehen keine personellen Auswirkungen.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Richtpreise sind ein Mittel zur Erhöhung der Markttransparenz. Da gebündelte Marktinformationen und unverbindliche Richtpreise zu mehr Sicherheit bei der Waldpflege und Holzernte führen, kann tendenziell mit einem stabileren Angebots- und Nachfrageverhalten gerechnet werden. Dabei können Richtpreise für Rohholz die Bereitschaft zu einer verstärkten Waldpflege und Holzernte erhöhen, was sich positiv auf die Versorgungssicherheit der holzverarbeitenden Betriebe und auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) des gesamten Wald- und Holz-Sektors auswirkt. Aus wettbewerbs-ökonomischer Sicht könnte eine erhöhte Markt- bzw. Preistransparenz aber auch ambivalent beurteilt werden. Effizienzgewinnen infolge besserer Information können Wohlfahrtsverluste aufgrund der engen Zusammenarbeit der Marktteilnehmer entgegenstehen. Dabei ist hervorzuheben, dass die Möglichkeit nach Artikel 41b WaG, Richtpreise zu vereinbaren, keinen generellen Freipass für wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen darstellen darf.

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die im Kapitel 4.3 erwähnte Erhöhung der Bereitschaft zu einer verstärkten Waldpflege und Holzernte würde sich auch auf die Waldstabilität und die Sicherstellung der Waldfunktionen gemäss Artikel 1 WaG positiv auswirken. Von einer besseren Sicherstellung der Waldfunktionen profitiert auch die Gesellschaft.

4.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Wie im Kapitel 4.4 erwähnt haben Richtpreise indirekt einen positiven Einfluss auf die Waldstabilität. Durch eine Erhöhung der Holzernte und Verarbeitung (siehe Kapitel 4.3) kann auch eine verbesserte Klimaschutzwirkung von Wald und Holz sowie eine bessere Anpassung des Waldes an den Klimawandel erreicht werden.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzeskonformität

In der Literatur sowie von der Wettbewerbskommission (WEKO) wird die Ansicht vertreten, dass die Vereinbarung von vertikalen Richtpreisen unter Umständen eine unzulässige Wettbewerbsabrede im Sinne von Artikel 5 des Bundesgesetzes über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen⁴ (Kartellgesetz; KG) darstellen kann. Durch Preisempfehlungen können sowohl das Preissetzungsverhalten der Händler als auch die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten beeinflusst werden.

Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass unter Einhaltung der Voraussetzungen in der vorgeschlagenen Regelung keine kartellrechtlich unzulässige Beseitigung des Wettbewerbs entsteht. Mit dem neuen Artikel 41b WaG werden weder Mindest- noch Festpreise für Rohholz festgelegt. Zudem werden die Richtpreise ausdrücklich als «unverbindlich» gekennzeichnet, und es darf weder Druck zur Einhaltung der Preisempfehlung ausgeübt noch dürfen irgendwelche Anreize zur Einhaltung der Richtpreise gewährt werden. Die entsprechenden Vereinbarungen zwischen den Partnern der Holzbranche sind aus Sicht der Kommission in der Konsequenz nicht als wettbewerbsrechtliche Verstösse auf Grundlage des Kartellgesetzes (insb. Art. 5 KG) zu ahnden.

Selbst wenn man der Ansicht wäre, dass es sich bei Preisempfehlungen für Rohholz um eine unzulässige Wettbewerbsabrede und damit um eine verfassungsrechtlich problematische Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit handle, könnte die vorgeschlagene Regelung verfassungsrechtlich zulässig sein: Für diesen Fall wäre zu beachten, dass gemäss Artikel 94 Absatz 4 der Bundesverfassung⁵ (BV) Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere auch Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, dann zulässig sein können, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen sind. Im Bereich der Landwirtschaft, wo

⁴ SR 251

⁵ SR 101

Artikel 8a des Landwirtschaftsgesetzes gemäss der Begründung der parlamentarischen Initiative als Vorlage für die vorgeschlagene Regelung im Waldgesetz dient, ist ein ausdrücklicher Vorbehalt zur Abweichung vom Grundsatz der freien Wirtschaft in Artikel 104 Abs. 2 BV enthalten. Im Bereich der Forstwirtschaft (Art. 77 BV) gibt es zwar keine ausdrückliche Regelung. Allerdings ist auf Artikel 103 BV hinzuweisen, wonach der Bund Wirtschaftszweige und Berufe fördern kann, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen. Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen. Selbst wenn also davon auszugehen wäre, dass die hier zur Diskussion stehenden Preisempfehlungen dem Grundsatz der freien Wirtschaft widersprächen, könnte der Eingriff u. U. mit Artikel 103 BV gerechtfertigt werden.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz hat in diesem Bereich keine internationalen Verpflichtungen.

5.3 Erlassform

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 163 Absatz 1 BV. Die Vorlage untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

5.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Vorlage enthält weder Gesetzesbestimmungen über Subventionen noch werden Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beantragt, die Grundsätze des Subventionsgesetzes finden hier somit keine Anwendung.

5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage führt keine neue Delegationsnorm zum Erlass von selbstständigem Verordnungsrecht des Bundesrates ein.

5.7 Datenschutz

Die Vorlage ist aus Sicht des Datenschutzes ohne Relevanz.