

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse
Band: 141 (1990)
Heft: 10

Artikel: Die forstliche Planung im neuen Waldgesetz : wie geht es weiter?
Autor: Rüschi, Willy
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-765018>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 22.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Die forstliche Planung im neuen Waldgesetz — wie geht es weiter?¹

Von *Willy Rüschi*
(Eidg. Forstdirektion, BUWAL, CH-3003 Bern)

Oxf.: 62:93

Es ist eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe des SAFE gewesen, die anlässlich der Vernehmlassung zum neuen Waldgesetz (WaG) verlangt hat, die Erarbeitung von forstlichen Planungsgrundlagen mittels Bundesbeiträgen zu unterstützen. Diese Forderung ist unter Berücksichtigung der für den Waldeigentümer doch mancherorts beträchtlichen Restkosten beim Erstellen von Betriebs- oder Wirtschaftsplänen vom Gesetzgeber eigentlich diskussionslos aufgenommen worden. Sie befindet sich zur Zeit im Art. 38 des Entwurfs zum neuen Waldgesetz. Es ist deshalb ein Anliegen, einen groben Abriss davon zu zeigen, wie sich der Gesetzgeber die Umsetzung und Konkretisierung dieser vollständig neuen Subventionskategorie ungefähr vorstellt, wobei der materielle Gehalt zur Thematik praktisch ausnahmslos von seiten der SAFE-Mitglieder beige-steuert worden ist.

1. Ausgangslage

Im bereits erwähnten Art. 38 des Entwurfs WaG ist vorgesehen, dass der Bund Finanzhilfen bis maximal 60% an die Erarbeitung von forstlichen Planungsgrundlagen leistet. Zur Präzisierung sei darauf hingewiesen, dass gemäss Entwurf zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (= Subventionsgesetz) die Finanzhilfe für den Bund nicht verpflichtend ist und überdies kantonale Beiträge erfordert (Subsidiaritätsprinzip). Dies dürfte jedoch nur bei Finanzknappheit des Bundes eine einschränkende Bedeutung haben. Im übrigen lässt die Formulierung «forstliche Planungsgrundlagen» einen ausreichend grossen Interpretationsfreiraum offen. Bis zum heutigen Zeitpunkt ist der Gesetzesentwurf hinsichtlich dieser Planungselemente weitestgehend unbestritten, so dass er mit grosser Wahrscheinlichkeit erhalten bleiben dürfte. Damit besteht die absolut neue Gelegenheit, die forstlichen Führungsprozesse mit Bundesbeiträgen zu unterstützen und ihnen damit möglicherweise vermehrt zum Durchbruch zu verhelfen. Obwohl verschiedene Kantone in dieser

¹ Vortrag, gehalten am 20. November 1989 im Rahmen der Kolloquien der Abteilung für Forstwirtschaft der ETH Zürich.

Hinsicht bereits heute ohne Bundesbeiträge mit Erfolg grösste Anstrengungen unternemen, gibt es auch solche, die hier wahrscheinlich eine willkommene Motivation erhalten könnten.

Grundsätzlich wird sich der Gesetzgeber sehr bemühen, den allfälligen Verkehr mit dem Bund so einfach wie möglich zu gestalten. Es soll deshalb keinesfalls die Situation eintreten können, dass man infolge übermässigen Aufwandes oder vermuteter – zu wenig grosszügiger – Bundeskontrolle lieber auf die Subventionen verzichtet und damit die unerlässlichen Führungsprozesse allenfalls weiterhin nicht optimal gestalten kann.

Ein zweiter Grundsatz des Gesetzgebers ist es, den materiellen, das heisst ertragskundlich-planungstechnischen Freiraum bewusst möglichst gross zu definieren, um die notwendige Abstimmung auf die lokalen Gegebenheiten – und auf die bereits vorhandene Planung – effizient zu ermöglichen.

Gestützt auf die genannte Absicht des Gesetzgebers ergibt sich hinsichtlich des Vollzuges ein dritter Grundsatz. Der Rahmen des erwähnten, neuen Subventionsgesetzes soll entsprechend voll ausgenützt werden, und neue, einfachere Möglichkeiten von Zusicherungen und Zahlungen sollten die bisherigen, eher starren Traditionen ablösen können. Zu nennen sind an dieser Stelle zum Beispiel die Handhabung mittels Pauschalansätzen, wie sie von der Jungwaldpflege bekannt sind, oder neu mittels Pauschal- oder Globalbeiträgen (vgl. Kapitel 5).

2. Planungselemente im Entwurf zum neuen Waldgesetz

In Anbetracht der zunehmenden Belastungen des Waldes und der gleichzeitig steigenden Anforderungen der Öffentlichkeit an seine Schutz- und Wohlfahrtsleistungen ergibt sich die klare Absicht des Gesetzgebers, keinen Unterschied in der Behandlung von öffentlichem und privatem Wald mehr zu machen.

Die sehr lange dauernden forstlichen Führungsprozesse sind gerade wegen des zeitlichen Aspekts sehr kompliziert und sehr komplex. Doch ist der Forstingenieur aufgrund seiner Ausbildung, seiner Berufung und seiner Tätigkeit ein ganz ausgesprochener Spezialist im langfristigen Denken, das sich ja bekannterweise bis auf mehrere Baumgenerationen erstreckt. Diese einzigartig komfortable Situation des Forstingenieurs erlaubt es ihm, seine Absichten auch dann präzise auszudrücken, wenn sie während einigen Jahrzehnten Bestand haben müssen.

Die Philosophie des neuen Waldgesetzes ist es daher, die im öffentlichen Wald bereits vielerorts lückenlos vorhandenen, mittelfristigen Führungsprozesse – im engeren Sinne Wirtschafts- oder Betriebspläne – soweit nötig auch auf den langfristigen Zeithorizont auszudehnen und zu unterstützen. Parallel dazu ist die forstliche Planung auch im Privatwald fest zu institutionalisieren. Dies ist erst bei wenigen Kantonen der Fall.

Artikel 23

Abs. 1 - Der Wald ist so zu erhalten, dass er seine Funktion dauernd und uneingeschränkt erfüllen kann. (Nachhaltigkeit)

Abs. 2 - Die Kantone erlassen die erforderlichen Planungs- und Bewirtschaftungsvorschriften. Sie tragen dabei den Erfordernissen des naturnahen Waldbaues sowie dem Natur- und Heimatschutz Rechnung.

Abs. 3 - Lässt es die Walderhaltung zu, so kann namentlich aus ökologischen und landschaftlichen Gründen auf die Bewirtschaftung des Waldes verzichtet werden.

Abs. 4 - Die Kantone können nach Anhören der Waldeigentümer Waldreservate ausscheiden.

Abs. 5 - Wo es die Schutzfunktion erfordert, stellen die Kantone eine minimale Pflege sicher.

Abbildung 1. Bewirtschaftungsgrundsätze im neuen Waldgesetz.

Nachstehend wird innerhalb der einzelnen Absätze der beiden Artikel 23 (Bewirtschaftung vgl. *Abbildung 1*) und 38 (Finanzierung vgl. *Abbildung 2*) WaG auf jene Details hingewiesen, die forstliche Planungselemente tangieren. Diese beiden Artikel sind die einzigen im WaG, die sich explizit mit Planungsaspekten befassen.

2.1 Artikel 23 WaG

Obwohl nur Absatz 2 die forstliche Planung im engeren Sinne betrifft, müssen doch alle übrigen Absätze in entsprechender Form in die Planungsvorschriften eingebaut werden.

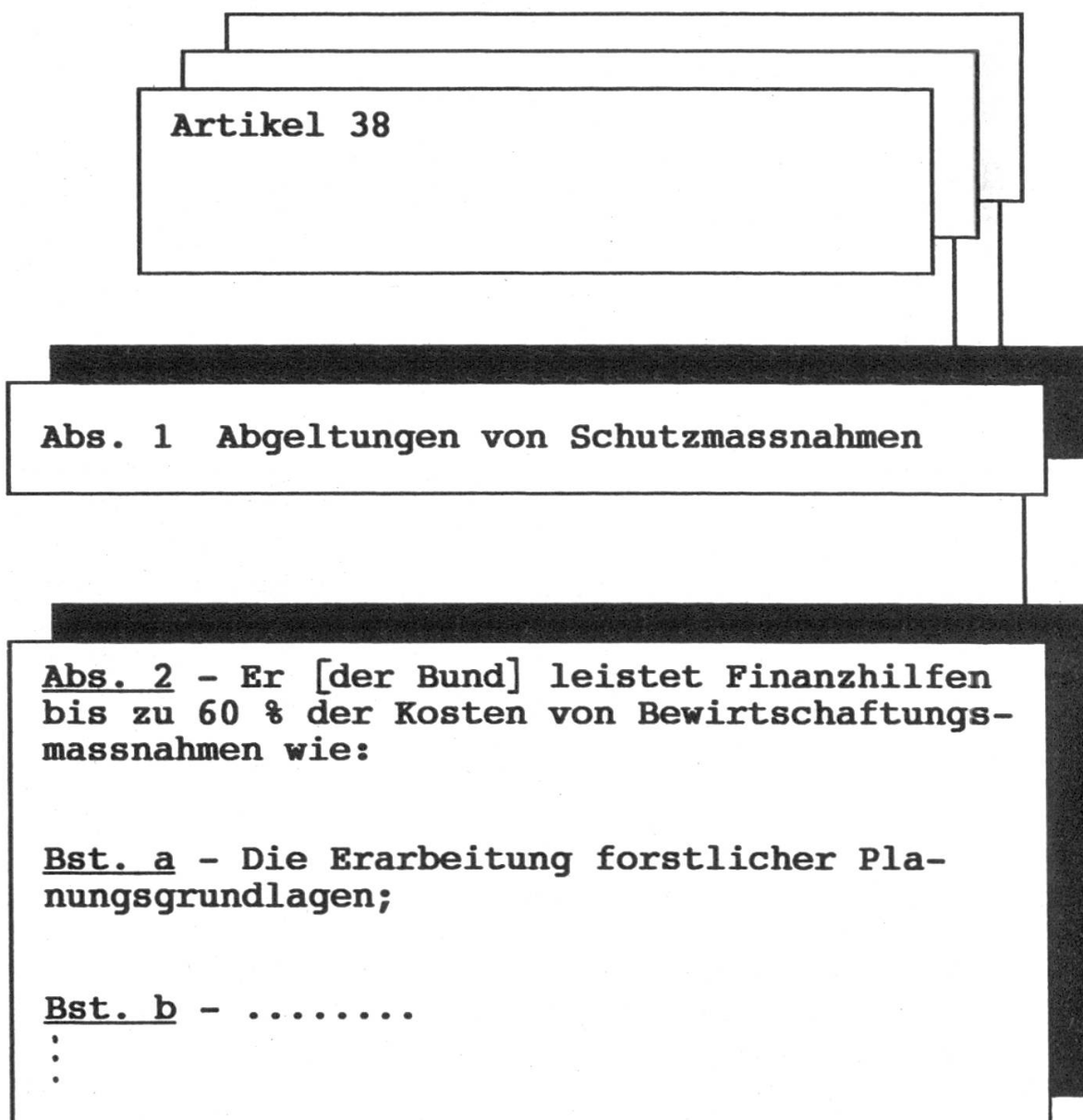


Abbildung 2. Finanzierungsgrundsätze im neuen Waldgesetz.

In diesem Sinne sind zu den Absätzen 3 und 4 (Nutzungsverzicht) sowie 5 (Sicherstellung der Schutzfunktion) einige planerische Grundzüge zu nennen. Wie bereits gezeigt worden ist (vgl. H. Balsiger, Schweiz. Z. Forstwes. 141 (1990) 10: 791 – 800), ist die Festlegung von Waldfunktionen im öffentlichen Interesse eine unabdingbare Notwendigkeit. Gestützt darauf kann abgeleitet werden, ob zu deren Sicherstellung eine minimale Pflege notwendig ist oder nicht.

Wenn ja, ist dies eine Grundlage für den Betriebsplan und damit auch für die Abgeltung. Als eigentliche Pflegepflicht sind diese Massnahmen zu den Schutzmassnahmen zu zählen, damit gesetzlich anzuordnen und abzugelten. Dies betrifft insbesondere Absatz 5 (vgl. Kapitel 2.2).

Wenn nein, ist neben der nachhaltigen Waldpflege im Sinne von Holzproduktion auch eine Verzichtsvorschrift bzw. ein Nutzungsverzicht möglich. Dazu müssten folgende Zusammenhänge diskutiert und quantitativ entschieden werden (Absätze 3 und 4):

- Abgeltung des Waldeigentümers betreffend Mehraufwand und/oder Minderertrag,
- Prognose der phytosanitären Bedrohung,
- Bedeutung hinsichtlich Betretungsgefahren und -gebräuchen,
- Revisionsmöglichkeiten bei Änderung der Situation,
- Vorgehen bei Holznot.

2.2 Artikel 38 WaG

Es interessiert an dieser Stelle nur Absatz 2. Absatz 1 betrifft unter anderem die angeordnete Pflegepflicht und beinhaltet einen maximalen Bundesbeitrag von 80%. Da solche Massnahmen für den Schutz des Lebensraumes und die Walderhaltung sehr grosse Bedeutung haben, ist der Bundesbeitrag im Maximum 20% höher als bei den nachfolgenden Finanzhilfen. Absatz 2 beinhaltet ausschliesslich Finanzhilfen im Rahmen der Bewirtschaftungsmassnahmen und legt den maximalen Subventionsbeitrag an die forstliche Planung mit 60% fest (vgl. Kapitel 5).

3. Planungselemente im Entwurf zur neuen Vollziehungsverordnung zum Waldgesetz

Wie sieht nun die ganz konkrete planerische Umsetzung aus? Die Philosophie des Gesetzgebers lautet, in der Vollziehungsverordnung (VVO) so viele konkrete und quantitative Elemente wie möglich einfliessen zu lassen. Die Schwierigkeit dürfte dementsprechend darin bestehen, den erwünschten Freiraum der Kantone nicht einzuengen und trotzdem noch konkret zu sein; ein echtes Optimierungsproblem also.

Zurzeit besteht an der Eidg. Forstdirektion ein detaillierter Entwurf zur gesamten Vollziehungsverordnung, wobei die Projektgruppe «Waldverordnung» an unserem Amt die Vollziehungsverordnung schrittweise verfeinern wird (vgl. Kapitel 6).

Welche Elemente sollen nun inskünftig die forstlichen Planungsgrundlagen definieren, oder anders gefragt, was genau soll die neue VVO enthalten? Wenn die Walderhaltung nachhaltig sichergestellt werden soll, hat der forstliche Führungsprozess möglichst auf allen massgebenden Zeithorizonten ein minimales Ausmass zu umfassen. Er hat dementsprechend auf der lang-, mittel- und kurzfristigen Ebene möglichst vollständig abzulaufen (vgl. *Abbildung 3*).

Zeithorizont	Bezeichnung		Bezugsperimeter
	neu	alt	
langfristig (über 20 Jahre)	Grundlagenplan	A-Plan	Region, Einzugsgebiete, Forstkreise
mittelfristig (10–20 Jahre)	Betriebsplan (Wirtschaftsplan)	B-Plan	Betriebe, Betriebsgruppen, Beförsterungskreise, Reviere
kurzfristig	Jahresplan (Jahresprogramm)	C-Plan	

Abbildung 3. Elemente des Führungsprozesses.

Dies bedeutet, dass die VVO den langfristigen Grundlagenplan, den mittelfristigen Betriebsplan und den kurzfristigen Jahresplan gestützt auf Artikel 23 WaG als Grundpfeiler der kantonalen Planungs- und Bewirtschaftungsgrundlagen bezeichnen muss. Der örtliche Bezug liegt beim Grundlagenplan auf der Region (zum Beispiel ganze Einzugsgebiete, Forstkreise usw.), während sich Betriebs- und Jahresplan auf einzelne Betriebe oder Betriebsgruppen beziehen. Wichtig dabei ist, dass diese forstlichen Planungsgrundlagen sich sowohl auf den öffentlichen wie auch auf den Privatwald beziehen müssen.

Für eine weitergehende Definition und Untergliederung von Grundlagen-, Betriebs- und Jahresplan ist zunächst in Erinnerung zu rufen, dass die Erhaltung der Waldfunktionen, insbesondere aber die Schutzfunktionen dabei entsprechend ihrer Wirkung bekannt sein müssen. Um dies möglich zu machen, müssen alle Bedürfnisse, die die Öffentlichkeit an den Wald stellt, abgeklärt sein. Dies kann in aller Regel nur durch eine eigentliche Wald funktionsplanung sichergestellt werden. Ganz im Sinne der Ausführungen von Forstmeister Heinz Balsiger (vgl. Schweiz. Z. Forstwes. 141 (1990) 10: 791–800) muss dabei der öffentliche Leistungsauftrag an den Waldbesitzer möglichst präzise formuliert werden. Dazu ist wiederum die Formulierung eines gewissen Minimalinhaltes der forstlichen Planungsgrundlagen unumgänglich.

4. Materieller Minimalinhalt der kantonalen Planungs- und Bewirtschaftungsvorschriften

In der VVO, allenfalls aber auch eine Stufe tiefer (zum Beispiel in besonderen Richtlinien der Forstdirektion), sollte ein Minimalinhalt präzise bezeichnet werden, ohne jedoch den Kantonen ihren Handlungsspielraum unzulässig einzuzengen. Gestützt darauf könnten dann die Kantone eingeladen werden, ihre Vorschriften, das heisst die bisherigen Forsteinrichtungsinstruktionen – sofern überhaupt nötig – innerhalb einer Übergangsfrist anzupassen oder neu zu formulieren.

Damit werden im Moment jedoch noch keinerlei Aussagen gemacht, welche Teilbereiche (vgl. *Abbildungen 4 und 5*) des Minimalinhaltes denn auch tatsächlich subventioniert werden sollen oder nicht. Es handelt sich zunächst lediglich um einen zweckmässigen Vorschlag einer materiellen Mindestvorgabe für die kantonalen Vorschriften.

<p>1. Z U S T A N D S E R H E B U N G E N (KARTIERUNGEN)</p> <ul style="list-style-type: none">- Standort (Boden und Vegetation)- Naturgefahren- Wertvolle Biotope
<p>2. I N T E R E S S E N E R H E B U N G</p> <ul style="list-style-type: none">- Schutz vor Naturgefahren- Holznutzung- Erholungstätigkeit (Touristik)- Naturschutz- Nutzungsansprüche (Raumplanung)
<p>3. KOORDINATION UND ENTSCHEIDUNG DER INTERESSEN</p>
<p>4. ZIELSETZUNG</p> <ul style="list-style-type: none">- Waldfunktionsplanung- langfristige Zielsetzung (Bestockungsziel, Betriebsart, Betriebsform, Intensität der Betriebsform)

Abbildung 4. Minimalinhalt des langfristigen Grundlagenplanes.

1. Z U S T A N D S E R H E B U N G E N

- **Inventur betreffend Zustand und Zustandsveränderung**
- **Bestandeskarte / Waldplan**

2. Z I E L S E T Z U N G

- **Waldpflege (Waldbauliche Planung)**
- **Arbeitskräfte**
- **Finanzen**
- **Erschliessung**
- **Verbau**

Abbildung 5. Minimalinhalt des mittelfristigen Betriebsplanes.

Zum Jahresplan wird keine Minimalvorstellung formuliert, da diese sich ohne weiteres aus demjenigen zum Betriebsplan ableiten lässt. Einziges Minimalerfordernis bleibt, den Jahresplan in den kantonalen Vorschriften vorzusehen.

Es wird grundsätzlich als Sache der Kantone erachtet, diese geschilderten Minimalinhalte allenfalls weiter zu verfeinern und die Methoden im einzelnen festzulegen.

Man wird sich zwangsläufig die Frage stellen, ob bei Betrachtung dieser Mindestanforderungen sich der Bund nicht unzulässig in die Angelegenheiten der Kantone einmischt. Bei näherer Betrachtung wird jedoch ersichtlich, dass es sich dabei um ein Rahmengerüst handelt, mit dem das Walderhaltungsgebot gemäss Art. 23 Abs. 1 WaG sichergestellt werden kann. Momentan erscheint es nicht unbedingt vorstellbar, dass diese Mindestanforderungen materiell noch reduziert werden könnten, obwohl dies aus föderalistischer Sicht eigentlich wünschbar wäre.

Eine mögliche Koordination mit den andern neuen Projektkategorien kann im Moment leider noch nicht vorgestellt werden, ganz einfach deshalb, weil die Übersicht noch fehlt und das Unterfangen sehr komplex ist. Eine solche Koordination ist jedoch unbedingt nötig und im Sinne von integralem, ganzheitlichem Denken auch grundsätzlich angestrebt. Ein gesamthaft vernetztes System über alle Zeithorizonte und Projektkategorien wäre demnach auch wünschenswert, dürfte aber aus Gründen der Flexibilität nicht unbedingt einfach zu realisieren sein.

5. Ideen zum Vollzug der Subventionierung

Im Grundsatz bestehen wenig Zweifel, dass sämtliche vorgeschriebenen Zustandserhebungen und Zielsetzungen von langfristigen Grundlagen- und mittelfristigen Betriebsplänen subventionsberechtigt sein sollten. Es handelt sich dabei doch vorzugsweise um arbeitsintensive und aufwendige Tätigkeiten, die nicht unbedingt durch den Forstdienst selbst ausgeführt werden müssen. Subventioniert würde grundsätzlich jedoch nur das vorgeschriebene, zweckmässige Minimum und keine allfälligen Luxuslösungen.

Als ureigene, unabdingbare und strategische Aufgabe des Forstdienstes müssen hingegen sämtliche Koordinations- und Abstimmungsarbeiten sowie Entscheidungstätigkeiten gewertet werden. Sie können daher kaum vom Forstdienst losgelöst werden. Sie sollen deshalb auch nicht beitragsberechtigt sein.

Grundsätzlich steht es den Kantonen selbstverständlich frei, von den genannten Subventionsmöglichkeiten Gebrauch zu machen oder nicht. Das einzige, was bei einem Verzicht jedoch eingespart werden könnte, ist lediglich eine minimale Meldepflicht und das Erdulden einer ebensolchen Kontrolle durch den Bund. Entsprechend den kantonalen Vorschriften müsste die materielle Ausführung jedoch mit oder ohne Bundessubventionen sichergestellt werden.

Für die Beitragsart stehen insgesamt vier Möglichkeiten offen:

1. Abrechnung nach Aufwand für einzelne Planungswerke (inklusive Kostenschätzungen)
2. Abrechnung mittels Pauschalansätzen pro Planungswerk (inklusive Kostenschätzungen)
3. Pauschalbeiträge (ohne Abrechnung)
4. Globalbeiträge (ohne Abrechnung)

Pauschalbeiträge wären zum Beispiel feste Beiträge für einzelne Planungswerke und Globalbeiträge fixe Beiträge pro Periode für eine gesamte Subventionskategorie.

Es sollte Sache der Kantone sein, für die Unterstützung der forstlichen Planungsgrundlagen eine dieser vier Möglichkeiten zu wählen. Eine Lösung mittels Pauschalansätzen (zum Beispiel nach ha) wäre empfehlenswert, da damit eine gewisse Motivation durch finanziellen Anreiz erzielt werden könnte. Es bleibt den Kantonen aber – unabhängig von der Beitragsart – ohnehin freigestellt, ob sie minimale oder erweiterte Lösungen erarbeiten wollen.

Ein Bundesbeitrag von 60% stellt das absolute Maximum dar. Er wird voraussichtlich anhand der Finanzkraft von Kantonen und eventuell Waldeigentümern abgestuft. Für das Auslösen des Bundesmaximums wäre unter dem Titel Finanzhilfe ein minimaler Kantonsbeitrag wie bei Waldbauprojekten und Jungwaldpflege eine zweckmässige Lösung. Dabei ist es absolut offen und erst recht nicht Sache des Bundes, ob und wann allfällige Restkosten für die Waldeigentümer durch die Kantone voll aufgefangen werden sollten oder nicht.

6. Weiteres zeitliches Vorgehen

Die Eidg. Forstdirektion hat folgenden, recht optimistischen Zeitplan betreffend Ausarbeitung und Inkrafttreten der neuen VVO festgelegt. Er hat vorläufigen Charakter.

Termin / Dauer	T ä t i g k e i t
Mitte Dezember 89	Festlegen der Bereiche, die noch näher untersucht werden müssen (Forschungsaufträge) oder einer besonderen Koordination bedürfen (Kantone/Verbände).
April 1990	Ausformulierter, interner Entwurf; geht zur Vernehmlassung an alle Hauptabteilungen des BUWAL.
September 1990	2. interner Entwurf, geht an die massgebenden Ämter/Departemente in die Vernehmlassung.
Oktober 1990	1. Ämterkonsultation nach Beratungen des WaG im NR.
Januar - März 91	Vernehmlassung
August 1991	2. Ämterkonsultation
Oktober 1991	Verabschiedung durch BR
1.1.1992	Inkrafttreten von WaG und WaV

Abbildung 6. Fahrplan WaG/VVO.

Dementsprechend stehen für die offizielle Vernehmlassung rund drei Monate Anfang 1991 zur Verfügung. Zweckmässig ist es aber, insbesondere bei den forstlichen Planungsgrundlagen, die Vorstellungen der Kantone möglichst bald der Eidg. Forstdirektion zugänglich zu machen. Damit könnte weitgehend

vermieden werden, dass die Kantone anhand der Bundesvorgabe in Zugzwang geraten.

An dieser Stelle sei allen SAFE-Mitgliedern und allen andern Zugewandten ganz herzlich für ihre grosse Mithilfe gedankt. Die Eidg. Forstdirektion wird sich sehr bemühen, alle ihre Erfahrungen und Anregungen im Rahmen des Möglichen in die neue Gesetzgebung einfliessen zu lassen.

Résumé

L'aménagement forestier dans la nouvelle loi sur les forêts — Quelle sera la suite des opérations?

La nouvelle loi sur les forêts prévoit l'allocation par la Confédération d'aides financières pour l'élaboration des bases nécessaires à l'aménagement forestier. Les principes suivants relatifs à cette toute nouvelle catégorie de subventions font l'objet de discussions en vue de la nouvelle ordonnance d'exécution:

- Charges administratives minimales pour les relations avec la Confédération
- Même traitement pour les forêts publiques et privées
- Prescription matérielle minimale sous forme de plan d'aménagement général à long terme et de plan de gestion à moyen terme.

Traduction: *F. Kobi*