

Bundesamt für Umwelt
Abteilung Wald
3003 Bern

Bern, 15. Dezember 2010

09.474 s Pa.Iv. UREK-SR. Flexibilisierung der Waldflächenpolitik; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative UREK-SR „Flexibilisierung der Waldflächenpolitik“ haben Sie die Grüne Partei zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage äussern zu können.

Für die Grünen ist der natürliche Prozess der Zunahme der Waldfläche in der Schweiz nicht negativ. In vielen Gebieten ist jedoch mit dem Zuwachsen des Waldes auch ein Verlust an Natur- und Kulturwerten und landschaftlichem Reiz verbunden. In solchen Fällen befürworten die Grünen das gezielte Offenhalten der Flächen durch geeignete Bewirtschaftung.

Den vorgelegten Entwurf zur Flexibilisierung der Waldpolitik unterstützen wir grundsätzlich. Die Wirksamkeit der Massnahmen ist allerdings zum Teil fraglich und beim Rodungersatz sind die vorgeschlagen Änderungen zuwenig differenziert: Dort wo der Wald am stärksten unter Druck steht, wird der Schutz abgebaut.

Wir bitten Sie, die folgenden Anliegen und Anträge wohlwollend zu prüfen und die Verordnung entsprechend anzupassen. Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Franziska Teuscher
Vizepräsidentin



Urs Scheuss
Fachsekretär

09.474 s Pa.Iv. UREK-SR. Flexibilisierung der Waldflächenpolitik; Vernehmlassung

Antwort der Grünen Partei der Schweiz

Einleitend

Die Konsequenzen einer zu starken Verminderung der Waldfläche hat die Schweiz im 19. Jahrhundert schmerzhaft zu spüren bekommen. Als Folge davon wurde vor über hundert Jahren der Wald mit der Bestimmung geschützt, dass die Waldfläche nicht vermindert werden soll. Am konsequenten Schutz der Waldfläche darf auf keinen Fall gerüttelt werden. Die Grünen sind froh, dass dies im vorliegenden Entwurf auch nicht direkt versucht wird. Hingegen erkennen wir Ansätze, die in diese Richtung gehen und die wir entschieden ablehnen.

Für die Grünen ist der natürliche Prozess der Zunahme der Waldfläche in der Schweiz grundsätzlich nicht negativ. Er ist die Folge des Rückzugs menschlicher Aktivität, die wiederum oft die Folge kultureller oder wirtschaftlicher Veränderungen ist. In vielen Gebieten ist jedoch mit dem Zuwachsen des Waldes auch ein Verlust an Natur- und Kulturwerten und landschaftlichem Reiz verbunden. In solchen Fällen befürworten die Grünen das gezielte Offenhalten der Flächen durch geeignete Bewirtschaftung. Dazu sind aber zielgerichtete und ausreichende Mittel notwendig. Das Waldgesetz und die Instrumente der Waldpolitik sind nicht die Ursache der Zunahme der Waldfläche. Daher sind sie auch wenig geeignet, um die Zunahme der Waldfläche zu bremsen.

Die Instrumente der Raumplanung sind ebenfalls wenig wirksam, die Zunahme der Waldfläche zu bremsen. Raumplanerische Instrumente können höchstens ergänzend als Absicherung von anderen Massnahmen dienen. Angesichts des Misserfolgs der bisherigen Raumplanung gemessen an den Verfassungszielen an den meisten Orten der Schweiz, wird davon abgeraten, Waldflächenpolitik künftig durch die Raumplanung zu betreiben.

Aus der Tatsache, dass der Einwuchs des Waldes in den Berggebieten vor allem die Folge der Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung ist, ist zu folgern, dass die Instrumente und Massnahmen zur Steuerung der Waldflächenzunahme in erster Linie durch die Landwirtschaftspolitik mit gezielten Bewirtschaftungsanreizen bereitgestellt werden müssen. Wo es um Natur- und Landschaftswerte geht, kann auch die Natur- und Heimatschutzpolitik Mittel beisteuern. Allenfalls kann ferner die Regionalpolitik zum Tragen kommen.

Die Flexibilisierung der Waldflächenpolitik muss differenziert angewendet werden. Der Auftrag der parlamentarischen Initiative lautet: „Es ist eine Änderung des Bundesgesetzes über den Wald zu erlassen mit dem Ziel, in Gebieten mit einer Zunahme

der Waldfläche Konflikte mit landwirtschaftlichen Vorrangflächen, ökologisch oder landschaftlich wertvollen Gebieten sowie dem Hochwasserschutz zu beseitigen; dies durch eine Flexibilisierung der Pflicht zum Rodungersatz in den betroffenen Gebieten.“ Die Vorlage lässt jedoch im Bereich des Rodungersatzes diese notwendige Differenzierung komplett vermissen. Die generelle Möglichkeit zum Verzicht auf Realersatz zur Schonung landwirtschaftlicher Vorrangflächen und ökologisch oder landschaftlich wertvoller Gebiete hätte zur Folge, dass die Waldfläche im Mittelland zurückgehen und nur dank der Zunahme im Gebirge gesamthaft nicht vermindert würde. Das wäre nicht sinnvoll, würde von einem Grossteil der Bevölkerung kaum gewünscht und stünde im Widerspruch zum Zweckartikel des Waldgesetzes, der den Wald in seiner Fläche und in seiner räumlichen Verteilung erhalten will. Der Verzicht auf Realersatz zur Schonung landwirtschaftlicher Vorrangflächen sowie ökologisch oder landschaftlich wertvoller Gebiete soll dort stattfinden, wo der Wald an Fläche zunimmt, nicht überall.

Zu einzelnen Punkten der Vorlage äussern wir uns wie folgt:

Grundsatz zum Rodungersatz (Art. 7, Abs. 1)

Die Streichung des Wortes „vorwiegend“ im geltenden Gesetz wird begrüsst. Die Verwendung von ausschliesslich standortgerechten Arten ist nicht nur ein Gebot der Lebensraumfunktion des Waldes, sondern auch wichtig für die Dauerhaftigkeit der Ersatzaufforstung. Vielmehr sollten daher stets standortheimische Arten verwendet werden. Entsprechend ist der Text wie folgt zu ändern:

Art. 7, Abs. 1: Für jede Rodung ist in derselben Gegend mit standortheimischen (neu) Arten Realersatz zu leisten.

Verzicht auf Realersatz (Art. 7 Abs. 2)

In vielen Kantonen wird bereits seit einiger Zeit von der Ausnahmemöglichkeit zum Verzicht auf den Realersatz gemäss geltendem Art. 7, Abs. 3 reger Gebrauch gemacht, vor allem um Aufforstungen in Gebieten mit bereits natürlicherweise zunehmender Waldfläche zu vermeiden. Eine weitergehende Öffnung ist streng genommen nicht nötig. Sie kann allenfalls mit der Angleichung der Rechtsgrundlagen an die herrschende Praxis begründet werden. Die Möglichkeit, als Rodungersatz gleichwertige Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes zu treffen, soll aber einzig für Gebieten gelten, in denen die Waldfläche zunimmt.

Landwirtschaftliche Vorrangflächen sowie ökologisch oder landschaftlich wertvolle Gebiete sind heutzutage fast überall schonenswert. Durch die undifferenzierte Bestimmung würde eine sinnvolle Hürde für Rodungsbegehren, nämlich die Suche nach Ersatzflächen, wegfallen und die Waldfläche würde in intensiv genutzten Räumen abnehmen. Gerade in solchen Gebieten hat der Wald aber wichtige Erholungsfunktion für die lokale Bevölkerung, und er ist ein notwendiges Rückzugsgebiet und Vernetzungselement für die Fauna. Nimmt an anderen Orten die Waldfläche weiterhin zu, wäre eine langsame Verschiebung von Waldflächen vom Mittelland in die Gebirgsregionen die Folge. In der vorliegenden Formulierung ist nicht einmal sichergestellt, dass die Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes in derselben Gegend wie die Rodung getroffen würden. Eine Rodung in einem intensiv genutzten Raum könnte also mit Ersatzmassnahmen in einer anderen Gegend des Kantons kompensiert werden. Damit könnte eine Gegend also mit gerodeter Waldfläche, aber ohne Realersatz und ohne andere Massnahmen enden. Es braucht somit eine differenzierende Formulierung:

Art. 7, Abs. 2: Auf den Realersatz kann in Gebieten mit zunehmender Waldfläche (neu) zur Schonung landwirtschaftlicher Vorrangflächen sowie ökologisch oder landschaftlich wertvoller Gebiete verzichtet werden, soweit als Rodungersatz gleichwertige Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes getroffen werden.

Die Umsetzung dieser Bestimmung dürfte in der Praxis nicht leicht fallen. Es stellen sich zum Beispiel Fragen bezüglich des anzuwendenden Massstabs und des Zeithorizonts. Soll z.B. ein ganzer Kanton als Gebiet mit zunehmender Waldfläche bezeichnet werden? Ein einzelnes Tal, eine Gemeinde, ein Gemeindeteil? Wird die Änderung der Waldfläche über die letzten 5 / 20 / 50 oder 100 Jahre betrachtet? Zur Beantwortung dieser Fragen eignen sich die kantonalen Richtpläne. In diesem Fall bezeichnen die Kantone die Gebiete mit unerwünschter Waldzunahme. Eine mögliche Formulierung lautet:

Art. 7, Abs. 2: Auf den Realersatz kann in Gebieten, in denen der Kanton eine Zunahme des Waldes verhindern will (neu), zur Schonung landwirtschaftlicher Vorrangflächen sowie ökologisch oder landschaftlich wertvoller Gebiete verzichtet werden, soweit als Rodungersatz gleichwertige Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes getroffen werden.

Verzicht auf Rodungersatz (Art. 7, Abs. 3)

Ein vollständiger Verzicht auf Rodungersatz wird unterstützt, wenn der Rodungsgrund selber bereits eine Massnahme zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes darstellt. Dies ist unter Buchstaben a und b allerdings nicht oder nur teilweise der Fall. Die

Einschränkungsempfehlung im erläuternden Bericht für die Anwendung dieses Absatzes reicht nicht aus. Die Einschränkungen sind zwingend im Gesetz festzuhalten.

Die Rückgewinnung von landwirtschaftlichen Nutzflächen ist per se noch keine Massnahme zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes. Der relativ naturnahe Lebensraum Wald sollte nicht ersatzlos durch eine intensiv bewirtschaftete landwirtschaftliche Nutzfläche ersetzt werden können.

Im Zuge der Verbuschung und Bewaldung von sehr extensiv oder nicht mehr genutzten Landwirtschaftsflächen entstehen in den Übergangszonen und –phasen ökologisch oft hochgradig wertvolle Flächen (Mosaikstrukturen zwischen Wald und Offenland, Saumbiotope, natürliche Waldränder). Mit einer Rodung zur Rückgewinnung von Kulturland verschwinden diese Biotope in aller Regel oder sie verlieren massiv an ökologischem Wert und es entsteht ein neuer Waldrand. Im Gegenzug zu einer ersatzlosen Rodung ist daher mindestens die Forderung nach einer naturnahen Ausgestaltung gerechtfertigt.

50 Jahre stellen überdies eine sehr hohe Grenze für ersatzlose Rodungen dar, die zudem völlig undifferenziert ist. Eine 50-jährige Einwuchsfläche im Mittelland kann ein dichter, ausgewachsener Wald mit starken, bald hiebsreifen Bäumen sein. In Gebieten nahe der Waldgrenze kann eine gleichaltrige Einwuchsfläche aus zerstreuten, hüfthohen Bäumchen bestehen, also weit von dem entfernt sein, was gemeinhin unter Wald verstanden wird. Wenn auf eine Differenzierung verzichtet wird, sind 50 Jahre zu lange.¹

Die Bestimmung unter Buchstabe a. ist wie folgt zu formulieren:

Art. 7, Abs. 3 Bst. a.: von in den letzten 30 Jahren eingewachsenen Flächen für die Rückgewinnung von landwirtschaftlichem Kulturland, sofern dieses extensiv oder als ökologische Ausgleichsfläche bewirtschaftet wird und ein naturnaher Waldsaum gewährleistet ist;

Im Gegensatz zu Massnahmen zur Revitalisierung von Gewässern sind Massnahmen zur Gewährleistung des Hochwasserschutzes an sich noch keine Massnahme zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes. Eine entsprechende Präzisierung im Sinne von Art. 4 des Bundesgesetzes über den Wasserbau scheint daher angebracht:

Art. 7, Abs. 3 Bst. b.: zur Revitalisierung von Gewässern und zur Gewährleistung des Hochwasserschutzes, sofern die natürlichen Funktionen des Fliessgewässers sichergestellt sind;

¹ Noch besser wäre sogar, die Wuchsgeschwindigkeit bei der Walddefinition zu berücksichtigen, etwa: 10–20 Jahre in raschwüchsigen Lagen, 20–30 Jahre in Lagen mittlerer Wüchsigkeit, 30–50 Jahre in schwachwüchsigen Lagen. Dies könnte in der Waldverordnung geregelt werden.

Unter Sicherstellung der natürlichen Funktionen des Fließgewässers ist namentlich auch die Gewährleistung eines ausreichenden Gewässerraums nach Massgabe der „Biodiversitätskurve“ im „Leitbild Fließgewässer Schweiz“ des BUWAL/BWF aus dem Jahr 2003 zu verstehen.

Ersatzabgaben (Art. 8)

Mit der expliziten Forderung nach gleichwertigen Massnahmen anstelle des Realersatzes werden Ersatzmassnahmen obsolet. Die Streichung von Art. 8 ist daher gerechtfertigt. Die Kantone werden die bisher bei kleineren Rodungen praktizierte Praxis der Abgaben in einen Pool zugunsten grösserer Ersatzmassnahmen gestützt auf Art. 7 weiterverfolgen können.

Waldfeststellung (Art. 10, Abs. 2)

Eine Waldfeststellung bzw. eine Deklaration als Nicht-Wald durch eine im Nutzungsplan eingetragene Waldgrenze ausserhalb der Bauzonen kann eine Bestockung nicht am Wachsen hindern. Dazu ist eine Bewirtschaftung oder ein sonstiger Aufwand notwendig, wofür wiederum ein Anreiz vorhanden sein muss. Nur wo das Interesse an der Offenhaltung einer Fläche tatsächlich vorhanden ist und die entsprechenden Mittel effektiv eingesetzt werden, wird der Wald am Wachstum gehindert. Nur dort, wo das Wachstum des Waldes tatsächlich gestoppt wird, lohnt sich eine planerische Festlegung einer statischen Waldgrenze. Wo hingegen das Wachstum des Waldes nicht tatsächlich verhindert wird, verursacht eine Waldfeststellung unnötigen administrativen und finanziellen Aufwand. Eine planerische Grenze im Widerspruch zu den tatsächlichen Verhältnissen stiftet Verwirrung, mindert die Akzeptanz des Waldrechts und erschwert dessen Vollzug. Wo aber die Zunahme der Waldfläche tatsächlich verhindert wird, fallen die dynamische und die statische Waldgrenze in eins zusammen, weil die Dynamik des Waldes ja gestoppt ist. Daher ist die statische Waldgrenze dort problematisch, wo der Wald dynamisch bleibt und dort überflüssig, wo der Wald selber statisch ist. Aus diesen Gründen drängt sich eine Änderung des geltenden Art. 10, Abs. 2 nicht auf:

Wenn die Festlegung einer statischen Waldgrenze in Gebieten, wo die Zunahme der Waldfläche tatsächlich verhindert wird, sinnvoll sein kann, dann einzig als Begleitmassnahme zur rechtlichen und planerischen Absicherung der getätigten Massnahmen. Wenn eine Privatperson oder ein Gemeinwesen in Gebieten, wo es im öffentlichen Interesse ist, die Zunahme des Waldes zu verhindern, Mittel aufwendet, um das Wachstum des Waldes zu stoppen, kann dieser Aufwand planerisch reflektiert werden. Entsprechend ist für den Buchstaben b. eine Kann-Formulierung zu wählen:

Art. 10, Abs. 2, Bst. b.: kann in Gebieten ausserhalb der Bauzonen, in denen der Kanton eine Zunahme des Waldes verhindern will, zur planerischen Absicherung von Massnahmen gegen die Zunahme des Waldes eine Waldfeststellung angeordnet werden.

Abgrenzung von Wald und Nutzungszonen (Art. 13)

Eine zwingende Überprüfung der Waldgrenzen bei Nutzungsplanrevisionen ist wichtig. Dies einerseits aus den im erläuternden Bericht auf S. 23 aufgeführten Gründen (Übereinstimmung der Waldgrenzen mit den tatsächlichen Verhältnissen). Andererseits würde die Walddefinition gemäss Art. 2, Abs. 1 umgangen, wenn bestockte Flächen, die als Wald gelten, im Nutzungsplan nicht als solche verzeichnet werden. In Kombination mit der oben vorgeschlagenen Änderung der Einwuchszeiten (Fussnote 1) bleibt die Rechtssicherheit gewahrt. Die Vorlage ist entsprechend mit einer zwingenden Bestimmung zu formulieren:

Art. 13, Abs. 3: Waldgrenzen sind im Waldfeststellungsverfahren nach Artikel 10 dieses Gesetzes zu überprüfen, wenn die Nutzungspläne revidiert werden und sich die tatsächlichen Verhältnisse wesentlich geändert haben.