

Workshop Arbeitsgruppe 5: Wie kann die Waldausdehnung gestaltet werden?

Inputreferat von Lukas Bühlmann (VLP- ASPAN)

Wie kann die Waldausdehnung gestaltet werden?

Kein gesetzlicher Handlungsbedarf im Mittelland

Der Wald ist für den Lebensraum Schweiz von zentraler Bedeutung. Gerade im dicht besiedelten Mittelland mit der sich rasant verändernden Landschaft und den vielfältigen Nutzungsansprüchen an den Boden stellt der Wald einen ruhigen und ausgleichenden Pol dar, den es zu erhalten gilt. Dies insbesondere auch mit Blick auf den gegenwärtig erheblichen Nutzungsdruck auf die Landwirtschaftszone. Dank den strengen Schutzbestimmungen des Waldgesetzes und den hohen Anforderungen an Rodungen konnte die Bodenspekulation vom Wald bisher ferngehalten werden und dies soll auch in Zukunft so bleiben. Im Unterschied zum Berggebiet findet im Mittelland und in den grossen Alpentälern keine oder eine bloss unbedeutende Ausdehnung des Waldes statt. Dafür sorgen die Landwirtschaft mit ihrem Interesse an einer (intensiven) Bodenbewirtschaftung und der starke Siedlungsdruck. Mit der 1991 erfolgten Revision des Waldgesetzes und der darin postulierten Festlegung der Waldgrenzen entlang von Bauzonen (Art. 13 WaG) wurden frühere Rechtsunsicherheiten bezüglich der Überbaubarkeit von Grundstücken auf neu eingewachsenen Waldflächen behoben.

...anders die Situation im Berggebiet

Im Berggebiet dehnen sich die Wälder in zum Teil unerwünschten Ausmass aus infolge Rückzugs der Landwirtschaft aus den schwer zu bewirtschaftenden und unrentablen Flächen. Der dynamische Waldbegriff des geltenden Rechts müsste hier - ähnlich wie im Bereich der Bauzonen - durch klare Waldfestlegungen entlang der heute bewirtschafteten Landwirtschaftsflächen relativiert werden. Damit würden spätere Rodungen möglich, was allein jedoch das Problem nicht lösen dürfte. Mit landwirtschaftlichen Direktzahlungen und Beiträgen der öffentlichen Hand müsste vielmehr dafür gesorgt werden, dass wertvolle Kulturlandschaften und der Wechsel zwischen Wald und offener Weide im Interesse der Ökologie und des Tourismus nicht verloren gehen. Die Zahlungen müssten von (regionalen) Entwicklungsvorstellungen abhängig gemacht werden, wie sie beispielsweise in den heutigen Landschaftsentwicklungskonzepten zum Ausdruck kommen. Gewisse Flächen können jedoch durchaus der Natur überlassen werden.

Kantonale oder regionale Kontingentierung ist abzulehnen

Kantonale oder regionale Waldkontingente, wie sie da und dort diskutiert werden, sind abzulehnen. Die Gefahr wäre zu gross, dass bei solchen Regelungen wertvolle Waldflächen gegen weniger wertvolle ausgetauscht würden, womit die Bedeutung der

Wälder für die Gestaltung der Landschaft, für den Schutz vor Naturgefahren, für den ökologischen Ausgleich und die Erholung der Bevölkerung verloren ginge und dies vor allem (aber nicht nur) in den Agglomerationsgebieten mit massivem Siedlungsdruck.

Keine Aufweichung der Rodungspraxis

Abzulehnen sind auch Forderungen nach einer Liberalisierung der heutigen Rodungsgesetzgebung. Die heutige Gesetzgebung und Praxis haben sich bewährt. Für standortgebundene, raumplanerisch abgestimmte und umweltverträgliche Vorhaben darf Wald gerodet werden und von diesem Recht wird, wie die Praxis zeigt, reichlich Gebrauch gemacht (Verkehrwege, touristische Transportanlagen, Freizeiteinrichtungen, Deponien etc.). Das Bundesgericht lässt ausnahmsweise gar für Siedlungszwecke Rodungen zu, wenn in einem Gebiet viel Wald und wenig offene Fläche vorhanden sind. Eine Aufweichung der heutigen Rodungsvoraussetzungen würde vorab im Mittelland mit seinem enormen Siedlungsdruck einen Dammbruch bewirken (vgl. Bauen ausserhalb der Bauzone) und die raumplanerisch und ökologisch wichtige Funktion der vorhandenen Wälder gefährden. Denkbar wäre eine grosszügigere Rodungspraxis allenfalls in Gebieten mit wachsender Waldfläche, doch auch hier wäre dafür zu sorgen, dass raumplanerisch wertvolle Waldflächen nicht verloren gehen bzw. gegen weniger wertvolle ausgetauscht werden.

Inputreferat von Rolf Manser (BUWAL)

Ist die Waldausdehnung überhaupt ein Problem?

Die Waldausdehnung ist kein Problem des Waldes, und deren Gestaltung keine zentrale Frage der Walderhaltung. Da aber politischer Druck v.a. seitens der Landwirtschaft aufgebaut wird, muss sich der Waldsektor mit dieser Thematik auseinandersetzen.

Im Waldgesetz finden sich gewisse Regelungen, die den Einwuchs begünstigen bzw. die Gestaltung beeinflussen:

- dynamischer Waldbegriff: Nach einer gewissen Zeit wird eine einwachsende Fläche zu Wald im Rechtssinne (je nach Kanton 10 – 20 Jahre). Anschliessend ist die Entfernung des Waldes sehr eingeschränkt.
- Bei einer Rodung wird grundsätzlich Realersatz gefordert, selbst in Gebieten mit starker Waldzunahme.

Das Waldprogramm Schweiz (WAP-CH) des Bundes schlägt hier folgende Massnahmen vor:

1. Erarbeitung von Zielsetzungen und Kriterien bezüglich Waldflächenzunahme im Rahmen der Raumplanung. (z.B. Landschaftsentwicklungskonzept).

2. Teilweise Aufgabe des dynamischen Waldbegriffs und Erstellung von Waldkatastern in den raumplanerisch festgelegten Gebieten mit unerwünschter Waldflächenzunahme. Nach 30 Jahren wird überprüft, ob eine einwachsende Fläche, die gemäss Waldkataster nicht Wald ist, dem Waldareal zugewiesen wird.
3. Verzicht auf Realersatz bei Rodungen in Gebieten mit zunehmender Waldfläche zugunsten von Massnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes.
4. Gezielter Einsatz von Flächenbeiträgen für Bewirtschafter.

Im Rahmen der derzeitigen Revision des Waldgesetzes wird die Umsetzung der Punkte 2 und 3 diskutiert; die Punkte 1 und 4 gehen über den Rahmen des Waldgesetzes hinaus und müssen im Verbund mit der Landwirtschaft und der Raumplanung angegangen werden.

Fazit:

Der Waldsektor hilft gerne mit bei der Problemlösung. Er kann

- Ideen liefern (s. WAP-CH)
- Prozesse auf kantonaler/regionaler Ebene initiieren
- gesetzliche Rahmenbedingungen regeln

Der Schlüssel liegt aber eindeutig bei der Ausgestaltung der Landwirtschaftspolitik!

Workshop Protokoll Arbeitsgruppe 5: Wie kann die Waldausdehnung gestaltet werden?

TeilnehmerInnen

Irmi Seidl (Moderation): Oekonomin; Co-Leiterin Abteilung Ökonomie/WSL

Rolf Manser (Inputreferat): Forstingenieur; Leiter Kantonsdienst in der Eidgenössischen Forstdirektion/BUWAL; Leitung der Arbeitsgruppe Waldfläche im Waldprogramm Schweiz (WAP CH)

Lukas Bühlmann (Inputreferat): Jurist; Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN)

Raimund Rodewald (Podiumsgast): Biologe; Geschäftsleiter der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL-FP)

Ruedi Boesch (Protokoll): Geograph; wissenschaftlicher Mitarbeiter Abteilung Landschaftsinventur/WSL; Mitarbeiter WaSAlp

Priska Baur (Protokoll): Agrarökonomin; Co-Leiterin Abteilung Oekonomie/WSL; Projektleiterin WaSAlp

Urs Amstutz: Forstingenieur; Direktor Waldwirtschaft Verband Schweiz

**Workshop: Waldausdehnung im Schweizer Alpenraum:
Ursachen, Folgen, Massnahmen**
Workshop im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes 48
„Landschaften und Lebensräume der Alpen“
10. Juni 2004, Birmensdorf

Karin Hindenlang (Gesamtmoderation Workshop WaSAlp): Biologin; wissenschaftliche Mitarbeiterin Abteilung Biodiversität/WSL; u.a. Mitarbeit im NFP 48 Projekt „Die Weisstanne und der Wald-Wild-Konflikt im Gebirge: Verändert der Verbiss durch Huftiere die Waldlandschaft in den Alpen?“

Georg Iselin: Forstingenieur; z.Z. Kreisförster Kt. Luzern (Mutterschaftsvertretung)

Evelyne Kamber: Forstingenieurin; Bereich Wald pro natura

Veronika Killer: Diplomandin im NFP 48 Projekt „Nachhaltige Landschafts-Produktionssysteme: ein nachfrageorientierter landwirtschaftlicher Ansatz“ (SULAPS); Büro INFRAS

Marco Moretti: Zoologe; wissenschaftlicher Mitarbeiter Sottostazione Sud delle Alpi/WSL

Andreas Stalder: Geograf/Jurist; Leiter Sektion Landschaft und Landnutzung in der Abteilung Landschaft/BUWAL

Anton Stuebi: Agronom; Abteilung Strukturverbesserung/BLW

Nina Schneeberger: Geographin; Abteilung Naturschutz und historische Ökologie; Doktorandin im NFP 48 Projekt „Transformationsgeschwindigkeiten von Landschaften im Alpenraum: Gefahren und Chancen für Menschen und ausgewählte Arten“

Urs Steiger: Biologe; Kommunikationsbeauftragter im NFP 48

Inputreferate

vgl. Unterlagen von Rolf Manser und Lukas Bühlmann

Diskussion

Stuebi: Achtung, es braucht auch im Mittelland eine differenzierte Betrachtung der Waldflächenzunahme; es besteht nach wie vor ein grosser Druck auf die Landwirtschaftliche Nutzfläche (Realersatz Wald auf Lw. Nutzfläche)

Stalder: Die Aufweichung des dynamischen Waldbegriffs müsste mittels planerischer Instrumente gesteuert werden. Für das Aufmachen von Wäldern und die Pflege von offenen Flächen braucht es jemand; es wird aber nicht mehr Geld geben. Erleichterte Rodungsvoraussetzungen sollen für übergeordnete Interessen gelten, aber keine generelle Erleichterung. Achtung vor Missbrauch zugunsten von Partikularinteressen.

Rodewald: Mehrmals sind nun LEKs (Landschaftsentwicklungskonzepte) als mögliche Instrumente genannt worden. Aber LEKs alleine helfen noch nichts, wie sollen sie verankert werden? Auch die ÖQV¹ wirken nicht unbedingt dort, wo es nötig wäre.

¹ Protokollergänzung Baur: Die Ökoqualitätsverordnung wurde im Jahr 2001 im Rahmen der agrarpolitischen Direktzahlungen zur Förderung von Öko-Ausgleichsflächen erlassen.

**Workshop: Waldausdehnung im Schweizer Alpenraum:
Ursachen, Folgen, Massnahmen**
Workshop im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes 48
„Landschaften und Lebensräume der Alpen“
10. Juni 2004, Birmensdorf

Stuebi: Die Ökoqualitätsverordnung fördert die Vernetzung von Öko-Ausgleichsflächen. Denn die Zahlungen sind an ein Vernetzungskonzept gebunden.

Stalder: Das Vernetzungskonzept für die ÖQV und ein LEK sind nicht dasselbe. Ersteres bezieht nur die Landwirtschaft mit ein, während ein LEK alle Interessen berücksichtigt. Ein LEK ist ein partizipativer Prozess. LEKs sind aber keine planungsrechtlichen Instrumente, sondern lediglich Planungsgrundlagen. Man müsste sie deshalb minimal rechtlich einbinden, auch um das Interesse der Kantone zu wecken. Dazu müssten Qualitäts- und Verfahrenskriterien festgelegt werden, eine Genehmigungsinstanz etc.

Rodewald: Es besteht die Gefahr, dass das LEK marginalisiert wird. Wir dürfen die Chance nicht verpassen, das LEK juristisch weiter zu entwickeln.

Stalder: Eine integrale Raumordnungspolitik kann nur die Raumplanung entwickeln.

Bühlmann: Die Instrumente dazu wären vorhanden.

Iselin: Wir müssten die Landwirtschaftspolitik besser verstehen, es gibt landschaftssteuernde Elemente in der Landwirtschaftspolitik. Die Landwirtschaftspolitik ist sehr landwirtschaftslastig im Unterschied zu einem LEK. Die Agrarpolitik in die Raumplanung einzubauen ist „ein harter Brocken“. Alles Geld kommt von Bern.

Stuebi: Die Landwirtschaftspolitik ist nicht nur landwirtschaftslastig. Heute wird der Ökologische Leistungsnachweis² verlangt.

Iselin: Die Raumplanung hat einen sehr schwachen Einfluss, wichtig ist die Landwirtschaftspolitik und deren Beiträge.

Amstutz: Die Waldausdehnung ist ein „Ausfluss der Natur“. Sie ist kein Agrar- und kein Forstproblem. Das Problem ist, dass die Fläche eine Zeit lang Niemandsland ist. Die unterschiedlichen Politiken kommen sich in die Quere. Der Betriebszweig Wald hat keine Bedeutung in der Landwirtschaft, deshalb auch nicht die beginnende Einwaldung. Der Schwarzpeter wird weitergeschoben, weil sich niemand damit auseinandersetzen will.

Stalder: Beispiel Emmental: Wir gehen von der Annahme aus, dass in Zukunft etliche Landwirtschaftsbetriebe im Privatwaldgebiet etwas weniger von der Landwirtschaft, dafür etwas mehr vom Wald leben muss. Das LEK müsste ein integrale Sichtweise liefern; pro Betrieb wäre eine Art ganzheitlicher Leistungsauftrag als Grundlage für flächendeckende DZ zu erteilen, der Leistungen in Landwirtschaft, Wald, Naturgefahren sowie Natur- und Landschaftspflege einbezieht.

Kamber: Jetzt wird das LEK als Allerweltheilmittel dargestellt. Das scheint mir problematisch. Solange das Bauernsterben weitergeht, nimmt die Waldfläche zu.

² Protokollergänzung Baur: Der ÖLN entspricht verschiedenen Umweltauflagen für Landwirtschaftsbetriebe, die diese gemäss Landwirtschaftsgesetz im Gegenzug für die allgemeinen Direktzahlungen einhalten müssen.

**Workshop: Waldausdehnung im Schweizer Alpenraum:
Ursachen, Folgen, Massnahmen**
Workshop im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes 48
„Landschaften und Lebensräume der Alpen“
10. Juni 2004, Birmensdorf

Baur: Achtung, es gibt keinen direkten Zusammenhang zwischen der Aufgabe von Landwirtschaftsbetrieben und der Bewirtschaftungsaufgabe von Flächen. Gute Flächen werden verpachtet und weiterhin bewirtschaftet

Stalder: Müsste der Wald in die Agrarpolitik einbezogen werden?

Iselin: Im Wald gibt es die WEPs (Waldentwicklungspläne).

Amstutz/Manser/Stalder: Die Sektoren Wald und Landwirtschaft müssen besser koordiniert werden.

Manser: LEKs eignen sich für eine Koordination. Gestaltung ist dann nötig, wenn es ein Problem ist. Wenn ja, so ist die Raumplanung gefragt. Wenn die Raumplanung zu schwach ist, so muss sie vielleicht gestärkt werden. Der Ablauf müsste sein:

1. Problem: Ja/Nein?
2. Wenn Ja: dann braucht es eine partizipative Aushandlung der Interessen
3. dann kommt die Frage der gestaltenden Massnahmen, z.B. eine Flexibilisierung des dynamischen Waldbegriffes

Rodewald: Eine Grundnutzung existiert nicht mehr (multifunktionale Flächen).

Eigentlich sind wir im Dienstleistungssektor, nicht mehr im Primärsektor. Die Politik soll neue Leistungsformen subventionieren.

Iselin: Regionen und Gemeinden müssen wieder für sich selber Perspektive entwickeln. Die Ebene (Bund, Kanton, Region, Gemeinde) ist wichtiger als der Sektor (Wald, Landwirtschaft).

Moretti: ???

Kamber: Interessant ist z.B. die Gemeinde Flims. Diese gibt pro Jahr Fr. 20'000.- für die Pflege von Flächen aus. Nur Wald und Land fusionieren reicht nicht, das sog. öffentliche Interesse ist oft touristisch durchzogen. Was aber heisst „öffentliches Interesse“? Aus Sicht Landschaft und Naturschutz sind wir skeptisch gegenüber einer Stärkung der Gemeinden.

Stalder: Ich bin eine Person, für die das Einwachsen des Waldes kein Problem ist, weil auch grossflächige Gebiete zu Gunsten der Entwicklung einer natürlichen Dynamik und als Grosslebensräume wichtig sind. Abgesehen von Hot Spots des Arten- und Lebensraumschutzes ist es kein allgemeines Problem. Provokativ gesagt: Ist das Einwachsen von Wald nicht ein Problem, das von gewissen Kreisen inszeniert wird, um auf eingewachsenen Flächen Partikularinteressen durchzusetzen (z.B. Baugeschäfte, Tourismus)?

Stuebi: Wald würde weniger vormarschieren, wenn die Erschliessung vereinfacht wäre. Die wirtschaftliche Existenz wäre so einfacher zu sichern. In den Kantonen Obwalden, Nidwalden z.B. ermöglicht die Erschliessung der Alpen das Offenhalten der Landschaft. Bei der Erschliessung geht es nicht nur um die Landwirtschaft, es gibt auch anderes zu berücksichtigen, z.B. Inventare, Jagdbanngebiete etc.

**Workshop: Waldausdehnung im Schweizer Alpenraum:
Ursachen, Folgen, Massnahmen**
Workshop im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes 48
„Landschaften und Lebensräume der Alpen“
10. Juni 2004, Birmensdorf

Iselin: Im Entlebuch gibt es Gemeinden, für die die erschlossenen Betriebe heute eine finanzielle Belastung sind.

Kamber: Fazit: je nach Lage ist ein arbeitsloser Bauer billiger, als eine Erhaltung der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft ...

Rodewald: Dort wo die Menschen leben, z.B. im Valle Bavona, dort wollen sie die Landschaft rund um die Dörfer freihalten; abgelegene Gebiete wollen sie zuwachsen lassen.

Die landwirtschaftliche Nutzung soll auch die Betriebsentwicklung in einem Regionalkonzept einschliessen. Dies sind relative einfache Kriterien.

Es handelt sich um ein sogenanntes Tormodell (??): Jeder der ein Rustico umbauen will, muss seine Umgebung auch bewirtschaften. Das Problem sind eher die Naturgefahren.

Als Grundlage dient ein interkommunaler Nutzungsplan zwischen zwei Gemeinden.

Mit der Umsetzung ist eine Stiftung beauftragt worden. Innovativ ist, dass die Trägerschaft mit einem Nutzungsplan verbunden ist. Dieser wird ziemlich stur/repressiv umgesetzt.

Das Valle Bavona ist ein teures Modell. Es fragt sich, ob es als Modell für weitere Gebiete in der Schweiz geeignet ist?

Baur: Sind interkommunale Nutzungspläne in der Praxis verbreitet?

Bühlmann: Interkommunale Nutzungspläne sind sehr selten, im allgemeinen machen es die Gemeinden jede für sich.

Boesch: Ist das Valle Bavona nicht ein Spezialfall?

Stalder: In der Agrarpolitik 2007 gibt es Möglichkeit, Regionalentwicklungsprojekte zu unterstützen, z.Z. gibt es Pilotprojekte.

Rodewald: Interkommunaler Nutzungsplan ist nicht eine Heile-Welt-Lösung, ist eigentlich etabliert, aber interkommunal. Der Plan ist sehr konkret, die Bewirtschaftungspflicht gilt nicht nur für die Landwirtschaft. Es ist zudem ein sozialer Druck da. Eine Duldungspflicht gibt es auf Ebene Bund seit 1980, im Kt. TI seit 1996.

Zwischenbilanzrunde

Bühlmann: LEK sind gute Mittel, ich sehe keine bessere Lösung. Es braucht Anreize für Kooperationen.

Baur: Die Raumplanung ist das integrative Instrument.

Stuebi: Die Agrarpolitik 2011 bietet mit der Möglichkeit von regionalen Projekten ein neues Instrument.

Amstutz: Es ist vor allem ein praktisches Problem. Ob eine Fläche als Wald oder Land klassiert ist, ist egal: Die Landwirtschaft muss mitziehen, ein Fläche muss auch für die Landwirtschaft interessant sein. Die Übergangszeit muss geregelt sein, nicht die Raumplanung ist entscheidend.

Moretti: ???

Kamber: Verschiedene Sektoren müssen zusammenarbeiten, aber die Natur wächst trotzdem weiter.

Killer: Raumplanung ...(**wie weiter ?**)

Stalder: Das "Valle Bavona" könnte als Modell eines LEK's dienen.

Manser: Falls die Waldausdehnung ein Problem ist, brauchen wir ein LEK, das auf regionalpolitischen Überlegungen basiert und raumplanerisch umgesetzt wird.

Baur: LEK's alleine genügen nicht. Die Planung muss mit finanziellen Anreizen verbunden werden.

Kamber: Die Raumplanung muss gestärkt werden, dann ist ein LEK mit stärkeren Zähnen möglich.

Stalder: Ein LEK darf nicht zu einem Wunschkatalog analog zu den regionalen Entwicklungskonzepten in IHG-Regionen (Investitionshilfegesetz) verkommen, sondern muss die spezifischen Werte erarbeiten, kommunizieren und in Wert setzen.

Iselin: Wir haben etwas vergessen. Der Wald ist heute ein Tabu. Dieses Tabu zu brechen, ist nicht ungefährlich. Mit den Worten Gotthard's Bloetzer vor Jahren: „Der Wald ist zu wertvoll, um ihn der Raumplanung zu überlassen.“

Highlights aus Sicht Rodewald

1. LEK ist ein interessantes Instrument, aber es muss rechtlich in die finanziellen Geldflüsse, in die Regionalpolitik und in die Raumplanung eingebettet werden.
2. Brauchen wir eine Teilrelativierung des Rodungsverbotes? Vorsicht vor einer Lockerung des dynamischen Waldbegriffes.

Schlussdiskussion

Iselin: Der starre Schutz des Waldes soll nicht aufgeweicht werden.

Stalder: Waldeinwuchs nur dort verhindern, wo er öffentliche Interessen blockiert (z.B. Bau öffentlicher Anlagen).

Stuebi: Es braucht eine Aufweichung des Rodungsverbotes. Beim dynamischen Waldbegriff braucht es eine Auflockerung dort, wo explizit öffentliches Interesse besteht. Aber das Rodungsverbot soll bestehen bleiben.

Workshop: Waldausdehnung im Schweizer Alpenraum:

Ursachen, Folgen, Massnahmen

Workshop im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes 48

„Landschaften und Lebensräume der Alpen“

10. Juni 2004, Birmensdorf

Baur: Das Tabu des Waldes ist eine Institution, die über mehr als 100 Jahre gewachsen ist. Diese Institution ist einzigartig in der Umweltpolitik. Sie aufzuweichen, ist mit Risiken verbunden, die nicht unterschätzt werden dürfen.

Bühlmann: Die Relativierung des Rodungsverbotes entlang der Bauzonen ist nachvollziehbar, hat eine wichtige rechtliche Klärung erbracht. Modell für Aufweichung des dynamischen Waldbegriffes?

Manser: Eine Gesetzesänderung braucht es nur beim dynamischen Waldbegriff, nicht bei der Rodung.

Protokoll: Ruedi Boesch, Priska Baur, 19. Juli 2004