

Bern, 6. Oktober 2003  
TE / Z10

Eidg. Forstdirektion  
Herrn Werner Schärer  
3003 Bern

## Stellungnahme der SAB zum Schlussbericht über das Waldprogramm Schweiz (WAP-CH)

Sehr geehrter Herr Direktor  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) benutzt gerne die Gelegenheit, zum Schlussbericht über das Waldprogramm Schweiz (WAP) Stellung zu beziehen. Diese Stellungnahme wurde am 19. September 2003 vom Leitenden Ausschuss der SAB verabschiedet.

Die SAB durfte im WAP-Forum mitwirken. Wir haben diesen Prozess und die Diskussionen im Forum als sehr fruchtbar und interessant erlebt. Es wäre wünschenswert, wenn auch in anderen Politikbereichen ein ähnlich breit abgestützter und partizipativer Prozess ausgelöst werden könnte. Zu bemängeln ist allerdings die Transparenz des Prozesses. Für die Teilnehmer des WAP-Forums war es meist nicht nachvollziehbar, welche Änderungen am Bericht bzw. den Diskussionspapieren gegenüber der letzten Sitzung angebracht worden waren. Hier hat unseres Erachtens die externe Moderation versagt.

Die SAB begrüsst ausdrücklich die Bemühungen um ein neues Waldgesetz in der Schweiz. Obschon das geltende Gesetz relativ neu ist (1991), ist es doch noch sehr stark im Gedankengut des Forstpolizeigesetzes verhaftet und weist deshalb einen Reformbedarf auf. Dieser Reformbedarf zeigt sich nicht zuletzt in den zahlreichen Vorstössen im eidgenössischen Parlament. Aus Sicht der Berggebiete sind insbesondere folgende Aspekte vordringlich:

- **Wald und nachhaltige Entwicklung:** Im Rahmen des Konzeptes der nachhaltigen Entwicklung nimmt der Wald auf Grund seiner vielfältigen Leistungen eine wichtige Rolle ein. Mit der Waldpolitik ist die Sicherstellung einer nachhaltigen Waldentwicklung sowie als Voraussetzung dazu günstiger Rahmenbedingungen für eine effiziente Wald- und Holzwirtschaft anzustreben.
- **Multifunktionaler Wald:** Der Wald erfüllt verschiedene Leistungen gleichwertig, d.h. er ist grundsätzlich multifunktional. Auf bestimmten Flächen

nehmen spezifische Leistungen eine besondere Rolle ein wie z.B. Schutzwaldfunktionen.

- **Waldflächenproblematik:** Das Forstpolizeigesetz hat seine wichtigste Aufgabe erfüllt: Der Raubbau am Wald konnte eingedämmt werden. Heute hat sich die Situation grundlegend verändert. Die Waldfläche ist insbesondere im Berggebiet zunehmend. Diese Zunahme geht meist zu Lasten von landwirtschaftlichen Nutzflächen. Durch die aktuelle Gesetzgebung besteht allerdings eine ungleiche Situation für Waldflächen und landwirtschaftliche Nutzflächen. Eine Flexibilisierung im Umgang mit dieser Flächenproblematik erscheint vordringlich. Das Waldareal sollte grundsätzlich auch der Raumordnungspolitik unterstellt werden. Ausnahmebewilligungen für Rodungen sollen ergänzt und stärker auf die Raumplanung abgestützt werden (z.B. für den Tourismus in touristischen Vorranggebieten). Zudem weist aus unserer Sicht das Primat des Realersatzes keine Priorität auf. Wichtiger erscheinen uns anderweitige Kompensationsmassnahmen z.B. in der Schutzwaldpflege.
- **Schutzwald:** Der Schutzwald ist für die Bevölkerung und Wirtschaft in den Bergregionen sowie auch für die Verkehrsleistungen überlebenswichtig und muss deshalb prioritär behandelt werden. Der Handlungsbedarf ist enorm. Es handelt sich hierbei um eine Bundesaufgabe. Ohne grosszügige Bundesunterstützung ist die Schutzwaldfunktion und damit eine wichtige Lebensgrundlage der Berggebiete stark gefährdet.
- **Waldwirtschaft und regionalwirtschaftliche Komponente:** Die Forstwirtschaft ist mit der nachgelagerten Holzverarbeitung ein wichtiger Arbeitgeber im Berggebiet, welcher vor allem den Vorteil aufweist, gerade auch in abgelegenen Gebieten präsent zu sein. Entsprechend müssen dieser Branche optimale Rahmenbedingungen ermöglicht und geeignete Massnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit getroffen werden. Dabei spielt auch die Förderung des Rohstoffes Holz als einheimische erneuerbare Energiequelle eine wichtige Rolle.
- **Freizeit und Erholung:** Für die Berggebiete stellt der Tourismus einen wichtigen Wirtschaftsfaktor dar. Ein Angebotselement in der breiten touristischen Angebotspalette stellt auch der Wald dar. Es muss sichergestellt werden, dass diese Funktion auch in Zukunft ungeschmälert wahrgenommen werden kann. Hierbei spielt das freie Betretungsrecht und die Zugänglichkeit des Waldes eine zentrale Rolle. Eine Kehrtwende bei dieser lange eingespielten Praxis würde von den Gästen nicht verstanden.
- **Integrales Naturgefahrenmanagement:** Für die Berggebiete ist es unerlässlich, dass auch das integrale Naturgefahrenmanagement als eigenständiges Ziel in das WAP aufgenommen wird. Wir sind der Ansicht, dass dieses Management nur unter Berücksichtigung des Schutzwaldes, präventiver Vorkehrungen und technischer Verbauungen umsetzbar ist.
- **Sektorübergreifende Kooperation:** Die Waldpolitik war bis anhin ausgeprägt sektoriell organisiert. Dies führt immer wieder zu Problemen etwa wenn es um die Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft oder anderen Sektoralpolitiken geht. Es ist deshalb für die SAB ein vordringliches Anliegen, dass sich die Waldpolitik gegen aussen öffnet und eine verstärkte sektorübergreifende Koordination sowie Partnerschaften angestrebt werden.

Ausgehend von diesen Überlegungen nehmen wir im Folgenden zu einzelnen Punkten des WAP-Schlussberichtes Stellung.

## **A Grundsätzliche Bemerkungen**

Die SAB erachtet den vorliegenden Schlussbericht als gute Diskussionsgrundlage. Einige wichtige Anliegen der SAB sind in den Schlussbericht eingeflossen. Entscheidend wird die Konkretisierung auf Gesetzesebene sein. Hier werden dann auch zahlreiche heute noch offene Fragen zu beantworten sein. Wir können dem Inhalt des Schlussberichtes in der vorliegenden Fassung grundsätzlich zustimmen.

### **Finanzen**

Grundsätzlich stellen wir fest, dass der Bericht eher defensiv verfasst ist. Das Entlastungsprogramm 03 des Bundes schwebte bereits seit Frühjahr 2003 als düsteres Vorzeichen über dem Prozess. Die Projektleitung ging im weiteren Verlaufe des WAP-Prozesses davon aus, dass diese Mittel nun effektiv gekürzt werden. Die nun vorliegende Kostenzusammenstellung (Kap. 7.1.2) zeigt deutlich auf, dass die Waldpolitik auch in Zukunft Mittel in der heutigen Grössenordnung von rund 150 Mio. Fr. pro Jahr benötigt.

### **Rolle der Kantone und Gemeinden**

Das WAP enthält Vorschläge, welche auch Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden haben werden. Leider fehlen entsprechende Hinweise und Aussagen im Bericht. Hier ist eine Ergänzung dringend erforderlich.

### **Kulturelle Leistungen des Waldes.**

Im Bericht fehlen Hinweise auf die kulturellen Leistungen des Waldes. Diese kulturellen Leistungen sind in erster Linie mit der Waldbewirtschaftung verbunden. Namentlich etwa Köhlerplätze, Kalkbrennereien, Sperren für Flössereien etc.) Im Tessin spielt z.B. auch die Bewirtschaftung der Kastanienselven eine wichtige historische Rolle, mit welcher auch tradiertes Wissen, spezielle Werkzeuge usw. verbunden sind.

## **B Weitere Bemerkungen**

Wir gliedern unsere weiteren Bemerkungen nach den einzelnen Kapiteln des Berichtsentwurfes.

### **Hauptaussagen für den eiligen Leser**

Dieses Kapitel sollte auch klarer aufzeigen, was gegenüber dem bisherigen Waldgesetz neu ist.

### **Kapitel 1 Wozu ein WAP?**

Keine Bemerkungen

### **Kapitel 2 Vorgehen und Methodik**

Keine Bemerkungen

## **Kapitel 3 Herausforderungen**

### **Kapitel 3.1 Wichtigste Trends und Problemstellungen**

Keine Bemerkungen

### **Kapitel 3.2 Horizontale und vertikale Wechselwirkungen**

In diesem Kapitel wird auf die Bedeutung der verbesserten vertikalen und horizontalen Koordination verwiesen. Wir unterstützen dieses Anliegen ausdrücklich, würden aber konkretere Massnahmen erwarten (mehr dazu siehe bei Kapitel 5.4).

### **Kapitel 3.3 Fazit**

Keine Bemerkungen

## **Kapitel 4 Vision und Ziele**

### **Kapitel 4.1 Vision**

Keine Bemerkungen

### **Kapitel 4.2 Hauptziel**

Keine Bemerkungen

### **Kapitel 4.3 Ziele und Priorisierung**

Diesem Kapitel kommt eine grosse Bedeutung zu. Insbesondere die Priorisierung der 14 Ziele hat konkrete Auswirkungen auf die weitere Ausgestaltung der Walpolitik und deren Finanzierung. Die Abbildung 4-2 suggeriert implizit auch ein finanzielles Engagement des Bundes. Um zwischen der Rolle und dem finanziellen Engagement des Bundes besser unterscheiden zu können, wäre allenfalls eine Ergänzung der Graphik sinnvoll. Die SAB ist mit der im Berichtsentwurf enthaltenen Priorisierung einverstanden. Insbesondere die Schutzwaldleistungen gemäss Ziel 12 müssen weiterhin vom Bund abgegolten werden. Auch für die anderen Ziele wird weiterhin ein Engagement des Bundes erforderlich sein. Dazu gehören z.B. auch finanzielle Anreizmechanismen für die Stärkung der Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe. Die SAB bezweifelt allerdings die im Bericht zwischen den Zeilen durchscheinende Meinung, dass zeitlich begrenzte Anreizmechanismen genügen, um die Probleme der Forstwirtschaft zu lösen. Hier wird ein längerfristiges Engagement des Bundes erforderlich sein, um z.B. den Strukturwandel zu begleiten. Einige Bereiche werden auch in Zukunft permanent unterstützt werden müssen, so z.B. die Lehre und Forschung.

Entsprechend unseren einleitenden Bemerkungen fordern wir die Aufnahme eines neuen Zieles „integrales Naturgefahrenmanagement“ mit sehr grosser Priorität und sehr grossem Handlungsbedarf.

### **Kapitel 4.4 Zielsynergien und –konflikte**

Keine Bemerkungen

## **Kapitel 5 Strategische Leitlinien**

### **Kapitel 5.1 Vorrangleistungen**

Gerade im Berggebiet erbringt der Wald meist mehrere Funktionen gleichwertig. Eine strikte Trennung nach Vorrangleistungen ist deshalb z.T. problematisch. Es darf z.B. auch nicht vergessen werden, dass auch ein Schutzwald gepflegt werden muss, was mit entsprechenden Kosten verbunden ist. Die Festlegung der Vorrangleistungen darf deshalb nicht vom Bund „von oben herab“ erfolgen, sondern muss durch die kantonalen / regionalen Akteure erfolgen.

Wir sind der Auffassung, dass der Schutzwald nicht nur „auch“ gepflegt werden muss, sondern dass die Schutzwaldpflege vor alle anderen Pflegemassnahmen gestellt werden muss. In den Berggebieten ist in rund 80% der Fälle die direkte und indirekte Schutzwaldfunktion die Vorrangleistung.

Die Aussage im Bericht, wonach der Bund nur noch Programme im Bereich Schutzwald und Biodiversität subventioniert ist verhänglich. Es könnte daraus gefolgert werden, dass der Bund nur noch Aktivitäten in diesen beiden Bereichen finanziell unterstützt. Hier ist eine Präzisierung dringend erforderlich.

### **Kapitel 5.2 Ökologischer Standard, soziale und ökonomische Prinzipien**

Die SAB erachtet die Festlegung eines ökologischen Standards flächendeckend für die ganze Schweiz als äusserst problematisch. Diese ökologischen Standards können für die Forstwirtschaft eine zusätzliche Auflage bedeuten und widersprechen somit dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit. Die bisherigen Labels (FSC und Q) haben sich nach Ansicht der SAB bewährt und sollten weiterhin auf freiwilliger Basis weiter geführt werden.

Bei den ökonomischen und sozialen Prinzipien sind die konkreten Auswirkungen zur Zeit nicht klar. Aus den Erläuterungen zu den ökonomischen Prinzipien geht deutlich hervor, dass auch in der Waldwirtschaft ein Strukturwandel gefördert werden soll (3.4 Am Markt nicht überlebensfähige Akteure werden durch Bundessubventionen nicht länger künstlich am Leben erhalten). Die SAB ist sich bewusst, dass ein gewisser Strukturwandel auch in der Waldwirtschaft unumgänglich ist. Sie erwartet jedoch vom Bund konkrete Massnahmen, wie dieser Strukturwandel aktiv begleitet werden kann. Die Auswirkungen und entsprechende Gegenmassnahmen müssen im jeweiligen regionalen Kontext analysiert und vorbereitet werden. Dabei spielt insbesondere die Zusammenarbeit mit den anderen Sektoralpolitiken und der Regionalpolitik eine wichtige Rolle.

### **Kapitel 5.3 Rahmenbedingungen**

Diese Rahmenbedingungen sind wichtig für eine funktionierende und wettbewerbsfähige Marktwirtschaft. Durch eine verstärkte horizontale und vertikale Kooperation könnte eine Verbesserung dieser Rahmenbedingungen angestrebt werden. Dies bedingt aber, dass die entsprechenden Akteure seitens des Bundes effektiv zur Kooperation bereit sind. Eine Änderung im Bereich LSVA dürfte z.B. von der Eidg. Finanzverwaltung nur schwer akzeptiert werden.

Gemäss Angaben aus dem Landesforstinventar ist die Erschliessung der Wälder nicht überall gleich gut und weist insbesondere im Berggebiet noch Lücken auf. Ein

Rückzug des Bundes aus der weiteren Förderung der Erschliessung würde diesen Missstand weiter in die Zukunft projizieren.

#### **Kapitel 5.4 Sektorübergreifende Partnerschaften**

Die verstärkten sektorübergreifenden Partnerschaften sind aus Sicht der SAB eine der wichtigsten Neuerungen und letztlich auch Voraussetzung für den Erfolg des WAP. Die Ausführungen in Kapitel 5.4 enthalten in dieser Hinsicht lediglich Absichtserklärungen. Es ist noch nicht absehbar, wie die Partnerschaften konkret umgesetzt werden sollen. Sie werden auch hier wiederum massiv von der Bereitschaft der einzelnen Departemente zur Kooperation abhängen. Eine konkrete Massnahme wäre z.B. die Umsetzung des Postulats Stadler (Konferenz für den ländlichen Raum und die Berggebiete), welches eine verstärkte vertikale Kooperation ermöglichen würde. Eine weitere Massnahme wäre die Co-Finanzierung gemeinsamer Projekte durch verschiedene Bundesämter. Dies ist heute vielfach nicht möglich. So schliesst z.B. eine Finanzierung über Regio Plus die Finanzierung durch weitere Bundesmittel aus.

#### **Kapitel 5.5 Aus- und Weiterbildung sowie Forschung und Entwicklung**

Wir teilen die Auffassung, wonach es sich hier um einen wichtigen Aspekt handelt. Dieser Bereich wird aber nicht finanziell selbsttragend ausgestaltet werden können. Das BUWAL wird hier vielmehr permanent Mittel zur Verfügung stellen müssen. In Lehre und Forschung sollte unseres Erachtens vermehrt auch das integrale Naturgefahrenmanagement aufgenommen werden. Der Aufbau und die Stärkung von bestehenden sektorübergreifenden Kompetenzzentren zur Sicherstellung des integralen Naturgefahrenmanagements tragen dazu konkret bei.

#### **Kapitel 5.6 Information und Dialog**

Keine Bemerkungen

#### **Kapitel 6 Massnahmen**

Wir erlauben uns nachfolgend einige Bemerkungen zu ausgewählten Massnahmen.

##### **Kap. 6.1**

Massnahme „Sicherstellung einer minimalen Schutzwaldpflege...“. Nach Ansicht der SAB muss das Ziel nicht die Sicherstellung einer minimalen, sondern einer optimalen Schutzwaldpflege sein. Im Rahmen dieser Massnahme ist auch ein deutlicher Verweis auf das integrale Naturgefahrenmanagement angebracht.

##### **Kap. 6.2**

Massnahme 1a2: Aus Sicht der Berggebiete hat das Primat des Realersatzes heute keine Priorität mehr. Der Realersatz könnte fallen gelassen werden. Entscheidend ist der Querbezug zu Massnahme 2a3, welche eine regionale Differenzierung erlaubt.

#### **Kapitel 7 Umsetzung**

##### **Kapitel 7.1 Kostenszenarien**

Siehe einleitende Bemerkungen

## **Kapitel 7.2 Vollzug**

Angesichts der positiven Erfahrungen mit dem WAP-Forum ist ein Anliegen, dass dieses Forum auch für die weiteren Phasen in Form einer Begleitgruppe / Diskussionsplattform aufrechterhalten wird. Die SAB ist gerne bereit, sich weiterhin aktiv in dieses Forum einzubringen.

Der Schlussbericht zum WAP enthält allgemeine Vorgaben zur Neugestaltung der Waldgesetzgebung. Diese wird in nächster Zeit in den entsprechenden Gesetzen und Verordnungen zu konkretisieren sein. Erst dann können auch die Auswirkungen des WAP abschliessend beurteilt werden. Im Rahmen des WAP-Berichtes wäre ein Ausblick auf den erforderlichen normativen Anpassungsbedarf hilfreich und sinnvoll.

## **Kapitel 7.3 Controlling**

Keine Bemerkungen

## **Kapitel 7.4 Organisation**

Die heutige Verwaltungsorganisation Bund - Kantone – Gemeinden wird als schwerfällig empfunden. Diese Verwaltungsorganisation wäre grundsätzlich zu überprüfen. Mit einer derartigen Überprüfung sollten Doppelspurigkeiten beseitigt und für die Waldeigentümer wieder mehr unternehmerische Freiheiten ermöglicht werden.

## **Kapitel 7.5 Der Katastrophenfall**

Die SAB erwartet seitens des BUWAL ein verbindliches und institutionalisiertes Programm für den Katastrophenfall. Katastrophenfälle ereignen sich immer wieder. Deren Bewältigung darf nicht an Engpässen der Bundesfinanzen scheitern. Die Borkenkäferproblematik steht dafür stellvertretend. Aber auch Brandereignisse wie der Grossbrand in Leuk vom August 2003 sollten explizit zu diesem Katastrophenfällen gerechnet werden. Insbesondere der Gefahrenprävention ist besondere Beachtung zu schenken. Aktuell bestehen starke Tendenzen auch im BUWAL, die Gefahrenprävention zu reduzieren. Verschiedene geplante Abbaumassnahmen im Entlastungsprogramm 03 (z.B. Lawinenschutz) zeigen dies deutlich. Die SAB erwartet ein verstärktes Engagement des Bundes in der Naturgefahrenprävention und Krisenbewältigung und unterstützt deshalb auch einen entsprechenden Verfassungsartikel.

## C Zusammenfassung

Die SAB bedankt sich abschliessend nochmals für die Möglichkeit, sich im WAP-Forum aktiv zu beteiligen. Die SAB erachtet den vorliegenden Bericht als gute Diskussionsgrundlage. Einige wichtige Forderungen der SAB wurden im Bericht aufgenommen. Die SAB erwartet, dass auch der weitere Verlauf der Arbeiten an einem neuen Waldgesetz in einer derart offenen und konstruktiven Weise organisiert wird und ist gerne bereit, sich am Prozess weiterhin aktiv zu beteiligen.

Mit freundlichen Grüssen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT  
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Der Präsident:

Der Direktor:

Dr. Theo Maissen

Thomas Egger