

Beschluss Nr. 2/2025

Schwyz, 14. Januar 2025 / ju

Motion M 11/24: Kulturland schützen: Einführung statischer Waldgrenzen im Kanton Schwyz

Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 9. August 2024 hat Kantonsrat Samuel Lütolf folgende Motion eingereicht:

«Rund ein Drittel der Landfläche des Kantons Schwyz ist mit Wald bedeckt. Der heimische Wald erfüllt dabei neben der Holz- und Energieproduktion auch zahlreiche weitere bedeutende Aufgaben. Er schützt vor Naturgefahren, trägt erheblich zur Biodiversität bei, bildet den Lebensraum für verschiedenste Tier- und Pflanzenarten und dient als wertvoller Erholungsraum für die Menschen. Aufgrund dieser vielfältigen Funktionen ist der Schweizer Wald von besonderer und schützenswerter Bedeutung für Mensch und Umwelt.

Die Waldfläche in der Schweiz ist rechtlich im Bestand geschützt und darf nicht reduziert werden. Folglich hat die Waldfläche in den letzten Jahrzehnten sogar zugenommen. Dies führt dazu, dass sich die Grenzen zwischen Kulturland und Waldfläche teilweise verschieben, was immer wieder zu Konflikten mit der Landwirtschaft, wertvollen Kulturlandschaften oder dem Hochwasserschutz führt. Im Gegensatz zu einer statischen Waldgrenze, die durch klare und dauerhafte Abgrenzung Rechtssicherheit schafft, muss diese geltende dynamische Waldgrenze regelmässig überprüft und neu festgestellt werden, was zu erheblichem administrativem Aufwand führt. Dies stösst auch oft auf Unverständnis bei den Grundeigentümern, die sich auf die Angaben in Kaufverträgen oder im Grundbuch verlassen.

Im Jahr 2013 trat eine Revision des Bundesgesetzes über Wald (WaG) in Kraft. Seit dieser Revision haben Kantone die Möglichkeit, den bisherigen dynamischen Waldbegriff, wonach Wald dort ist, wo er wächst, durch eine statische Waldgrenze zu ersetzen.

Bereits erfolgreich umgesetzt wurde dies beispielsweise in den Kantonen Thurgau, Aargau und Zürich. Mit der flächendeckenden Einführung von statischen Waldgrenzen ausserhalb der Bauzone wird das Konzept des dynamischen Waldes aufgehoben. Die Waldgrenze wird damit raumplanerisch festgelegt und nicht mehr der Natur überlassen. Neue Bestockungen ausserhalb

dieser Waldgrenzen gelten nicht als Wald (Art. 13 Abs. 2 WaG) und können ohne Rodungsbewilligung wieder entfernt und der ursprünglich vorgesehenen Nutzung zugeführt werden. Für das Kulturland bedeutet dies, dass es nicht mehr durch den Einwuchs von Waldflächen verringert wird. Eigentümer landwirtschaftlicher Nutzflächen, die an Wald angrenzen, dürfen neu entstandene Bestockung bis zur festgelegten Waldgrenze eigenständig entfernen.

Die Umstellung von einer dynamischen zu einer flächendeckenden statischen Waldgrenze im Kanton Schwyz würde dabei eine rein planerische Anpassung darstellen und hätte "im Feld" zunächst keine Veränderungen zur Folge. Die Festsetzung bringt aber Rechtssicherheit für die Zukunft, denn eine statische Waldgrenze schafft Klarheit.

Im Sinne der obengenannten Ausführungen beantragt dieser Vorstoss einen Vorschlag zur Anpassung der rechtlichen Grundlagen für eine Einführung von flächendeckenden statischen Waldgrenzen im Kanton Schwyz. In der Folge hat der Kanton zur Festlegung des Waldareals den Richtplan anzupassen und einen Waldgrenzenplan zu erlassen. Nach dessen Erlass sollen Bestockungen ausserhalb des festgelegten Waldareals nicht mehr als Wald gelten.

Vielen Dank für die wohlwollende Prüfung des Anliegens.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Das erste Waldgesetz wurde auf verfassungsrechtlicher Grundlage im Jahre 1874 erarbeitet. Nach verschiedenen Revisionen wurde mit der Forstpolizeiverordnung im Jahre 1965 eine eingehende und breit gefasste bundesrechtliche Definition des Waldes festgelegt. Die heutige Legaldefinition des Waldes basiert auf dem Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (WaG, SR 921.0). Bis dahin galt der sogenannte «dynamische» Waldbegriff uneingeschränkt. Das heisst, dass neu einwachsende Gehölze mit der Zeit zu Wald im Rechtssinne werden konnten, wenn sie dafür die notwendigen quantitativen und qualitativen Kriterien erfüllten.

Im Zuge der Bevölkerungsentwicklung mit der damit verbundenen Ausdehnung von Siedlungen, Verkehrswegen und Infrastrukturen stieg der Druck auf das beschränkte Gut Boden kontinuierlich an. Damit verstärkte sich der Kampf um das Kulturland und um den Wald. Im Laufe dieser Entwicklung wurden daher nicht nur die Voraussetzungen für die Rodung von Wald gelockert, sondern es wurde gleichzeitig auch die Palette für mögliche Ersatzleistungen von Waldrodungen erweitert.

Die Waldflächenentwicklung ist in der Schweiz je nach Höhenlage und je nach Landesregion sehr unterschiedlich ausgeprägt. Während in Kantonen wie Schwyz die Waldfläche konstant geblieben ist, beträgt der Zuwachs auf der Alpensüdseite und in den Alpen gemäss Landesforstinventar zwischen 8 und 28 %.

Bei der Festlegung von statischen Grenzen für den Wald leistete der Kanton Schwyz eigentliche Pionierarbeit. Die seit den 1970er Jahren praktizierte «Vermarchung» der Waldgrenzen wurde im Jahre 1987 mangels rechtlicher Grundlage vom Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz als bundesrechtswidrig taxiert. Mit der Einführung der statischen Waldgrenzen in der Bauzone durch den neuen Art. 13 WaG wurde dieser Mangel behoben.

2.2 Rechtsgrundlagen

Art. 13 WaG hob in der Bauzone den bis dahin geltenden «dynamischen» Waldbegriff auf. Neu konnten Waldgrenzen, welche nach Art. 10 Abs. 2 WaG festgestellt wurden, in Nutzungspläne

eingetragen werden. Neue Bestockungen ausserhalb dieser Waldgrenzen galten fortan nicht mehr als Wald. In den 1990er und in den 2000er Jahren wurden die dafür erforderlichen Waldfeststellungsverfahren in sämtlichen Gemeinden des Kantons durchgeführt. Insbesondere wegen der hohen Baulandpreise war es auch geboten, diese Waldfeststellungsverfahren zeitnah abzuschliessen und damit Rechtssicherheit zu schaffen.

Im Zusammenhang mit der erwähnten Waldeinwuchsproblematik in Berggebieten wurde mit der Waldgesetzrevision vom 16. März 2012 den Kantonen in Art. 10 Abs. 2 Bst. b WaG die Möglichkeit eingeräumt, auch ausserhalb der Bauzonen eine statische Waldgrenze festzulegen. Davon machte der Kanton mit der Teilrevision vom 5. Februar 2020 des Kantonalen Waldgesetzes vom 21. Oktober 1998 (KWaG, SRSZ 313.110) Gebrauch, indem er mit der Ergänzung von § 4 KWaG die Möglichkeit einräumte, für bestimmte Gebiete ausserhalb der Bauzonen eine Waldfeststellung vorzunehmen. Diese Gebiete sind gemäss § 4 Abs. 3 KWaG im kantonalen Richtplan umschrieben. Gemäss aktuellem Wortlaut im Richtplankapitel L-5.2 erfolgt die Ausscheidung statischer Waldgrenzen ausserhalb der Bauzonen situativ und bedarfsgerecht. Ausserdem hat sie mit Zurückhaltung zu erfolgen und darf nicht zu einer grossflächigen Aufhebung des dynamischen Waldbegriffs führen.

Aktuell können ausserhalb der Bauzonen in folgenden Fällen statische Waldgrenzen verfügt werden:

- zur Abgrenzung des Waldes gegenüber bebauten Flächen, welche in ihrer Art und Nutzung Bauzonen entsprechen (Weiler, Häusergruppen usw.), aber aus raumplanerischen Gründen (Verbot von Kleinbauzonen) nicht eingezont werden können;
- in Natur- und Landschaftsschutzobjekten, für welche Nutzungsplanungen bestehen, sofern die Ausscheidung statischer Waldgrenzen mit den Schutzziele vereinbar ist;
- zur Abgrenzung gegenüber relevanten Infrastrukturanlagen, sofern deren Art und Nutzung dies erfordert.

Damit wurde die Möglichkeit, nicht jedoch die Pflicht geschaffen, statische Waldgrenzen in gewissen Fällen auch ausserhalb der Bauzonen festzulegen. Auf Basis dieser Gesetzesgrundlagen wäre daher bereits heute eine flächendeckende Ausscheidung statischer Waldgrenzen möglich. Dies könnte im Rahmen einer kantonalen Richtplananpassung geregelt werden. Die mit der Motion geforderte Anpassung des KWaG ist dazu nicht notwendig.

Vielmehr wurde bei der letzten Gesetzesrevision vor fünf Jahren und der Formulierung im aktuellen Richtplan ganz bewusst auf eine flächendeckende Einführung statischer Waldgrenzen verzichtet. Die Umsetzung einer solchen Rechtsnorm wäre nämlich mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden. Im Rahmen einer 2015 durchgeführten Studie der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW) zum Aufwertungspotenzial der Schwyzer Waldränder wurden insgesamt 5432 km Waldrand im Kanton analysiert. Die Gesamtlänge der heute festgelegten statischen Waldgrenzen im Kanton beträgt 146 km. Auch wenn es sich bei der untersuchten Waldrandlänge in der Studie der ZHAW um eine Schätzung handelt, kann davon abgeleitet werden, dass bis anhin lediglich rund 2.7 % der Waldränder im Waldfeststellungsverfahren untersucht und rechtsverbindlich verfügt wurden.

Für die kantonsweiten Waldfeststellungen in den Bauzonen wurden nach Schätzung des Amts für Wald und Natur (AWN) rund 4500 Arbeitsstunden aufgewendet. Auch wenn bei der Festlegung statischer Waldgrenzen ausserhalb der Bauzonen mutmasslich weniger Diskussionen und weniger betroffene Eigentümer pro Kilometer zu erwarten sind, ist für die Festlegung der verbleibenden rund 97.3 % der Waldränder über einen längeren Zeitraum mit zusätzlichem und unverhältnismässigem Personalaufwand zu rechnen. Zur Festlegung gehören nicht nur die Erhebung anhand von Grundlagendaten sowie im Feld, sondern insbesondere auch die Durchführung der entsprechenden Feststellungs- und Rechtsmittelverfahren.

Die sechs Kantone, welche bislang flächendeckend statische Waldgrenzen definiert haben oder im Begriff dazu sind, sind eher städtisch geprägt oder verfügen über keine oder geringe Anteile an Sömmerungsgebieten. In Sömmerungsgebieten ist die Definition von statischen Waldgrenzen sehr aufwendig.

Unter Berücksichtigung der personellen und finanziellen Aufwände, welche die Ausscheidung statischer Waldgrenzen zwangsweise mit sich bringt, ist jedenfalls auf eine Ausscheidung statischer Waldgrenzen in Sömmerungsgebieten zu verzichten.

Innerhalb der landwirtschaftlichen Nutzfläche (Talgebiet bis und mit Bergzone IV) und im Rahmen von landwirtschaftlichen Planungsprozessen (Entwicklungsprozesse im ländlichen Raum, ELR) sowie insbesondere im Bereich von Fruchtfolgeflächen (FFF) soll dieses Instrument jedoch bedarfsweise zur Anwendung gelangen können. Im Rahmen einer Revision des kantonalen Richtplans ist deshalb eine entsprechende Ergänzung der Aufzählung in Richtplankapitel L-5.2 anzugehen.

2.3 Fazit

Das Waldrecht definiert für das Einwachsen neuen Waldes einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren. Während dieser Zeit gilt ein Waldeinwuchs rechtlich nicht als Wald und darf zurückgeschnitten werden.

Im Gegensatz zur Entwicklung in anderen Kantonen haben die Waldflächen im Kanton Schwyz in den vergangenen Jahren nicht zugenommen. Eigentümer und Bewirtschafter haben rechtzeitig dafür gesorgt, dass bislang unbewaldete Flächen nicht zu Wald wurden, indem sie die notwendigen Vorkehrungen getroffen haben, eine unerwünschte Bewaldung zu verhindern.

In den Jahren 2018 und 2019 bereinigte der Kanton die landwirtschaftlichen Nutzflächen. Dabei legte das AWN (damals Amt für Wald und Naturgefahren), in enger Zusammenarbeit mit den Eigentümern und Bewirtschaftern, die Grenzen zwischen Wald und Nichtwald fest. Dieses informelle und unbürokratische Vorgehen erwies sich sowohl bezüglich Rechtssicherheit als auch in verfahrenstechnischer und verwaltungsökonomischer Hinsicht als günstig und praxisnah. Es besteht daher aktuell kein Anlass, neue Waldfeststellungsverfahren anzuhängen.

Weiterhin ist eine flächendeckende Einführung statischer Waldgrenzen auf Basis der heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen bereits möglich. Durch die Anpassung des kantonalen Richtplans kann das Anliegen der Motion mit Fokus auf die landwirtschaftliche Nutzfläche direkt umgesetzt werden. Eine Gesetzesanpassung ist somit nicht erforderlich.

Zusammenfassend ist unter den geschilderten Umständen die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Einführung von flächendeckenden, statischen Waldgrenzen im Kanton nicht nötig.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 11/24 «Kulturland schützen: Einführung statischer Waldgrenzen im Kanton Schwyz» nicht erheblich zu erklären.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Umweltdepartement; Amt für Landwirtschaft; Amt für Wald und Natur.

Im Namen des Regierungsrates:

Michael Stähli
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber