

Interpellation Götte-Tübach / Wild-Neckertal / Widmer-Mosnang (61 Mitunterzeichnende)
vom 8. Juni 2010

Welchen Einfluss haben Gesetz und Forstorgane auf die Veräusserung von Waldgrundstücken?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 26. Oktober 2010

Michael Götte-Tübach, Vreni Wild-Neckertal und Andreas Widmer-Mosnang beziehen sich in ihrer Interpellation vom 8. Juni 2010 auf einen Fall im Toggenburg, wo eine Ortsgemeinde eine grössere Waldparzelle an eine privatrechtliche Genossenschaft veräussern will. In diesem Zusammenhang erkundigen sie sich nach den gesetzlichen Grundlagen und dem Einfluss der Forstorgane auf die Veräusserung von Waldgrundstücken.

Die Regierung beantwortet die Fragen wie folgt:

1. Nach Art. 25 Abs. 1 des Waldgesetzes (SR 921.0; abgekürzt WaG) bedürfen die Veräusserung von Wald im Eigentum von Gemeinden und Korporationen und die Teilung von Wald einer kantonalen Bewilligung. Diese darf nur erteilt werden, wenn dadurch die Waldfunktionen nicht beeinträchtigt werden.

Nach der Praxis des Kantonforstamts beurteilt sich die Frage, ob durch eine Veräusserung Waldfunktionen beeinträchtigt werden, nicht primär nach den individuellen Fähigkeiten der privaten Käuferschaft, sondern nach den Merkmalen des zu veräussernden Waldes und dem Rechtsstatus der Käuferschaft. Dementsprechend gibt es keinen Kriterienkatalog, der für die Beurteilung der individuellen Fähigkeiten beigezogen wird.

2. Einleitend ist anzumerken, dass – entgegen der Darstellung der Interpellanten – der überwiegende Teil des öffentlich-rechtlichen Waldes im Kanton St.Gallen durch Forstbetriebe öffentlich-rechtlicher Eigentümer bewirtschaftet wird. Es kommt zwar regelmässig vor, dass Aufträge für Holzschläge oder Pflegearbeiten an private Unternehmer oder Landwirte im Nebenerwerb erteilt werden. Hier handelt es sich aber um Aufträge für einzelne Arbeiten und nicht um eine umfassende Bewirtschaftung durch Private. Die gesamthafte Verpachtung von Wald kommt nur in Ausnahmefällen vor.

Wie oben ausgeführt beurteilt sich die Bewilligungsfähigkeit primär nach den Merkmalen des zu veräussernden Waldes und dem Rechtsstatus der Käuferschaft. Es wird daher im Bewilligungsverfahren kein Vergleich zwischen den Fähigkeiten der privaten Kaufinteressenten und den Bewirtschaftungsfähigkeiten von möglichen öffentlich-rechtlichen Erwerbern vorgenommen. Die entsprechende Beurteilung einer privaten Käuferschaft würde auch wenig Sinn machen, da nach der einmaligen Verkaufsbewilligung an eine private Käuferschaft jede weitere Handänderung unter Privaten ohne forstamtliche Bewilligung (und somit in der Folge ohne Beurteilung der Befähigung zur Waldbewirtschaftung) erfolgen könnte. Dementsprechend bedeutet eine Verweigerung der Bewilligung auch nicht, dass den privaten Kaufinteressenten «die Fähigkeiten einer vorschriftsgemässen Nutzung grundsätzlich abgesprochen» werden. Hingegen ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte von Art. 25 Abs. 1 WaG, dass der Gesetzgeber im Hinblick darauf, dass der Wald über Jahrzehnte hinweg bewirtschaftet und gepflegt werden muss, einen öffentlich-rechtlichen Status der Waldeigentümer bevorzugt und öffentliche Waldeigentümer als geeignetere Bewirtschafteter betrachtet.

Anzumerken ist, dass die Bedeutung von Art. 25 Abs. 1 WaG zur Zeit in einem konkreten Anwendungsfall umstritten ist. Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ist noch hängig.

3. Das von den Interpellanten angesprochene Verfügungsrecht des Forstdienstes gegenüber den Waldeigentümern (Art. 24 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Waldgesetzgebung [sGS 651.1; abgekürzt EgzWaG]) beschränkt sich auf Pflegeeingriffe im Schutzwald sowie auf die Neubegründung von Wald. Letztere zielt in erster Linie auf die richtige Wahl der Baumarten im Sinn des naturnahen Waldbaus ab. Weitergehende Anordnungen hinsichtlich Bewirtschaftung sind im Waldrecht nicht vorgesehen. Für Pflegeeingriffe zur Sicherstellung der Wohlfahrtsfunktion (Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie Ansprüche der Öffentlichkeit) entscheidet sich der Waldeigentümer beispielsweise selbständig. Es ist naheliegend und verständlich, dass solche Massnahmen von öffentlich-rechtlichen Eigentümern als Folge ihres verfassungsmässigen Auftrags eher ausgeführt werden als von Privaten, zumal solche Eingriffe in der Regel mit mehr Aufwand als Nutzen verbunden sind. Die Ergebnisse des Landesforstinventars, das in den statistischen Auswertungen öffentlichen und privaten Wald unterscheidet, zeigen, dass zwischen den beiden Eigentümerkategorien klare Unterschiede in der Art der Waldnutzung bestehen.

Gerade mit Blick auf die ökologischen Belange würden die mit Art 24 EGzWaG eingeräumten Verfügungsmöglichkeiten des Forstdienstes nicht ausreichen, um alle Waldfunktionen in genügendem Ausmass sicherzustellen.

4. Bei Veräusserungen von Waldgrundstücken entscheidet in erster Instanz das Kantonsforstamt alleine auf Grund der gesetzlichen Grundlagen und der langjährigen und bewährten Praxis, die auch in anderen Kantonen gepflegt wird. Die Waldräte haben keinen Einfluss auf diesen Entscheid.
5. Rund 38 Prozent des St.Galler Waldes sind im Besitz von privaten Eigentümern oder Korporationen. Diese Privatwaldfläche von rund 22'000 Hektaren gehört etwa 15'000 verschiedenen Eigentümern. Die Grösse des Privatwaldanteils ist regional sehr unterschiedlich.

Wird von «Leistungen» gesprochen, so sind zwei Bereiche zu unterscheiden:

a) Leistungen der Waldregionen und des Kantonsforstamtes

Der Kanton St.Gallen ist in 5 Waldregionen eingeteilt, die – ausgestattet mit einem Globalkredit – im Rahmen der von der Regierung erlassenen Leistungsaufträge die gesetzlichen Vorgaben und Dienstleistungsaufgaben zugunsten von Waldeigentümern sowie dem Wald selber erfüllen. Der Dienstleistungsumfang umfasst 3 Leistungskategorien (Art. 4 EGzWaG):

- Leistungskategorie 1 «Hoheitliche Aufgaben»;
- Leistungskategorie 2 «Unterstützungsaufgaben»;
- Leistungskategorie 3 «Betriebliche Aufgaben» bzw. «Weitere Aufgaben».

Bei der Erfüllung dieser Aufgaben machen die Waldregionen und das Kantonsforstamt keinen Unterscheid zwischen den Waldeigentümerkategorien (öffentlich-privat). Die Leistungen kommen dem Privatwald und dem öffentlichen Wald gleichermaßen zugute. Alle Waldeigentümer werden gleich beraten und informiert.

Die hoheitlichen Aufgaben und die Unterstützungsaufgaben sind im Anhang der Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung (sGS 651.11; abgekürzt VzEGzWaG) umschrieben. Die Leistungskategorie 3 «Betriebliche Aufgaben» bzw. der daraus partnerschaftlich vereinbarte Arbeitsaufwand werden mit jedem Waldeigentümer individuell in einer Leistungsvereinbarung geregelt. Dabei wird nach dem Verursacherprinzip abgerechnet, auf der Grundlage bestimmter Kennzahlen und Erfahrungswerte. Betriebliche Aufgaben müssen kostendeckend erbracht werden (Art. 34quinquies EGzWaG).

b) Projektbeiträge

Das Kantonsforstamt ist alleine dafür verantwortlich, dass Projektbeiträge des Kantons und aus den Leistungsvereinbarungen mit dem Bund (NFA-Programme) effektiv und effizient umgesetzt werden. Dazu erlässt es Richtlinien. Die Beratung und praktische Umsetzung geschieht durch den Revierförster vor Ort. Auch hier gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Waldeigentümer.

Die Prozentanteile widerspiegeln die Eigentumsverhältnisse nicht in allen Produkten gleich gut. Dies hat folgende Gründe:

- Die durchschnittliche Fläche eines Privatwaldeigentümers im Kanton liegt bei rund 1,2 Hektaren. Die Betreuung von kleinparzelliertem Privatwald ist um ein Vielfaches aufwändiger, als wenn sich im gleichen Gebiet grosse öffentliche Waldeigentümer befänden.
- Bei einem Holzschlag, Pflegemassnahmen oder Biodiversitätsprojekten ist in den meisten Fällen eine Vielzahl von Privatwaldeigentümern betroffen, deren Interessen koordiniert und gebündelt werden müssen. Dabei divergieren die Interessen der Eigentümer teilweise erheblich. Und schliesslich entscheidet der Waldeigentümer, ob er seinen Wald bewirtschaften möchte (Art. 24 EGzWaG).
- Öffentliche Waldeigentümer sind in der Regel gut organisiert und besitzen grössere, zusammenhängende Waldflächen, was eine effiziente Bewirtschaftung ermöglicht. Die Beratung und die Projektabrechnung sind hier erfahrungsgemäss viel einfacher und weniger zeitintensiv. Dieser Umstand wird im Übrigen auch bei der Berechnung der Globalkredite für die Waldregionen berücksichtigt.
- Im Durchschnitt ist der öffentliche Waldeigentümer in Sachen Waldbewirtschaftung aktiver als der private Waldeigentümer, insbesondere dann, wenn er einen eigenen Forstbetrieb besitzt. Mehr Leistungen erbringen heisst im Endeffekt auch, dass damit ein höheres Beitragsvolumen ausgelöst wird.

6. Die Vermutung der Interpellanten, dass die öffentliche Hand «für den Staatswald grosse Mittel» aufwendet, trifft nicht zu. Der Forstbetrieb wird nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt und soll mittelfristig im betrieblichen Ergebnis wieder schwarze Zahlen schreiben, nachdem in den letzten Jahren aufgrund der angespannten Lage auf dem Holzmarkt mehrheitlich Aufwandüberschüsse resultierten. Es ist aber davon auszugehen, dass der Wald und die Waldwirtschaft in naher Zukunft wieder Ertrag abwerfen werden und es sich darum für den Kanton auch finanziell lohnt, Waldbesitzer zu bleiben.

Im Weiteren ist fraglich, ob Private den Staatswald insgesamt kostengünstiger bewirtschaften würden. Der Forstbetrieb Staatswald ist der grösste Forstbetrieb im Kanton. Er ist modern eingerichtet und verfügt über einen zeitgemässen Maschinenpark, der ihm eine effiziente Waldbewirtschaftung ermöglicht. Bei einer volkswirtschaftlichen Gesamtbetrachtung ist zudem zu berücksichtigen, dass die öffentlichen Waldeigentümer für die Waldbewirtschaftung im Gegensatz zu vielen Privaten professionelle Forstleute beschäftigen und insbesondere auch ausbilden. Gerade der Staatswald hat in der Ausbildung eine Vorbildfunktion (6 Ausbildungsplätze). Forstarbeiten sind statistisch gesehen gefährlich, umso wichtiger ist der Einsatz von gut ausgebildeten Fachkräften. Der Arbeitssicherheit muss oberste Priorität eingeräumt werden, damit Forstunfälle vermieden werden können. In diesem Zusammenhang darf darauf hingewiesen werden, dass der Forstbetrieb Staatswald 2008 von der Suva als «Vorbildlicher Forstbetrieb» ausgezeichnet wurde. Das Verhindern von Forstunfällen vermeidet nicht nur menschliches Leid, sondern auch volkswirtschaftlich unnötige Kosten. Die Bewirtschaftung des Staatswaldes durch den kantonseigenen Forstbetrieb ist gegenüber der Bewirtschaftung durch Private sowohl bei einer betriebswirtschaftlichen Betrachtung als auch bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtung kostenmässig ebenbürtig, wenn nicht gar überlegen. Dort wo spezialisierte Holzernteverfahren zum Einsatz kommen, arbeitet der Forstbetrieb Staatswald bereits heute mit privaten Forstunternehmern zusammen.