

Wechselwirkungen zwischen forstlicher Planung und Raumplanung

Autor(en): **Pfister, Fritz / Guntern, André**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **142 (1991)**

Heft 3

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-766456>

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.

Wechselwirkungen zwischen forstlicher Planung und Raumplanung¹

Von *Fritz Pfister* und *André Guntern*

FDK: 624:911

1. Einleitung

Über die Wechselwirkungen zwischen der forstlichen Planung und der Raumplanung wird seit langem und besonders in letzter Zeit wieder viel geredet. Damit auch etwas geschieht, braucht es die Überzeugung, dass eine Verbindung der forstlichen Sachplanung mit der Raumplanung mehr Vorteile als Nachteile schafft.

Die Wechselwirkungen zwischen der forstlichen Planung und der Raumplanung wurden in der Literatur sowie an diversen Veranstaltungen immer wieder aufgegriffen. Man formulierte mögliche Beziehungen und Berührungspunkte, hat dann aber meistens keine direkt umsetzbaren Folgerungen gezogen. Ein Fortschritt kann nur erzielt werden, wenn man beidseits bereit ist, sich seine Kreise stören zu lassen, eingefahrene Geleise zu verlassen sowie vorgefasste Meinungen und Altbewährtes in Frage zu stellen.

Um die Diskussion zu lancieren, wurden zwei Plädoyers für und gegen eine verstärkte Verbindung zwischen forstlicher Planung und Raumplanung präsentiert. Die anschliessenden vier knappen und bewusst provokativ formulierten Behauptungen sollten ebenfalls dazu beitragen, die Diskussionsteilnehmer zu engagierten Beiträgen herauszufordern.

¹ Berichterstattung der Arbeitsgruppe 1 des Kolloquiums «Forstliche Planung und Raumplanung» vom 3. Dezember 1990, veranstaltet im Rahmen der Kolloquien der Abteilung für Forstwirtschaft an der ETH Zürich.

2. Thesen

2.1 Plädoyers für und gegen Raumplanung

a) Risiken einer Verbindung der forstlichen Planung mit der Raumplanung

Das Raumplanungsgesetz erwähnt den Wald nur im Zusammenhang mit der Erhaltung seiner Funktionen (Art. 3) und seiner Fläche (Art. 18). Es hält fest, dass das Waldareal durch die Forstgesetzgebung umschrieben und geschützt ist. Dank einer guten Forstpolitik ist es glücklicherweise gelungen, die beiden Gesetze nicht zu vermischen.

Die Kluft zwischen Raumplanung und Forstwirtschaft wird zunehmend grösser. Die Forstwirtschaft konzentriert sich deshalb mit Vorteil auf ein starkes Waldgesetz und dessen konsequente Befolgung.

Aufgrund des wirksamen Forstgesetzes ist es bisher gelungen, den Wald aus den landschaftszerstörenden Nutzungskonflikten herauszuhalten. Die Raumplanung hat es kaum geschafft, unsere schönen Landschaften wirkungsvoll zu erhalten. Es ist deshalb nicht sinnvoll, sich heute auf sie zu verlassen.

Der Einbezug des Waldes in die Richtplanung führt vor allem zu einem zusätzlichen Aufwand für den Forstdienst. Die Absichtserklärungen der Raumplanung sind zu allgemein gehalten, weshalb nach der Koordination nur unverbindliche Kompromisse übrig bleiben.

Die Zuordnung einzelner Waldflächen zu bestimmten Nutzungen führt zur Monofunktionalität des Waldes. Ein naturnah bewirtschafteter Wald ist dagegen in der Lage, alle Funktionen zu erfüllen und damit allen Interessen gerecht zu werden.

Die bisherigen Einschränkungen des Waldbesitzers bei der Bewirtschaftung des Waldes werden durch die Auflagen des Naturschutzes noch verstärkt. Die Walderhaltung wäre jedoch weit wirksamer gewährleistet, wenn sich die Raumplanung für die Reduktion der Umweltbelastung einsetzen würde.

b) Vorteile eines vermehrten Einbezuges des Waldes in die Raumplanung

Sollte es in nächster Zeit nicht gelingen, eine tragfähige Verbindung zwischen Forstwirtschaft und Raumplanung zu schaffen, so wird die Mitarbeit des Forstdienstes in der Raumplanung um Jahre verzögert oder sogar in Frage gestellt.

Die Raumplanung hat ihr Wirken im Laufe der Zeit von der Siedlung auf die gesamte Landschaft ausgedehnt. Sie wird sich nun zunehmend auch mit dem Wald befassen, wenn sich der Forstdienst nicht stärker den Problemen der Raumplanung im Wald annimmt.

Die Bodenknappheit zwingt die Raumplanung zur Einbeziehung der Waldfläche in ihre Vorstellungen und Planungen.

Zusammen mit der Raumplanung soll der Forstdienst sich für neuartige Aufgaben einsetzen und dadurch einen wichtigen Beitrag leisten zu einer sinnvollen Freizeitgestaltung, einem besseren Naturverständnis und einem neuen Verantwortungsbewusstsein für die Umwelt.

Durch die Anlehnung an das Verfahren der Raumplanung zur Interessenerfassung wird die forstliche Planung einerseits den Ansprüchen der Gesellschaft gerecht, und andererseits besteht die Gewähr für die notwendige Kontinuität bei der Festlegung der Zielsetzungen.

Auch für die Konfliktbereinigung und das Planungsverfahren im Wald eignen sich die Instrumente der Raumplanung. Der Forstdienst, der für diese Aufgaben grundsätzlich gute Voraussetzungen mitbringt, sollte sich in der konstruktiven Bereinigung von Interessenkonflikten aber die zusätzlich notwendigen Kenntnisse aneignen.

2.2 Behauptungen

Behauptung 1: Ohne Einbau in die Raumplanung läuft im Forstwesen bald nichts mehr!

Begründung: Im neuen Waldgesetz weisen verschiedene Bereiche auf die Bedeutung des Waldes als Teil unserer gesamten Umwelt hin. Art. 1 bezweckt die Erhaltung des Waldes in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht als stabilisierendes und ökologisch wertvolles Element bei der Vernetzung mit der übrigen Landschaft. Die Gewährleistung von Schutz- und Erholungsfunktion, die ebenfalls im Zweckartikel angesprochen wird, richtet sich an Personen und Sachgüter, die sich ausserhalb des Waldes befinden. Die Frage der Ersatzaufzuchtungen kann nur in Absprache mit nichtforstlichen Instanzen gelöst werden.

Die Liste von Beispielen, die auf eine Beziehung zwischen dem Wald und der restlichen Landschaft hinweisen, liesse sich fortsetzen. Es handelt sich meist um Fragestellungen, die die Kenntnisse wie auch die Kompetenz des Forstdienstes übersteigen. Die Raumplanung bietet sich in dieser Situation als unterstützende Anlaufstelle an, die unterschiedliche Interessen in einer gesamt-räumlichen Betrachtung miteinander koordinieren kann. Einen ersten Schritt in dieser Zusammenarbeit stellt die Waldfunktionsplanung dar.

Behauptung 2: Der Schutz des Lebensraumes Wald ist Sache des Forstdienstes. Wollen sich die Raumplaner darum kümmern, braucht es eine Rodungsbewilligung!

Begründung: In Art. 14 bis 18 des Raumplanungsgesetzes wird festgehalten, dass im Nutzungsplan zwischen Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen unterschieden wird. Nach dem Entwurf zum Waldgesetz wird bei der Zuweisung von Wald in eine Nutzungszone (einschliesslich Schutzzone) eine Rodungsbewilligung verlangt (Art. 12). Stellt man nur auf den Wortlaut ab, so soll ähn-

lich wie bei der Zweckentfremdung von Wald durch Überbauung und landwirtschaftliche Nutzung nun auch die Festlegung von Schutzzonen im Wald von einer Rodungsbewilligung abhängig gemacht werden.

Wir Förster sind keineswegs gegen Naturschutz-Massnahmen, doch möchten wir diese möglichst in eigener Kompetenz vorsehen und regeln. Mit der Zwischenschaltung des Rodungsbewilligungsverfahrens versuchen wir, die starren Schutzgebietskonzepte der Raumplanung vom Wald fernzuhalten.

Behauptung 3: Die forstliche Planung hat lange vor der Raumplanung bestanden; es liegt deshalb bei den «ändern», sich anzupassen, und nicht an den Förstern!

Begründung: Verschiedene Schwierigkeiten, die bei der Behandlung von Wald in regionalen oder kantonalen Richtplänen auftreten, liegen darin begründet, dass die Raumplanung zu wenig auf die besonderen forstlichen Randbedingungen eingeht. Der Raumplaner, der sich bisher vor allem mit dem Siedlungsgebiet beschäftigt hat, versucht den Wald in «sein» Planungssystem einzuordnen, was der Förster als Einmischung in den nur ihm zustehenden Bereich empfindet.

Dem Hinweis auf die lange Tradition der forstlichen Planung wird seitens der Raumplanung entgegengehalten, dass auch Forstpläne einer vermehrten öffentlichen Mitsprache zu unterstellen sind. Es wird eine offene Gegenüberstellung der verschiedenen Interessen am Wald und eine Bereinigung von Konflikten im Rahmen der Raumplanung gefordert. Da die entsprechenden Verfahren grösstenteils noch unklar sind, wehrt sich der Förster gegen Experimente mit der bewährten Waldplanung und erwartet, dass die Raumplanung sich seiner bewährten Sachplanung anpasst.

Behauptung 4: In walddreichen Gegenden mit vielen Bauvorhaben ist eine Opfersymmetrie zwischen Land- und Forstwirtschaft nicht länger zu vermeiden!

Begründung: Der Kanton Tessin zum Beispiel weist mit 51% den weitaus höchsten Waldflächenanteil der Schweiz aus. Die nutzbare Fläche für Besiedlung und Landwirtschaft beträgt nur noch 14% (CH: 32%). Das Fazit aus der starken Konzentration von Wohnen, Arbeiten und landwirtschaftlicher Produktion in den Haupttälern des Kantons sind eine Verknappung des Bodens und sich häufende Konfliktsituationen.

In zwei Raumplanungsinstrumenten sind zu dieser Problematik Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt: In Art. 3 der Raumplanungsverordnung sind die Behörden dazu aufgefordert, bei der Interessenabwägung die anzustrebende räumliche Entwicklung und mögliche Auswirkungen zu berücksichtigen. Im Richtplan für den Kanton Tessin sehen die Raumordnungsziele im Bereich Landwirtschaft beim Verlust von Landwirtschaftsflächen für wichtige Anliegen der Raumplanung einen Ausgleich vor. Dieser soll neben Meliorationen vor allem durch die Opferung von Wald geleistet werden.

3. Diskussion

Die vorliegenden Plädoyers und Behauptungen wurden bewusst absolut und provokativ formuliert. Der Behauptung 4 wird zwar für den Kanton Tessin eine gewisse Berechtigung zugesprochen, für das Mittelland sei ein solches Vorgehen jedoch nicht tolerierbar. Es dürfe nicht so weit kommen, dass der Wald einspringen müsse für den Verlust von bestem Kulturland, welches bisher vergoldet und teilweise verschwenderisch überbaut wurde. Der Befürchtung, dass zukünftig für den Wald eine Fruchtfolgeflächen-Planung gemacht werde, wurde von Raumplanungsseite widersprochen. Die Fruchtfolgeflächen hätten zwar einen höheren Stellenwert bei der Interessenabwägung gegenüber der restlichen Landwirtschaftsfläche, hingegen würden sie nicht einem gleichwertigen Schutz unterstellt wie der Wald.

In der weiteren Diskussion entfernte man sich weg von den extremen Beispielen hin zu den aktuellen, realitätsbezogenen Problembereichen. Einen breiten Raum nahm dabei die Diskussion der Frage nach dem aktuellen und zukünftigen Kompetenzbereich des Forstdienstes bei raumrelevanten Problemen ein. Dabei galt es zu unterscheiden zwischen Bereichen, in denen eine selbständige forstliche Planung möglich sei (zum Beispiel Wirtschaftsplan) und Bereichen, in denen Schnittpunkte mit nichtforstlichen Sachgebieten bestehen, die im Rahmen der Raumplanung gemeinsam angegangen werden müssen. Eine besonders wichtige Stellung als Bindeglied zwischen forstlicher Planung und Raumplanung nehme die Waldfunktionsplanung, insbesondere bei den nach aussen gerichteten Funktionen wie Schutz und Erholung, ein.

Zum heutigen Zeitpunkt genieße der Forstdienst noch weitgehende Autonomie. Diverse Gesetzesbestimmungen und Gerichtsentscheide würden jedoch darauf hindeuten, dass in verschiedenen Bereichen durch das Gebot der verstärkten Koordination die abschliessende Entscheidung bei nichtforstlichen Instanzen liege. Beispiele dazu wären Waldfeststellungen, Rodungen (Standortgebundenheit) und Waldbenutzung (Erholungs- und Naturschutzzonen). Die zum Teil fehlende Dialogbereitschaft der Förster, insbesondere bei der Erstellung von Erschliessungen, sei darauf zurückzuführen, dass plötzlich in Frage gestellt werde, was bisher möglich und unbestritten gewesen sei. Es wird schliesslich befürchtet, dass die Bewirtschaftung des Waldes nur noch dort möglich sei, wo keine anderen Interessen vorhanden seien. Die Abwehrhaltung des Forstdienstes sei begreiflich, wenn Naturschutzinstanzen seine ureigene Aufgabe, nämlich die Bewirtschaftungsart von Waldflächen, vorschreiben würden.

Die Frage nach der zuständigen Stelle für die Festlegung von Schutzgebieten konnte nicht abschliessend beantwortet werden, hingegen war man der Meinung, dass die Öffentlichkeit durch eine Demokratisierung der forstlichen Planung an der Entscheidung mitbeteiligt werden soll. Sie müsse aber auch bereit sein, die Verantwortung für die finanziellen Kosten von Pflegearbeiten bei Naturschutzmassnahmen mitzutragen. Die grundeigentümergebundene Fest-

legung von Schutzzonen sowie notwendige Entschädigungen von Mehraufwand und Minderertrag sollen im Nutzungsplan der Gemeinde festgelegt werden. Die praktische Umsetzung der Schutzziele soll dann durch den Forstdienst kontrolliert werden.

Von Raumplanungsseite wurde betont, dass es einem Missverständnis entspreche, wenn man meine, die Raumplanung wisse alles besser. Es sei vielmehr der Fall, dass die Raumplanung von allem ein wenig verstehe und deshalb auf die Spezialisten, seien es Siedlungsplaner, Ökologen oder eben Förster, angewiesen sei. Das Fachwissen des Forstdienstes sei bei der Lösung von verschiedenen Problemen der Raumplanung sehr wertvoll. Es gehe auch nicht um eine Verschiebung der Kompetenzen, sondern um eine neue Umschreibung der Aufgaben. An die Forstwirtschaft wird appelliert, ihre Interessen selbständig zu formulieren und anschliessend in die raumplanerische Koordination einzubringen. Entweder sei man an der Interessenabwägung aktiv mitbeteiligt, oder man müsse sich mit deren Resultat abfinden. Weiter wird betont, dass der zunehmende Druck auf den Wald nicht von der Raumplanung ausgehe, sondern dass sie die von Verkehrs- und Siedlungsplanung, Naturschutzorganisationen, Tourismusvertretern usw. formulierten Interessen nur sichtbar mache.

Die Aufforderung zu einer aktiven forstlichen Raumplanung wird von der Forstseite in verschiedenen Voten wieder aufgenommen und weiterentwickelt. Es wird unter anderem die Frage aufgeworfen, ob für eine stärkere Zusammenarbeit neue Instrumente entwickelt werden müssten oder ob es im Rahmen des Bestehenden möglich sei, nach Gemeinsamkeiten bei Akteuren, Verfahren und Instrumenten zu suchen. Die Frage nach der raumplanerischen Kompetenz des Forstdienstes wird auch am Schluss nochmals aufgeworfen. Für einen sicheren Umgang mit den Instrumenten der Raumplanung sowie ein kompetenteres Engagement des Forstdienstes bei raumrelevanten Fragestellungen wird auf jeden Fall eine verstärkte Vermittlung raumplanerischer Kenntnisse in der forstlichen Ausbildung nötig sein.

4. Zusammenfassung

Die Diskussion in der Arbeitsgruppe wurde sehr engagiert und sachlich geführt. Die Anwesenheit von Raumplanungsvertretern war besonders wertvoll, konnten doch dadurch verschiedene, von der Forstseite geäußerte Befürchtungen relativiert werden. Die Breite des Themas führte dazu, dass verschiedene Problembereiche nur angeschnitten werden konnten. Trotzdem zeigten sich gewisse Schwerpunkte, die abschliessend nochmals festgehalten werden sollen:

- Der Forstdienst ist dazu aufgerufen, seine Interessen in die Raumplanung einzubringen, ansonsten er sich mit deren Resultaten abfinden und riskieren muss, dass sein Handlungsspielraum mehr und mehr eingeengt wird.

- Das gegenseitige Verständnis und die Zusammenarbeit zwischen Forstdienst und Raumplanungsinstanzen gestaltet sich nicht immer einfach. Trotz ähnlicher Zielsetzung, nämlich Nutzung und Schutz des Lebensraumes, kann das Vorgehen sehr unterschiedlich sein. Die Spezialkenntnisse des Forstdienstes sind wichtig und müssen vermehrt mitberücksichtigt werden.
- Von der Raumplanung ist die Lösung der Konflikte nicht zu erwarten. Sie kann sie nur offenlegen. Um so wichtiger ist es, dass der Forstdienst sich der raumplanerischen Belange des Waldes annimmt.
- Die Raumplanung kann auch den Interessen von Wald und Forstwirtschaft durchaus eine Hilfestellung bieten, sei es bei der Begründung der Walderhaltung oder bei der Regelung zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen. Die Raumplanung liefert auch Ansätze zur notwendigen «Demokratisierung» der forstlichen Planung.
- Für die Förster ist es notwendig, sich raumplanerisch nicht nur mit dem Wald zu befassen, sondern vermehrt auch der umliegenden Landschaft anzunehmen und auf eine Vernetzung aller naturnahen Flächen hinzuwirken. Dies ist beispielsweise im Zusammenhang mit Schäden durch das Wild von Bedeutung, dessen Lebensraum immer mehr eingeschränkt wird.

Verfasser: Dr. Fritz Pfister, Büro Dendron, Ryf 23, CH-3280 Murten.
André Guntern, dipl. Forsting. ETH, Departement Wald- und Holzforschung der ETHZ, Professur für Forstökonomie und Forstpolitik, ETH-Zentrum, CH-8092 Zürich.