

Antrag des Regierungsrates vom 5. Oktober 2022

KR-Nr. 6a/2018

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 6/2018 betreffend
Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen
der Forstwirtschaft**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. Oktober 2022,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 6/2018 betreffend Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Forstwirtschaft wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 26. Oktober 2020 folgende von den Kantonsräten Ruedi Lais, Wallisellen, Thomas Wirth, Hombrechtikon, und Daniel Sommer, Affoltern a. A., am 15. Januar 2018 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Dem Kantonsrat werden die notwendigen Gesetzesänderungen vorgelegt, damit Leistungen, welche die Forstwirtschaft zugunsten von Öffentlichkeit und Umwelt erbringt, abgegolten und finanzielle Anreize zu deren Förderung ermöglicht werden können.

*Bericht des Regierungsrates:***A. Ausgangslage**

In der Stellungnahme zum vorliegenden Vorstoss kam der Regierungsrat zum Schluss, dass bei gewissen geforderten Leistungen Handlungsbedarf bestehe. Dem Anliegen könne im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung entsprochen werden. Am 25. Juni 2018 wurde die Motion in ein Postulat umgewandelt und am 26. Oktober 2020 überwiesen. Der Kantonsrat befürwortete im Rahmen der Debatte eine geeignete, leistungsbezogene Abgeltung der nicht mehr über den Holzerlös mitfinanzierten gemeinwirtschaftlichen Leistungen.

Gemeinwirtschaftlich sind Leistungen, welche die Forstwirtschaft zugunsten der Öffentlichkeit erbringt. Im Postulat wird die Bedeutung für die Erholung und die Biodiversität, die Leistungen des Waldes als CO₂-Senke und als Wasserspeicher genannt. Weiter werden die Sensibilisierung der Bevölkerung und die Mitwirkung von Forstorganen bei Projekten und Anlässen als mögliche Fördertatbestände aufgeführt. Verschiedene Fragen zu diesen Fördertatbeständen sind weiterhin unbeantwortet. Insbesondere ist die Bemessung der erbrachten Leistungen und der geforderten Abgeltungen nach wie vor schwierig. Bei gewissen Leistungen oder Einschränkungen sind zudem weitere gesetzliche Grundlagen zu berücksichtigen.

B. Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen

Die Bundesverfassung (BV, SR 101) definiert verschiedene Bundesaufgaben, die das Waldeigentum einschränken (Art. 76 BV [Wasser], Art. 77 BV [Wald], Art. 78 BV [Natur- und Heimatschutz] und Art. 79 BV [Fischerei und Jagd]). Daraus abgeleitet ergeben sich Leistungs- und Duldungspflichten. Zivilrechtlich wirkt sich zudem das entschädigungslose Betretungsrecht nach Art. 699 ZGB (SR 210) auf das Eigentum aus.

Die im Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG, SR 921.0) formulierten Eigentumsbeschränkungen sind grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen. Bund und Kanton können die Waldeigentümerschaften beim Erbringen der Leistungen aber unterstützen (Art. 36–38a WaG, §§ 23 und 24 Kantonaes Waldgesetz vom 7. Juni 1998 [KWaG, LS 921.1]). Ausserhalb dieser ausdrücklichen gesetzlichen Fördertatbestände besteht mit § 24 Abs. 2 KWaG bereits eine Grundlage für die Unterstützung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen (vgl. auch RRB Nr. 339/2018).

Für die konkrete Ausrichtung von Abgeltungen ist der kantonale Waldentwicklungsplan (WEP) – im Sinne einer planerischen Rahmenbedingung – massgebend. Dieser legt für die verschiedenen Waldflächen die aus öffentlicher Sicht prioritären Funktionen und Leistungen räumlich fest. Der geltende WEP 2010 wurde von der Baudirektion erlassen. Im Zuge der gegenwärtig laufenden Überarbeitung zum WEP 2025 soll dessen Stellenwert gestärkt werden. Dies wurde in der Debatte im Kantonsrat auch von den Postulanten gefordert und blieb unbestritten.

C. Ökonomische Grundlagen für die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen

Um eine Abgeltung von Leistungen ökonomisch legitimieren zu können, muss sie rechtlich begründet und sinnvoll bemessen sein. Zudem ist die Bezeichnung der für die Abgeltung zuständigen Stelle erforderlich.

Zur Begründung muss zwischen dem Tatbestand bzw. der Leistung und der Abgeltung eine Kausalität bestehen. Staatsbeiträge sind nach § 1 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (LS 132.2) zweckgebundene Leistungen für die Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse, die ohne Abgeltung nicht oder ungenügend erbracht würden. Eine Begründung kann als rechtliche Verpflichtung oder als freiwilliges Anreizsystem ausgestaltet werden.

Zur Bemessung des Abgeltungsbetrags werden verschiedene ökonomische Modelle herangezogen. Für handelbare Produkte und Dienstleistungen bietet sich eine marktpreisbasierte Bemessung an. Bei nicht handelbaren Leistungen müssen alternative Methoden angewendet werden. Ein Beispiel sind kostenbasierte Methoden, bei denen die Gestehungskosten massgebend für die Höhe der Abgeltung sind. Während dieser Ansatz leicht verständlich ist, hat er konzeptionell den Mangel, dass er die Kosten und Erträge alternativer Handlungsmöglichkeiten ausser Acht lässt. Besser in dieser Hinsicht ist ein Opportunitätskostenansatz, der den Vergleich verschiedener Nutzungen erlaubt. Dabei wird ermittelt, welche Kosten (Mehraufwände und Mindererträge) durch den Verzicht auf eine betriebswirtschaftlich optimale Bewirtschaftung entstehen.

Bei der Bezeichnung der zuständigen Stelle sind die Möglichkeit des Ausschlusses vom Bezug und die Reichweite einer Leistung zu berücksichtigen. Bei vielen gemeinwirtschaftlichen Leistungen besteht keine Möglichkeit, jemanden vom Bezug auszuschliessen. Bei anderen ist das Eigentum des Waldes von jenem des Produkts (Wildtiere, Wasser) getrennt. In diesen Fällen kann die Abgeltung nicht den Nutzniessenden

übertragen werden, sondern sie muss über das Gemeinwesen erfolgen. Im Sinne des Äquivalenzprinzips soll jenes Gemeinwesen die Leistungen abgelden, das am meisten von ihnen profitiert. Im Falle lokal wirksamer Leistungen ist das die Standortgemeinde, bei Leistungen mit überregionaler Reichweite der Kanton. Wenn Dritte als Nutzniessende von Leistungen des Waldes profitieren, ist eine Abgeltung durch das Gemeinwesen ausgeschlossen, da es sich hierbei nicht um gemeinwirtschaftliche Leistungen, sondern um gesteigerten Gemeingebrauch handelt. In diesen Fällen müssen die Nutzniessenden die Abgeltung der Waldleistungen direkt übernehmen.

D. Abgeltungen für die einzelnen Leistungen

Nachstehend werden für die im Postulat genannten Leistungen Vorschläge zur Ausgestaltung der allfälligen Abgeltung aufgezeigt. Es handelt sich um einen kurzen Überblick; eine umfangreichere Auslegung liegt der Abteilung Wald des Amtes für Landschaft und Natur (ALN) vor.

1. Abgeltung von Freizeit- und Erholungsleistungen

Nach Art. 14 WaG und Art. 699 ZGB besteht eine Verpflichtung zur Duldung der Freizeit- und Erholungsnutzung im ortsüblichen Umfang. In ländlichen Gegenden des Kantons ist diese Nutzungsintensität gering und verursacht keine einschneidende Eigentumsbeschränkung. In urbanen Gebieten ist sie hingegen lokal sehr hoch. Entsprechend besteht ein grosses öffentliches Interesse, den Wald so zu bewirtschaften, dass die Freizeit- und Erholungsnutzung ungeschmälert möglich ist. Daraus resultieren Mehraufwände (zum Beispiel für Sicherheitsmassnahmen) und allenfalls auch Mindererträge. Diese Kosten sollen nur abgegolten werden, wenn die Waldeigentümerschaften keinen entsprechenden Nutzen haben. Dies ist in der Regel im Privatwald der Fall, nicht hingegen bei Wäldern im Eigentum des nutzniessenden Gemeinwesens. Da die Pflicht zur Duldung auf den ortsüblichen Umfang beschränkt ist, bietet sich eine Abgeltung über ein Anreizsystem mit Leistungsvereinbarungen zwischen dem Gemeinwesen und den Waldeigentümerschaften an. Einen Sonderfall stellen Infrastrukturen wie Biketrails oder Spielplätze dar, die nur nichtforstlichen Zwecken dienen. Deren Kosten und Risiken sind vollständig durch die öffentliche Hand oder einen bezeichneten Anlagenbetreiber zu tragen.

Der WEP ermöglicht, Flächen mit intensiver Erholungsnutzung räumlich auszuweisen, was die planerische Grundlage für das Ausrichten einer Abgeltung bildet.

2. *Abgeltung von Leistungen zur Förderung der Biodiversität*

Die Förderung der Biodiversität ist eine gesetzliche Aufgabe nach Art. 18 des Natur- und Heimatschutzgesetzes vom 1. Juli 1966 (SR 451) und §§ 203 und 204 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (LS 700.1). Bisher wurden zwingende Förderungsleistungen im Wald mit der Übernahme der Nettokosten der Eingriffe abgegolten. Auf Anstoss der Waldeigentümerschaften hat das ALN eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die Grundlagen für ein neues Abgeltungsmodell erarbeitet. Die Ergebnisse sind bis Ende 2022 zu erwarten.

Eine weitere gemeinwirtschaftliche Leistung ist die Bekämpfung von Neophyten, die auch andernorts Schaden verursachen. Die laufende Revision des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) wird voraussichtlich eine Grundlage für die Verpflichtung Privater zur Mithilfe bei der Neophytenbekämpfung schaffen. Diese Gesetzesrevision ist abzuwarten, um den konkreten Handlungsbedarf betreffend Abgeltung dieser Leistungen definieren zu können.

Als planerische Grundlage für die Ausrichtung von Abgeltungen werden im WEP 2025 Flächen bezeichnet, in denen die Förderung der Biodiversität von besonderer Bedeutung ist.

3. *Abgeltung von Leistungen des Waldes als CO₂-Senke*

Gestützt auf das CO₂-Gesetz vom 23. Dezember 2011 (SR 641.71) wird ein Teil der CO₂-Senkenleistung des Waldes im sogenannten Compliance-Markt angerechnet, mit dem die Schweiz ihren Verpflichtungen nach dem Pariser Klimaabkommen nachkommt. Diese Leistungen können nicht zugunsten der Waldeigentümerschaften abgegolten werden. Daneben können im nichtverpflichtenden Emissionsmarkt gewisse Leistungen in Wert gesetzt werden. Dieses freiwillige Anreizsystem ist aber ausschliesslich privatrechtlich und zudem methodisch umstritten. Deshalb ist darauf zu verzichten, die CO₂-Senkenleistung seitens der öffentlichen Hand abzugelten.

4. *Abgeltung der Leistungen des Waldes für den Wasserhaushalt*

Die Leistungen zugunsten des Wasserhaushalts sind im Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG, SR 814.20) begründet. Von Bedeutung ist vor allem Art. 22 GSchG über den Umgang mit wassergefährdenden Flüssigkeiten, deren Verwendung im Wald nach Art. 18 WaG bereits verboten ist. Für die Bemessung einer Abgeltung sind deshalb lediglich die sich aus den Anforderungen des GSchG ergebenden Mehraufwände und Mindererträge massgebend, die über jene nach Art. 18 WaG hinausgehen. Zuständig für die Regelung einer Abgeltung ist nach § 1 der Verordnung über die Wasserversorgung vom 5. Oktober 2011 (LS 724.41) die Gemeinde. Soweit für klar definierte

Waldflächen über die Bestimmungen von Art. 18 WaG hinausgehende Bewirtschaftungseinschränkungen hinzunehmen sind, sollen die daraus resultierenden Opportunitätskosten abgegolten werden.

5. *Abgeltung der Waldeigentümerschaften und der Forstbetriebe für Leistungen zur Sensibilisierung der Bevölkerung für eine rücksichtsvolle Nutzung des Waldes*

Weder das WaG noch das KWaG begründen eine entsprechende Leistungspflicht ausdrücklich. Diese wird aus Art. 34 WaG und § 28 lit. c KWaG abgeleitet, welche die Information über Bedeutung und Zustand des Waldes und der Wald- und Holzwirtschaft als Pflichten des öffentlichen Forstdienstes beschreiben. Für die Bemessung sind die Gesteungskosten massgebend, soweit sie wirksam und zum Nutzen des Gemeinwesens sind. Eine praktikable Lösung wäre ein Katalog möglicher Themen, die abgeltungsberechtigt sind.

6. *Abgeltungen für die Mitwirkung von Forstorganen bei Projekten und Anlässen im Wald*

Weder das WaG noch das KWaG begründen eine Pflicht zur Durchführung von Projekten und Anlässen im Wald. Mehrheitlich sind diese Aktivitäten, soweit es gemeinwirtschaftliche Leistungen sind, als Sensibilisierungsmassnahmen im Sinne der vorstehenden Ziffer einzustufen. Eine Abgeltung ist insofern vorgesehen.

7. *Abgeltungen für Leistungen zur Sicherung öffentlicher Infrastrukturen*

Neben den durch Art. 20 WaG verlangten Massnahmen zum Erhalt der Schutzfunktion des Waldes sind im Nahbereich von Infrastrukturen – auch ausserhalb des Schutzwaldes – oft Eingriffe erforderlich, um die vom Wald selbst ausgehende Gefährdung zu vermindern (Niederhalt, Sicherheitsholzschläge). Diese erfolgen im ausschliesslichen Interesse der Infrastrukturbetreiber, weshalb es sich dabei um gemeinwirtschaftliche Leistungen handelt.

Der Bund sieht ausdrücklich davon ab, Sicherheitsholzschläge entlang von Strassen über die Programmvereinbarungen im Bereich Wald zu unterstützen, und verweist darauf, dass sich die jeweiligen Infrastrukturbetreiber an diesen Kosten zu beteiligen haben. Begründung für eine Abgeltung im Kanton Zürich ist im Falle von Strassen nach § 25 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (LS 722.1) die Pflicht des Gemeinwesens, für einen sicheren Betrieb zu sorgen. Bei Bahnen besteht mit Art. 17 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101) eine analoge Verpflichtung der Eisenbahnunternehmen.

Eine Abgeltung ist grundsätzlich vorzusehen, soll aber zulasten der Infrastrukturbetreiber finanziert werden. Die Bemessung der Abgeltung soll aufgrund von Opportunitätskosten erfolgen. Die entsprechenden Waldflächen können planerisch im WEP 2025 bezeichnet werden.

8. *Abgeltungen an die Kosten der Forstreviere*

Die Forstreviere übernehmen zahlreiche Aufgaben im Rahmen des Vollzugs der Waldgesetzgebung und der Beratung der Waldeigentümerschaften. Dabei handelt es sich um gemeinwirtschaftliche Leistungen im weiteren Sinne, da die Waldgesetzgebung den öffentlichen Interessen am Wald einen hohen Stellenwert einräumt.

§ 30 Abs. 3 KWaG sieht die Möglichkeit vor, dass der Regierungsrat die beitragsberechtigten Kosten der Forstreviere mit bis zu 50% subventioniert. Diese Revierbeiträge wurden früher ausgerichtet, aber im Zuge eines Sparprogramms 2004 gestrichen. Im Hinblick auf die zunehmenden Anforderungen bei der Beratung im Privatwald ist eine Wiedereinführung dieser Beiträge angezeigt. Dabei soll gewährleistet sein, dass die Mittel wirkungsorientiert eingesetzt werden. Das ALN prüft gegenwärtig, wie ein solches Beitragssystem gestaltet werden kann und wie hoch der damit verbundene Aufwand für den Kanton ist.

E. Empfehlungen

Die voranstehenden Ausführungen zeigen auf, dass die meisten Anträge des Postulats im Rahmen laufender Arbeiten behandelt werden. Für die übrigen Anliegen werden weitere Abklärungen vorgenommen. Im Einzelnen sieht das ALN Folgendes vor:

- Erarbeiten konzeptioneller Grundlagen für die Abgeltung von Leistungen in den Bereichen Erholung, Sensibilisierung der Bevölkerung, Mitarbeit von Forstorganen bei Projekten und Anlässen sowie Sicherung öffentlicher Infrastrukturen im Rahmen der Erarbeitung des WEP 2025
- Erarbeiten konzeptioneller Grundlagen für die Abgeltung von Leistungen in der Neophytenbekämpfung, sobald die Bestimmungen des revidierten USG bekannt sind
- Abschliessen der laufenden Arbeiten zur Abgeltung von Leistungen zur Förderung der Biodiversität
- Abschliessen der laufenden Arbeiten zur Ausgestaltung eines Systems von Revierbeiträgen, welche die Beratung im Privatwald gezielt unterstützen

- Abschätzen des aus den vorgeschlagenen Abgeltungen resultierenden Finanzbedarfs auf Kantons- und Gemeindeebene
- Abklären, ob die Kantonale Waldverordnung (LS 921.11) und allenfalls andere Rechtsgrundlagen für die Umsetzung angepasst werden müssen
- Erarbeiten von Richtlinien, Mustervereinbarungen und anderen Hilfsmitteln für die Praxis (nach Vorliegen der erforderlichen Finanzierungs- und Umsetzungsbeschlüsse)

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 6/2018 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Ernst Stocker

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli