

# Rückblick auf die wichtigsten forstpolitische Entscheide des Bundes im Jahre 1982

Autor(en): **Zimmermann, Willi**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal  
= Journal forestier suisse**

Band (Jahr): **134 (1983)**

Heft 4

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-767221>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Rückblick auf die wichtigsten forstpolitischen Entscheide des Bundes im Jahre 1982

Von *Willi Zimmermann*

Oxf.: 903: (494): (047.6)

(Aus dem Institut für Wald- und Holzforschung der ETH Zürich,  
Fachbereich Forstökonomie und Forstpolitik)

## Einleitung

Die politischen Entscheidungsträger des Bundes (Volk, Parlament, Bundesrat) treffen im Verlaufe eines Jahres Hunderte von Anordnungen, die für die Gesamtheit oder für grössere Teile der Bevölkerung von Bedeutung sind. Diese Vielzahl von Entscheiden wird von verschiedenen Instanzen zu verschiedenen Zeiten in verschiedenen Bereichen gefällt. Die Gefahr ist daher gross, dass bei dieser Entscheidungsvielfalt die Übersicht und der Gesamtzusammenhang verloren zu gehen drohen. Der folgende Jahresrückblick versucht, diese Gefahr dadurch etwas zu mindern, dass die wichtigsten forstpolitischen und forstpolitisch relevanten Entscheide der politischen Instanzen des Bundes nochmals kurz in Erinnerung gerufen, systematisiert und hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Forstwirtschaft untersucht werden.

## 1. Forstpolitische Aktivitäten im engeren Sinne

Wenn wir auf die forstpolitischen Aktivitäten unserer politischen Entscheidungsträger im Jahre 1982 Rückschau halten, stellen wir fest, dass auf Bundesebene keine entscheidenden Weichen gestellt worden sind. Volk und Bundesrat hatten über keine unmittelbar forstpolitisch relevanten Vorlagen zu finden. Das Parlament beschränkte seine politischen Aktivitäten im Sachbereich Forstwesen auf Routinegeschäfte wie die Genehmigung des Geschäftsberichtes des Bundesrates, die Verabschiedung des Voranschlages über die Behandlung parlamentarischer Vorstösse (zum Beispiel Interpellation Schnyder - Bern betreffend Holztransporte mit Helikoptern). Dasselbe gilt für die forstpolitische Tätigkeit des Bundesrates. Neben den soeben erwähnten Routinegeschäften hat der Bundesrat die Einsetzung einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe «Wald- und Holzwirtschaft» durch das Eidgenössische

Departement des Innern veranlasst.<sup>1</sup> Die Arbeitsgruppe erhielt den Auftrag, Grundlagen für die Beantwortung verschiedener hängiger Eingaben von Parlamentariern und der Verbände der Wald- und Holzwirtschaft an den Bundesrat zu erarbeiten. Im August 1982 hat die Arbeitsgruppe die gemeinsamen Ergebnisse ihrer Beratungen in Form eines Berichtes dem Bundesrat mitgeteilt. Dieser hat den Bericht Ende September entgegengenommen und die betroffenen Departemente zur Beantwortung der hängigen Vorstösse angewiesen.<sup>2</sup>

Als weiterer forstpolitisch bedeutender Entscheid kann die Genehmigung des Ausführungsplanes für das Nationale Forschungsprogramm 12 «Holz, erneuerbare Rohstoff- und Energiequelle» durch den Bundesrat (19. Mai 1982) betrachtet werden. Damit tritt nun das NFP 12 in seine Durchführungsphase.

Keine Entscheide sind in Sachen Revision des Forstpolizeigesetzes gefallen. Nachdem der Ständerat im Sommer 1981 die vom Nationalrat bereits überwiesene Motion Houmard (Forstpolizeigesetz) in ein Postulat umgewandelt<sup>3</sup> und der Bundesrat dasselbe Geschäft in seinen Regierungsrichtlinien in die zweite Prioritätsstufe zurückversetzt hat<sup>4</sup>, werden Entscheide des Bundesrates betreffend Teilrevision des Forstpolizeigesetzes zu Beginn der neuen Legislaturperiode, das heisst 1984 zu erwarten sein.

## 2. Forstpolitische Aktivitäten im weiteren Sinne

Wie die Forstwirtschaft als Teil der gesamten Volkswirtschaft muss auch die Forstpolitik als Glied der gesamten Staatspolitik betrachtet werden. Politische Entscheide in anderen Wirtschaftsbereichen, bei den öffentlichen Finanzen, bei der sozialen Wohlfahrt und Gesundheit oder im Bereich der Bildung und Kultur können daher für die Forstwirtschaft von ebenso grosser Bedeutung sein wie die eigentlichen forstpolitischen Entscheide selber. Im folgenden sollen einige dieser primär nicht forstpolitischen, jedoch für die Forstwirtschaft relevanten Geschäfte, die von den politischen Entscheidungsträgern des Bundes lanciert oder erledigt wurden, etwas näher betrachtet werden. Die Übersicht beschränkt sich auf die Aktivitäten von Parlament und Regierung, weil bei den beiden Volksabstimmungen vom 6. Juni und 28. November 1982 keine besonders forstrelevanten Vorlagen zur Diskussion standen.

<sup>1</sup> Nähere Einzelheiten zu dieser Arbeitsgruppe siehe Bundesamt für Forstwesen, Aktuelle Probleme der Wald- und Holzwirtschaft, Bern, August 1982, Beilagen 1 und 2. (Polykopie)

<sup>2</sup> A.a.O., Zusammenfassung, S. 3.

<sup>3</sup> Amtl. Bull. StR 1981, 189f.

<sup>4</sup> BBl 1980 I 693.

## 2.1. Parlamentarische Vorlagen

Die folgenden Ausführungen haben nur jene Vorlagen zum Gegenstand, welche vom Parlament, das heisst sowohl vom National- als auch vom Ständerat verabschiedet wurden. Von den rund 80 im Jahre 1982 definitiv behandelten Geschäften sollen nur jene kurz gestreift werden, welche die Forstwirtschaft in einem überdurchschnittlichen Masse berühren. Darunter fallen in erster Linie der Energieartikel und die Neuregelung der Treibstoffzölle auf Verfassungsstufe, die Neugestaltung der wirtschaftlichen Landesversorgung sowie die Weiterführung der linearen Kürzung auf Gesetzesstufe.

### 2.1.1. Energieverfassungsartikel

In einer ungewöhnlich kurzen Frist haben der Ständerat in der Frühjahrsession<sup>5</sup>, der Nationalrat in der Herbstsession 1982<sup>6</sup> den neuen Energieartikel (BV Art. 24octies) durchberaten und verabschiedet. Mit dem Energieartikel sollen dem Bund neue Kompetenzen auf dem Energiesektor übertragen werden. Der aus insgesamt 3 Absätzen bestehende Art. 24octies der Bundesverfassung weist insbesondere in Absatz 1 forstrelevante Bestimmungen auf:<sup>7</sup>

«<sup>1</sup> Der Bund kann . . .

a. . . .

b. Vorschriften erlassen über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten;

c. die Entwicklung von Techniken fördern, die der sparsamen und rationellen Energieverwendung, der Nutzbarmachung herkömmlicher und neuer Energien und der breiten Förderung der Energieversorgung dienen.»

Mit Buchstabe b wird der Bund ermächtigt, für alle zur Gewinnung, Verteilung, Verarbeitung und Verwertung von Holz erforderlichen energieverbrauchenden Anlagen, Fahrzeuge und Geräte einschränkende Vorschriften (Gebote und Verbote) zu erlassen. Demgegenüber ermöglicht Buchstabe c dem Bund die finanzielle Unterstützung der Entwicklung von Techniken, die entweder der sparsamen Verwendung oder aber der besseren Erschließung, Bereitstellung und Verwertung des Energieträgers Holz dienen.<sup>8</sup> Die Bestimmung ermächtigt den Bund aber nicht zur direkten Förderung von Holzenergieanlagen oder von Erschliessungsstrassen.

<sup>5</sup> Amtl. Bull. StR 1982, 63ff., 492 und 558.

<sup>6</sup> Amtl. Bull. NR 1982, 1055ff., 1081ff., 1277ff., 1480.

<sup>7</sup> Der vollständige Verfassungstext findet sich im BBl 1982 III 127f.

<sup>8</sup> Nähere Einzelheiten zu den forstrelevanten Bestimmungen des Energieartikels siehe W. Zimmermann, Der Energieverfassungsartikel aus wald- und forstwirtschaftspolitischer Sicht. In: Forst-Archiv, 53 Jg., Heft Nr. 4, 1982, 141ff.

Der Energieartikel ist am 27. Februar 1983 von den Ständen abgelehnt worden.

### 2.1.2. Neuregelung der Treibstoffzölle

Der Bund erhebt gegenwärtig neben dem Grundzoll einen Zollzuschlag von 30 Rappen je Liter importierten Treibstoffes. Mit den Erträgen aus dem Treibstoffgrundzoll und dem Treibstoffzollzuschlag finanziert der Bund seine Strassenausgaben. Bei einer Weiterführung der bestehenden Praxis würden die Erträge aus diesen Treibstoffzöllen mittelfristig die Strassenausgaben um rund 500 Mio. Franken pro Jahr übersteigen.<sup>9</sup> Verfassung (Art. 36ter Abs. 2) und Gesetz (Bundesbeschluss über die Finanzierung der Nationalstrassen)<sup>10</sup> gebieten aber eindeutig, dass derartige Überschüsse durch eine entsprechende Senkung des Treibstoffzollzuschlages abgetragen werden müssen. Will der Bund diesen Einnahmefehl verhindern, muss er folglich die Verfassung und die Ausführungsgesetzgebung ändern.

Mit der Verabschiedung der Vorlage über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen hat das Parlament den ersten Schritt zur Verhinderung dieses Einnahmefehles vollzogen. Der Nationalrat hat in der Sommersession<sup>11</sup>, der Ständerat in der Herbstsession 1982<sup>12</sup> eine Änderung der Artikel 36bis und 36ter der Bundesverfassung beschlossen.

Für die Forstwirtschaft sind folgende Bestimmungen aus den beiden revidierten Verfassungsartikeln von Bedeutung:<sup>13</sup>

Art. 36bis Abs. 4 sieht vor, dass sich der Bund in Zukunft nicht mehr nur in besondern Fällen, sondern generell an den Kosten des Betriebes und des Unterhaltes von Nationalstrassen beteiligt. Im Zusammenhang mit dem neuen Art. 36ter BV bedeutet dies, dass die zum Betrieb und vor allem zum Unterhalt der Nationalstrassen notwendig werdenden Lawinen- und Wildbachverbauungen, Schutzgalerien, Aufforstungen usw. nicht mehr über die ordentlichen forstlichen Budgetkredite, sondern über die Erträge aus den Treibstoffzöllen finanziert werden können. Der Forstwirtschaft könnten damit in Zukunft für die Realisierung der aufgezählten Vorhaben bedeutend höhere Mittel zur Verfügung stehen als bisher. Die Neuregelung könnte somit auch zu einer spürbaren Entlastung der ordentlichen forstlichen Budgetkredite sowohl auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene führen. Wie gross der Anteil der für forstliche Projekte entlang von Nationalstrassen verfügba-

<sup>9</sup> Vergleiche dazu BBl 1982 I 1347ff.

<sup>10</sup> SR 632.112.71.

<sup>11</sup> Amtl. Bull. NR 1982, 820ff., 1199ff. und 1479.

<sup>12</sup> Amtl. Bull. StR 1982, 387ff., 491ff. und 557.

<sup>13</sup> Der Text der beiden neuformulierten Verfassungsartikel ist im BBl 1982 III 125f. festgehalten.

ren Mittel effektiv sein wird, wird erst auf Gesetzes- oder sogar Verordnungsstufe entschieden werden.

Für die Forstwirtschaft dürfte ferner BV Art. 36ter Abs. 1 Bst. d eine gewisse Bedeutung erlangen. Diese gegenüber der bisherigen Regelung völlig neue Bestimmung sieht vor, dass der Bund die dem Strassenverkehr reservierten Treibstoffzollerträge zum Teil auch verwenden kann

«... für Beiträge an Umweltschutz- und Landschaftsschutzmassnahmen, die durch den motorisierten Strassenverkehr nötig werden, sowie an Schutzbauten gegen Naturgewalten längs Strassen, die dem motorisierten Verkehr geöffnet sind».

Die Bestimmung enthält gleich mehrere forstrelevante Aspekte.

Die Verfassung hält einmal indirekt fest, dass bei der Projektierung und beim Bau von Strassenanlagen die Landschaft möglichst geschont werden muss. Dieser Verfassungsauftrag war bei den parlamentarischen Beratungen überhaupt nicht umstritten. Dies bedeutet unter anderem auch, dass der Wald durch den Strassenbau wenn nicht gemieden, so doch geschont werden muss. Die Schonung der Wälder hat in jedem Fall den Vorrang vor finanziellen Erwägungen.

Ferner richtet sich die Bestimmung von BV Art. 36ter Abs. 1 Bst. d auch an die Projektanten und Ersteller von Waldstrassen, die dem motorisierten Verkehr geöffnet sind. Die Verfassung bekräftigt hier den in Forstkreisen längst anerkannten Grundsatz, dass bei der Planung und beim Bau von Waldstrassen nicht nur finanzielle Überlegungen und die optimale Erschliessungsdichte, sondern auch die natürlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen sind. Verursacht die Berücksichtigung der Anliegen des Landschaftsschutzes beim Waldstrassenbau bedeutende Mehrkosten, so besteht nun nach BV Art. 36ter Abs. 1 Bst. d die Möglichkeit, diese Mehrkosten nicht mehr dem forstlichen Budgetkredit, sondern der Strassenrechnung des Bundes zu belasten. Es wird Aufgabe der Forstpolitik sein, dafür zu sorgen, dass dieser Anspruch der Forstwirtschaft nicht nur in der Verfassung, sondern auch in der Ausführungsgesetzgebung verankert wird. Welcher Anteil der Treibstoffzollerträge für welche Landschaftsschutzmassnahmen verwendet wird, entscheidet sich bekanntlich erst auf Gesetzes- bzw. Verordnungsstufe.

Schliesslich eröffnet auch der letzte Teil von BV Art. 36ter Abs. 1 Bst. d der Forstwirtschaft gewisse günstige Perspektiven bezüglich Lawinen- und Wildbachverbauungen, Schutzgalerien usw. längs den dem motorisierten Verkehr geöffneten Strassen. Gemäss genannter Bestimmung können in Zukunft derartige Vorkehren theoretisch ebenfalls mit den Erträgen des Treibstoffzollfinanziert werden. Da Buchstabe d nur von Schutzbauten handelt, fällt meines Erachtens die Finanzierung von Aufforstungen zum Schutz von Strassen nicht mehr in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung. Eine Ausnahme bilden hier die Nationalstrassen, bei denen aufgrund des weitergefassten Textes von BV Art. 36bis Abs. 4 auch Aufforstungen unter die bei-

tragsberechtigten Vorkehren fallen. Es muss hier aber mit Nachdruck darauf hingewiesen werden, dass eine Finanzierung genannter forstlicher Vorkehren aus den Treibstoffzollerträgen nur bei den dem motorisierten Verkehr geöffneten Strassen möglich ist. Ein Grossteil der Forststrassen dürfte damit nicht in den Anwendungsbereich von BV Art. 36ter Abs. 1 Bst. d fallen.

Allgemein kann vom neuen Art. 36ter Abs. 1 Bst. d der Bundesverfassung gesagt werden, dass er neue Finanzierungsmöglichkeiten für die Verwirklichung forstlicher Projekte eröffnet. Ob und wieweit diese Möglichkeiten genutzt werden, hängt ausschliesslich von der Anschlussgesetzgebung ab. Ohne entsprechenden Einsatz aller forstpolitischen Kräfte dürfte es allerdings schwer sein, der Forstwirtschaft auch nur ein kleines Stück des neu zu verteilenden «Kuchens» zu sichern. Ohne Sonderanstrengungen ist die Gefahr gross, dass an der gegenwärtig herrschenden Verteilung<sup>14</sup> wenig geändert wird und folglich wenig für Umweltschutz- und Landschaftsschutzmassnahmen sowie Schutzbauten übrig bleiben wird.

Volk und Stände haben am 27. Februar 1983 der Vorlage über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen zugestimmt.

### *2.1.3. Neugestaltung der wirtschaftlichen Landesversorgung*

Nachdem Volk und Stände am 2. März 1980 einer neuen Verfassungsbestimmung (Art. 31bis Abs. 3 Bst. e) über die Regelung unserer Landesversorgung zugestimmt hatten, hat das Parlament im Verlaufe des Jahres 1982 das entsprechende Ausführungsgesetz verabschiedet.<sup>15</sup> Der Gesetzgeber hat darin der Forstwirtschaft folgenden Artikel gewidmet:<sup>16</sup>

«Art. 19 Forstwirtschaft

<sup>1</sup> Zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesverteidigung kann der Bundesrat eine vermehrte Nutzung der Wälder anordnen.

<sup>2</sup> Zur Deckung der dadurch verursachten Kosten kann ein Ausgleichsfonds geschaffen werden; der Fonds wird durch Abgaben gespiesen, die einheitlich auf allen Holznutzungen beim Waldbesitzer erhoben werden.

<sup>3</sup> Der Bund kann für die Ausstattung der Forstbetriebe mit Maschinen und Anlagen Finanzhilfen gewähren, soweit dies für die Durchführung der Mehrnutzung unerlässlich ist.»

Die ausdrückliche Regelung der Forstwirtschaft war im Parlament sehr umstritten und wurde erst im allerletzten Moment sichergestellt. Nachdem der Bundesrat in seinem Entwurf einen gleichlautenden Artikel vorgeschla-

<sup>14</sup> Vergleiche dazu insbesondere Bundesbeschluss über die Verwendung des für den Strassenbau bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag (vom 23. Dezember 1959), SR 725.116.2.

<sup>15</sup> Der Nationalrat hat das neue Landesversorgungsgesetz in der Frühjahrsession 1982 (Amtl. Bull. NR 1982, 147ff., 1120ff. und 1479), der Ständerat in der Sommersession 1982 (Amtl. Bull. StR 1982, 368ff., 470f. und 557) angenommen.

<sup>16</sup> BBl 1982 III 137.

gen hatte, strich der Nationalrat auf Antrag seiner vorberatenden Kommission den Artikel mit der Begründung, die Forstwirtschaft könne im Art. 23 Abs. 1 Bst. a neben der Landwirtschaft verankert werden.<sup>17</sup> Der Ständerat nahm den Artikel des Bundesrates wieder ins Gesetz auf.<sup>18</sup> Bei der Differenzbereinigung stimmte dann der Nationalrat entgegen dem Antrag seiner Kommission und der Ansicht von Bundesrat Honegger für die Aufnahme von Art. 19 ins Landesversorgungsgesetz.<sup>19</sup>

Was bedeutet nun dieser Art. 19 Landesversorgungsgesetz für die Forstwirtschaft?

Absatz 1 ermächtigt den Bundesrat, zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesverteidigung eine Mehrnutzung der Wälder anzuordnen. Diese Bestimmung wirft aus forstlicher Sicht zwei Fragen auf:

1. Was ist unter dem Begriff «vermehrte Nutzung der Wälder» zu verstehen?
2. Wann darf der Bundesrat eine Mehrnutzung anordnen?

Auf die erste Frage geben weder der Wortlaut von Art. 19 Abs. 1 noch die Botschaft des Bundesrates noch die Ratsprotokolle eine Antwort. Im Zusammenhang mit dem Forstpolizeigesetz<sup>20</sup> kann jedoch angenommen werden, dass eine Mehrnutzung dann vorliegt, wenn der im Wirtschaftsplan festgelegte Hiebsatz überschritten wird. Im Extremfall könnte eine Mehrnutzung zur Durchlöcherung des im Art. 18 Abs. 2 Forstpolizeigesetz verankerten Nachhaltigkeitsprinzips führen.

Der Begriff «vermehrte Nutzung der Wälder» könnte aber auch dahingehend interpretiert werden, dass der Bundesrat aufgrund der in einer bestimmten Periode (zum Beispiel 1970 bis 1980) getätigten Nutzungen eine Basismenge festgelegt, die dann bei Mangellagen um einen bestimmten Prozentsatz erhöht werden müsste. Art. 19 Landesversorgungsgesetz stellt die Wahl der anzuwendenden Berechnungsmethode völlig in das Ermessen des Bundesrates.

Auch die Frage nach dem möglichen Zeitpunkt der Anordnung einer Mehrnutzung dürfte schwierig zu beantworten sein. Gemäss Wortlaut von Art. 19 Abs. 1 Landesversorgungsgesetz ist diese Anordnung jederzeit möglich. Zum gleichen Ergebnis gelangen wir auch bei der Berücksichtigung der Systematik des Landesversorgungsgesetzes. Art. 19 figuriert unter dem Kapitel «ständige Bereitschaft». Für die unter diesem Kapitel aufgeführten Massnahmen braucht es nicht das Vorhandensein einer besonders bedrohlichen Lage, einer Krisensituation oder sogar eines Krieges. Aufgrund der Systematik

<sup>17</sup> Amtl. Bull. NR 1982, 160f.

<sup>18</sup> Amtl. Bull. StR 1982, 370f.

<sup>19</sup> Amtl. Bull. NR 1982, 1120ff.

<sup>20</sup> SR 921.0.



tik des Gesetzes wäre der Bundesrat somit berechtigt, jederzeit eine Mehrnutzung anzuordnen.

Stellt man bei der Interpretation von Art. 19 Landesversorgungsgesetz auf die Materialien ab, so gelangt man zu einem gegenteiligen Schluss. Nachdem die Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung<sup>21</sup> keine klare Antwort auf die aufgeworfene Frage gab, stellte Bundesrat Honegger den Standpunkt der Regierung im Nationalrat wie folgt klar: «Hier, im Gesetz über die Landesversorgung, geht es nur darum, dass der Bundesrat bei Schwierigkeiten in der Versorgung die Möglichkeit haben muss, eine Mehrnutzung unserer eigenen Wälder veranlassen zu können . . . es ändert sich . . . nichts an der Tatsache, dass diese Mehrnutzung des Waldes erst bei zunehmender Bedrohung angeordnet werden kann.»<sup>22</sup> Diese Aussage wurde von keinem Parlamentarier angefochten. Es kann daher angenommen werden, dass das Parlament mit der bundesrätlichen Interpretation von Art. 19 Landesversorgungsgesetz einverstanden war. Diese Annahme wird durch folgende Aussage des Berichterstatters im Ständerat verstärkt: «Die Forstwirtschaft tut deshalb gut daran, wegen dieses Artikels keine allzu grossen Erwartungen zu hegen.»<sup>23</sup>

Art. 19 Abs. 1 wird am ehesten dann seine Funktion erfüllen können, wenn er als systematisch und inhaltlich zwischen dem 2. (ständige Bereitschaft) und 3. Kapitel (Massnahmen bei zunehmender Bedrohung) stehend eingereiht wird. Der Bundesrat soll forstliche Massnahmen nicht erst dann treffen, wenn «. . . die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern oder Dienstleistungen infolge zunehmender kriegerischer oder machtpolitischer Bedrohung erheblich gefährdet oder gestört (ist)» (Art. 23 Abs. 1), sondern bereits bei einer bloss absehbaren Versorgungsstörung (zum Beispiel Energiekrise). Diese Auslegung von Art. 19 Abs. 1 scheint mir nicht nur logisch zu sein, sondern auch am besten dem zugegebenermassen nicht leicht eruierbaren Willen des Gesetzgebers zu entsprechen. Sie ist auch problemlos mit dem vom Landesversorgungsgesetz angestrebten Zweck zu vereinbaren.

Die in den Absätzen 2 und 3 Landesversorgungsgesetz vorgesehenen Massnahmen (Schaffung eines Ausgleichsfonds und Gewährung von Finanzhilfen) darf der Bundesrat nur treffen, wenn er die im Absatz 1 geregelte Mehrnutzung angeordnet hat. Auch bei diesen Massnahmen handelt es sich wie bei Absatz 1 nur um Ermächtigungs- und nicht um Verpflichtungsnormen. Von Bedeutung ist hier die Regelung, dass Finanzhilfen des Bundes zur Deckung der durch die Mehrnutzung verursachten Kosten erst als allerletztes Mittel in Frage kommen. Dies heisst mit anderen Worten, dass zuerst der Ausgleichsfonds, der durch die Waldbesitzer gespiesen wird, zum

<sup>21</sup> BBl 1981 III 405, insbesondere S. 430f.

<sup>22</sup> Amtl. Bull. NR 1982, 1122.

<sup>23</sup> Amtl. Bull. StR 1982, 371.

Tragen kommt und erst dann Bundessubventionen ausgeschüttet werden. Diese Auslegung stützt sich sowohl auf die Systematik von Art. 19 als auch auf die einschlägigen Materialien.

Die Ansicht, dass die Forstwirtschaft in normalen Versorgungszeiten wegen des Art. 19 Landesversorgungsgesetz keine allzu grossen Erwartungen hegen soll, kann somit durchaus geteilt werden. Insbesondere kann aus diesem Artikel kein Anspruch auf zusätzliche Finanzhilfe des Bundes für eine bessere Erschliessung und Bewirtschaftung namentlich des Gebirgswaldes abgeleitet werden. Dieser Anspruch kann erst geltend gemacht werden, wenn eine Mehrnutzung angeordnet und der Ausgleichsfonds geschaffen wurde.

Die Referendumsfrist für das Landesversorgungsgesetz lief am 17. Januar 1983 unbenützt ab, so dass es vom Bundesrat jederzeit in Kraft gesetzt werden kann.

#### *2.1.4. Befristete Weiterführung der linearen Kürzung*

Der Bundesgesetzgeber hat im Jahre 1980 eine befristete, zehnpromzentige lineare Ausgabenkürzung zur kurzfristigen Entlastung des Bundeshaushaltes beschlossen.<sup>24</sup> Als recht grobe und undifferenzierte Massnahme war die lineare Kürzung von Anfang an als Übergangslösung gedacht, die bereits 1984 durch ein definitives Anschlussprogramm abgelöst werden sollte. Die Ausarbeitung eines gezielten und dauerhaften Anschlussprogrammes nahm aber bedeutend mehr Zeit in Anspruch als zuerst vorgesehen. Da das ursprünglich gesteckte Ziel (Entlastung des Bundeshaushaltes) nach wie vor erstrebenswert ist, schlug der Bundesrat mit Botschaft vom 19. Mai 1982<sup>25</sup> dem Parlament eine Verlängerung der geltenden Übergangsregelung um 2 Jahre bis Ende 1986 vor.

Das Parlament stimmte dem Verlängerungsantrag des Bundesrates in der Herbst- (Nationalrat)<sup>26</sup> bzw. Wintersession (Ständerat)<sup>27</sup> zu. Der Beschluss des Parlamentes, der dem fakultativen Referendum untersteht<sup>28</sup>, hat für die Forstwirtschaft zur Folge, dass bis 1986 die Bundesbeiträge und Darlehen für folgende Vorhaben um 10 % gekürzt werden:<sup>29</sup>

<sup>24</sup> Bundesbeschluss über die Herabsetzung von Bundesleistungen in den Jahren 1981, 1982 und 1983 vom 20. Juni 1980 (SR 611.02).

<sup>25</sup> BBl 1982 II 370.

<sup>26</sup> Amtl. Bull. NR 1982, 1253ff. und 1826.

<sup>27</sup> Amtl. Bull. StR 1982, 651f. und 727.

<sup>28</sup> BBl 1982 III 1144.

<sup>29</sup> Gemäss Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1983, Bern 1982, 18ff.

- Lawinenverbauungen und Aufforstungen;
- Wald- und Holzforschungsfonds;
- Wegebauten und Parzellarzusammenlegungen;
- Berufliches Bildungswesen für Forstpersonal und Versicherungsprämien;
- Wissenschaftliche Arbeiten und Kurse;
- Investitionskredite an die Forstwirtschaft.

Für die Forstwirtschaft bringt die lineare Beitragskürzung Ausfälle von jährlich rund 4,7 Mio. Franken.

## *2.2. Entscheide des Bundesrates*

Neben den bereits erwähnten Vorlagen über die Neuordnung der Treibstoffzölle und die lineare Beitragskürzung hat sich der Bundesrat im Jahre 1982 wenig mit indirekt forstpolitisch relevanten Geschäften befasst. Zu diesen wenigen Geschäften gehören die Ermächtigung des Eidgenössischen Finanzdepartementes zur Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens über den Gesetzesentwurf für ein Subventionsgesetz sowie der Antrag an das Parlament, den Bundesrat zur Ratifizierung eines internationalen Übereinkommens über grenzüberschreitende Luftverschmutzung zu ermächtigen.

### *2.2.1. Vernehmlassung über Entwurf eines Subventionsgesetzes*

Anfangs 1982 hat der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement ermächtigt, ein Vernehmlassungsverfahren über einen Entwurf zu einem Subventionsgesetz durchzuführen. Der Bundesrat hat vom Entwurf des Finanzdepartementes wohl Kenntnis genommen, sich seine eigene Stellungnahme jedoch auf den Zeitpunkt nach dem Vorliegen der Vernehmlassungsergebnisse vorbehalten. Nicht zuletzt wegen der allgemein negativen Reaktion der Vernehmlasser (inkl. Waldwirtschaft) blieb diese Stellungnahme des Bundesrates bis heute aus. Es kann daher in diesem Zusammenhang bis zum Vorliegen eines bundesrätlichen Entwurfes zu einem Subventionsgesetz auf eine Beurteilung der Übung «Effizienz und Vereinheitlichung des Subventionswesens» verzichtet werden.

### *2.2.2. Übereinkommen über Luftverschmutzung*

Mit Botschaft vom 4. Oktober 1982 beantragt der Bundesrat dem Parlament, ihn zur Ratifizierung des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung zu ermächtigen.<sup>30</sup> Das im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (ECE/UNO)

<sup>30</sup> BBl 1982 III 333ff.

ausgearbeitete und multilaterale Übereinkommen richtet sich an alle Mitgliedstaaten der ECE/UNO, zu denen insbesondere fast alle europäischen Staaten gehören.

Zentrales Anliegen des Übereinkommens ist die Bekämpfung der auch in der Forstwirtschaft mittlerweile bekannten «sauren Regen». Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, national wie international bestimmte Massnahmen zur Verhinderung eines unkontrollierten Anwachsens der weiträumigen grenzüberschreitenden Luftverunreinigungen zu treffen. Im einzelnen statuieren die Artikel 2 bis 5 des Abkommens folgende Pflichten für die Vertragsparteien:<sup>31</sup>

- Bemühungen, die Luftverunreinigung im eigenen Land «. . . einzudämmen und soweit wie möglich schrittweise zu verringern und zu verhindern.» (Art. 2);
- Entwicklung von «. . . Politiken und Strategien, die der Bekämpfung der Einleitung von luftverunreinigenden Stoffen dienen sollen; . . .» (Art. 3);
- Austausch von Informationen über die in Art. 3 genannten Politiken sowie über die wissenschaftlichen Tätigkeiten und technischen Massnahmen auf diesem Gebiet (Art. 4);
- Konsultationen zwischen emissionsverursachenden und emissionsgeschädigten Staaten (Art. 5).

Diese kurze Aufzählung der Obliegenheiten der Vertragsstaaten zeigt, dass das Übereinkommen einen geringen Verbindlichkeitsgrad aufweist. Es gleicht mehr einer politischen Absichtserklärung als einem rechtlich verbindlichen Aktionsprogramm. Das Abkommen enthält insbesondere keine verbindlichen Verpflichtungen im Sinne von konkreten Massnahmen zur Bekämpfung der Luftverunreinigung. Das Ausbleiben von konkreten Verpflichtungen wie zum Beispiel die Festlegung verbindlicher Grenzwerte zulässiger Emissionen oder die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung erlaubt es der Schweiz, trotz Fehlens eines gültigen Umweltschutzgesetzes, das Übereinkommen zu ratifizieren.<sup>32</sup>

Zur Beantwortung der Frage, ob die kommende Umweltschutzgesetzgebung schnittigere Waffen für den Kampf gegen die eigenen und importierten «sauren Regen» bringt, muss die definitive Fassung des Umweltschutzgesetzes sowie das entsprechende Verordnungsrecht abgewartet werden. Es ist durchaus möglich, dass der nächste Jahresrückblick bereits eine Teilantwort auf diese wie auf andere offene Fragen (zum Beispiel Stand der Aufgabenteilung Bund/Kantone, definitive Regelung der Treibstoffzölle, Subventionengesetz, Forschungsgesetz, konjunkturpolitische Massnahmen, Gesamtverkehrskonzept usw.) bringen wird.

<sup>31</sup> A.a.O., 343ff.

<sup>32</sup> Das Umweltschutzgesetz ist in der Frühjahrssession vom Nationalrat verabschiedet worden (vergleiche Amtl. Bull. NR 1982. 283ff., 382 ff. und 436ff.). Es kommt voraussichtlich in diesem Jahr vor den Ständerat.

## Résumé

### Regard jeté sur les plus importantes décisions intéressant la politique forestière de la Confédération

Un coup d'œil montre à tout le moins au niveau fédéral qu'aucune orientation décisive n'a été prise par les organes compétents (peuple, Parlement, Conseil fédéral). Les activités intéressant directement la politique en matière de forêts ont principalement consisté à:

- présenter et approuver le rapport de gestion;
- fixer le budget, examiner les comptes;
- répondre à des interventions parlementaires.

Outre ces points de routine, mentionnons l'institution par le Département fédéral de l'intérieur, d'un groupe de travail spécial créé à l'initiative du Conseil fédéral. Il traitera des questions liées à l'exploitation des forêts et à l'économie du bois (d'où son nom en allemand: «Wald- und Holzwirtschaft»).

L'année 1982 aura toutefois vu prendre des décisions importantes pour l'économie forestière, ceci dans d'autres domaines relevant de l'activité étatique. Citons les objets suivants approuvés par le Parlement:

- article constitutionnel sur l'énergie;
- arrêté fédéral relatif aux droits de douane sur les carburants;
- nouvelle réglementation concernant l'approvisionnement du pays;
- prorogation temporaire de la réduction linéaire des subventions.

Le Conseil fédéral a encore consulté les milieux intéressés à propos d'un projet de loi sur les subventions. Il a également présenté son message à l'appui d'une Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Ces deux éléments ne manqueront pas d'exercer une certaine influence sur notre politique forestière.