

Forstpolizei und Partizipation – ein helvetischer Weg zur Nachhaltigkeit

Martin Stuber

Die Bürgergemeinden, Korporationen und Gemeinden besitzen heute rund zwei Drittel der schweizerischen Waldfläche. Seit ihren Ursprüngen ist die nachhaltige Forstwirtschaft in der Schweiz kommunal fundiert. Früh setzte sich die Einsicht durch, dass sich forstpolitische Massnahmen nur durchsetzen liessen, wenn die lokale Bevölkerung ihre Interessen einbringen konnte.

Es gehört inzwischen zum Allgemeingut, die Ursprünge der Nachhaltigkeit mit dem sächsischen Berghauptmann Hans Carl von Carlowitz einsetzen zu lassen. Tatsächlich verwendete Carlowitz «nachhaltend» erstmals in einem forstwirtschaftlichen Zusammenhang. Der heutige Schlüsselbegriff taucht aber in seiner «*Sylvicultura oeconomica*» (Leipzig 1713), die immerhin 452 Seiten umfasst, nur gerade an zwei Stellen auf. In einem noch nicht exakt ausdifferenzierten Wortfeld stand «nachhaltend» als Synonym zu weiteren Adjektiven wie «beständig», «continuirlich», «immerwährend» oder «pfleglich», mit denen Carlowitz auf die kontinuierliche Sicherung des immensen Holzbedarfs der kursächsischen Montanindustrie zielte.

Eine historische Spurensuche, die allein von der wörtlichen Übereinstimmung ausgeht, greift offensichtlich zu kurz. Zudem betont das auf Carlowitz zurückgehende Narrativ einseitig die Nachhaltigkeit von oben, die es gegenüber den uneinsichtigen und raubbaubetreibenden ländlichen Gesellschaften durchzusetzen galt.

Demgegenüber zeigt sich gerade an der schweizerischen Entwicklung, wie sehr ein vertiefter Blick auf die historische Nachhaltigkeit über Carlowitz hinausweist. Zum einen beginnt die nachhaltige Waldnutzung nicht erst mit der expliziten Verwendung des Begriffs. Die Bewirtschaftung von zentralen Ressourcen in einer generationenübergreifenden Perspektive stellte vielmehr eine Aufgabe dar, die bereits viel früher und auf unterschiedlichen institutionellen Ebenen

wahrgenommen wurde. Zum anderen lässt sich die Durchsetzung der forstlichen Nachhaltigkeit in der Schweiz keineswegs als ein Top-down-Prozess verstehen. Sichtbar wird vielmehr die kommunale Fundierung des «nachhaltigen Staats», der seine Nachhaltigkeitsziele nicht gegen, sondern in Verflechtung mit den lokalen Gemeinden und Korporationen vor Ort entwickelte und realisierte. Inspiriert von Ulrich Grobers «Entdeckung der Nachhaltigkeit» lässt sich geradezu von einem «helvetischen Weg zur Nachhaltigkeit» sprechen.¹

Machtanspruch und Eigeninteresse

Für die Schweiz ist die bernische Forstordnung «Beschirmung der Hölzernen und Hochwäldern» (1592) als früher Versuch einer nachhaltigen Forstpolitik von oben zu sehen. Es sei Aufgabe eines vorsichtigen Regiments, so die obrigkeitliche Begründung, «nit allein der Zyt, da sy regierend, Fürsechung ze thun, sondern ouch uf die künftigen Zytten zu sechen».

Weil die Untertanen die Wälder nutzten, ohne auf «der Nachkommenden Nutz und Notdurft» zu achten, müsse die Obrigkeit für längerfristigen Schutz und Erneuerung der Wälder sorgen. Namentlich sollten an geeigneten Stellen junge Eichen oder auch andere zu Bau- oder Brennholz dienende Bäume gepflanzt und in den ersten Jahren vor dem weidenden Vieh geschützt werden. Dabei müsse jeder zum Nutzen der Nachkommenden so viele Bäume pflanzen, als er zu schlagen berechtigt sei.

1 Grober (2010), S. 199–204.

Das Bemühen um Reproduktion und die mehrfachen intergenerationellen Bezüge verweisen deutlich auf den Nachhaltigkeitsgedanken, der sich von allem Anfang an mit obrigkeitlichen Machtansprüchen und Eigeninteressen verband. Im Fokus lag namentlich die Holzversorgung der Stadt Bern und der obrigkeitlichen Grossenergieverbraucher (Ziegelbrand, Eisen- und Salzgewinnung).²

Multifunktionaler «Gemeinwald»

Ebenso sehr wie von den Obrigkeiten ist die schweizerische Entwicklung aber von der starken Stellung der lokalen Körperschaften geprägt. Nicht weniger als 41 Prozent der schweizerischen Waldfläche gehören heute den Bürgergemeinden und Korporation, weitere 23 Prozent stehen im Eigentum der Gemeinden. Seit der Entstehung dieser Körperschaften im Spätmittelalter bildeten solche «Gemeinwälder» auf dem Gebiet der heutigen Schweiz die vorherrschende Form des Waldeigentums. Sie waren Teil der kollektiv genutzten Allmende, die von den lokalen Körperschaften relativ autonom reguliert wurden. Dabei galt das Prinzip der «Notdurft», das heisst, jeder Nutzungsberechtigte sollte den Eigenbedarf decken können; der Verkauf von Holz aus dem Nutzungsverband heraus war dagegen unter Strafe verboten.



Verteilung des kollektiven Holznutzens (Losholz), Sigriswil 1946.



Frauen tragen in Säcken gesammeltes Moos zum Abdichten der Wasserleitungen (Suonen), bei Savièse (VS) um 1935.

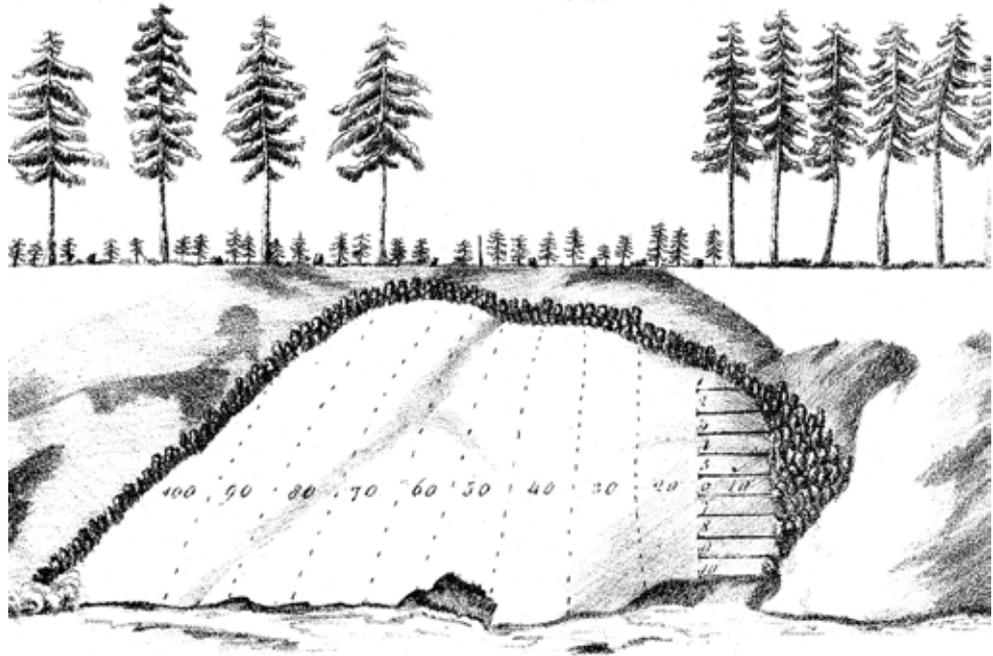
Der multifunktionale Nährwald war nicht nur für die lokale Holzversorgung unentbehrlich, sondern auch für die lokale Nahrungsversorgung, direkt als Lieferant von Beeren, Honig, Kräutern, Pilzen, Wildfrüchten und Wurzeln, indirekt als Ort der Waldweide für die Ziegen und Schafe, der Entnahme von Nadeln für die Einstreue im Stall sowie der Gewinnung von Laub zum Füllen der Bettunterlagen. Der damit einhergehende Export an Biomasse und Nährstoffen führte zu lockeren und lichten Waldformen, die in der holzzentrierten Perspektive der entstehenden professionellen Forstadministrationen als Zeichen schlechter Ökonomie gedeutet wurden.³

Integration statt Ausgrenzung

Die nachhaltige Holzproduktion im Sinn der wissenschaftlich fundierten Forstwirtschaft der Moderne setzte sich nach Anfängen im 18. Jahrhundert im Verlauf des 19. Jahrhunderts wie in vielen europäischen Staaten auch in der Schweiz durch. Die ältere Forstgeschichtsschreibung verband diesen Erfolg in der Regel mit der Installierung einer starken zentralstaatlichen Steuerung, welche die agrarischen Waldnutzungen konsequent ausgrenzte. Diese Sicht ist für die Schweiz besonders gründlich zu revidieren. Schon seit dem Beginn des Nachhaltigkeitsdiskurses in den aufge-

2 Stuber (2020).

3 Stuber/Bürgi (2012).



Nachhaltig genutzter Altersklassenwald, aus: Kasthofer, Karl (1828/1829):
Der Lehrer im Walde.

klärten Reformsozietäten der 1760er-Jahre und dann in seiner Fortsetzung bei den Liberalen im frühen 19. Jahrhundert entwickelte sich hier eine eigentliche Integrationsstrategie.

So teilte der schweizerische Forstpionier Karl Kasthofer in seinem weit verbreiteten «Der Lehrer im Walde» (1828) die Anweisungen zum Waldbau in zwei Hauptkapitel ein. Das eine richtete sich vornehmlich an Staatsförster und umfasste diejenigen Wälder, die nichts als Holz abtragen sollten. Das andere war für Gemeinden und Landleute gedacht und handelte «von Benutzung der Wälder für Landwirtschaft und Viehzucht». Kasthofer gestand damit der ländlichen Gesellschaft vor Ort explizit eine eigene Interessenlage zu. Für die Realisierung seiner Konzeption der Nachhaltigkeit erachtete er es als zwingend, traditionelle Nutzungen wie Waldweide, Futtergewinnung und Streuentnahme gleichwertig zur Holznutzung zu gewichten.

Maximaler nachhaltiger Ertrag

Auf nationaler Ebene festgeschrieben wurde das Nachhaltigkeitsprinzip im «Bundesgesetz betreffend die Oberaufsicht über die Forstpolizei im Hochgebirge» (1876, revidiert 1902). Das Hauptargument für die politische Durchsetzung lieferten die vorausgegangenen grossen Überschwemmungen im Alpengebiet und im Mittelland, die von den Zeitgenossen mit der verstärkten Rodungstätigkeit im Berggebiet in Verbindung gebracht wurden. Obschon der behauptete Kausalzusammenhang von der historischen Klimaforschung nicht bestätigt wird, entfaltete er in seiner Zeit

eine weitreichende politische Wirkung.⁴ Dabei ging es aber keineswegs nur um die Schutzfunktion der Wälder, sondern gleichzeitig um die systematische Steigerung der Holzproduktion auf den maximalen nachhaltigen Ertrag. Den Hintergrund bildete die ökonomische Dynamik im Übergang von der «Agrargesellschaft» zur «Industriegesellschaft», die in der Mitte des 19. Jahrhunderts mit dem Anschluss ans europäische Schienennetz und den damit möglichen Steinkohleimporten aus Deutschland und Frankreich einsetzte.

Die forstwirtschaftlichen Folgen waren ambivalent. Zwar wurde ein Teil des Brennholzes in den verkehrsmässig gut erschlossenen Zentren durch Steinkohle ersetzt. Insgesamt führte die Eisenbahn aber zunächst zu einer Steigerung des Holzbedarfs, nur schon zur Deckung der riesigen Menge an Eisenbahnschwellen, und noch stärker durch die Entstehung neuer Absatzmärkte in grösserer Distanz.⁵

Die kommunalen Waldeigentümer sicherten nun nicht mehr in erster Linie die Naturalversorgung der ortsansässigen Bevölkerung, sondern suchten aus dem monetären Erlös ihrer Wälder die wachsenden kommunalen Infrastrukturkosten (Schulhäuser, Strassen) zu finanzieren. Der Staat hatte ein grosses Interesse daran, dass die Gemeinden ihre Wälder nicht durch kurzfristige Gewinnmaximierung ruinierten, wollte aber auch, dass sie ihre Forstwirtschaft optimierten

⁴ Pfister/Brändli (1999).

⁵ Stuber (2020).

und eine Rendite erzielen. Genau deshalb wurden die Gemeinden verpflichtet und darin unterstützt, Waldwirtschaftspläne zu erstellen, die den maximal möglichen nachhaltigen Holzertrag auf Jahrzehnte hinaus festlegten.

Zur Durchsetzung solcher Eingriffe in die Gemeindeautonomie war zum einen die übergreifende Klammer der Nachhaltigkeit ausschlaggebend, die den Schutz vor Naturgefahren eng mit der nachhaltigen Holzproduktion verknüpfte. Zum anderen war der partizipative Charakter des staatlichen Zugriffs entscheidend, der im vielfältigen Wechselspiel zwischen bundesstaatlichen, kantonalen und kommunalen oder kooperativen Ebenen erfolgte. Dies entsprach der früh gewonnenen Einsicht, dass sich in der Schweiz forstpolitische Massnahmen nur durchsetzen liessen, wenn sie die Bedürfnisse der ortsansässigen Bevölkerung integrierten.⁶ Karl Kasthofer formulierte es in Abgrenzung zur deutschen und französischen Forstwirtschaft so: «Diese Gemeinden und Privaten stehen in allen Kantonen unter dem Schutz oder Einfluss demokratischer Verfassungen und werden sich gewöhnlich nur in so weit polizeilichen oder administrativen [...] Verordnungen unterziehen, als diese [...] mit den wesentlichen Bedürfnissen der herrschenden Volksökonomie, d.h. mit der Viehzucht, der Alpenwirtschaft und Landwirtschaft verträglich scheinen.» (1850)

Transformationsfähige Bürgergemeinden und Korporationen

Das doppelte Nachhaltigkeitsziel der öffentlichen Politik, nämlich zum einen die Vorbeugung von Überschwemmungen durch verbesserte Schutzfunktion der Gebirgswälder und zum anderen die Sicherung der Energieversorgung, wurde insofern von den lokalen Körperschaften übernommen, als sie die Professionalisierung der Forstwirtschaft, die Definition von Schutzwäldern und die Erstellung langfristiger Waldwirtschaftspläne mittrugen.

Die Forstpolitik des Bundes kann in ihrer langfristigen Wirkung aber nur im Kontext der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung verstanden werden, namentlich im Übergang von der «Agrargesellschaft» zur «Industriegesellschaft». Bereits Elias Landolt, Forstprofessor am eidgenössischen Polytechnikum in Zürich (später ETH Zürich), erkannte die grosse Bedeutung dieser energetischen Transformation für den Wald: «Wären keine fossilen Brennstoffe vorhanden, oder würden keine solchen verwendet, so könnten unsere Wälder die an sie zu machenden Ansprüche bei Weitem nicht decken; sie würden in kurzer Zeit vollständig ausgenutzt und das Holz müsste einen Preis erlangen, bei dem die Industrie nicht bestehen und die Armen ihre Stuben nicht mehr erwärmen könnten.» (1870)

Résumé

En Suisse, il y a eu des tentatives de politique forestière durable venant « d'en haut » depuis le XVI^e siècle. Cependant, si l'évolution a été marquée par la politique des autorités supérieures, elle l'a été tout autant par la forte position des collectivités locales. À ce jour, 41 % de la superficie forestière suisse appartient aux bourgeoisies et aux corporations, et 23 % aux communes. Tout au long de leur longue histoire – des origines agraires à la société de consommation en passant par l'industrialisation –, ces collectivités ont prouvé qu'elles étaient remarquablement capables de se transformer.

Très tôt, il est apparu que les mesures de politique forestière en Suisse ne pouvaient être mises en œuvre que si elles intégraient les besoins des résident-e-s. La « forêt commune » (« Gemeinwald ») était multifonctionnelle : elle fournissait du bois aux autorités supérieures, grandes consommatrices d'énergie, tout en étant utilisée à des fins agricoles par la population locale. La mise en œuvre de la durabilité forestière en Suisse ne peut donc en aucun cas être comprise comme un processus top-down. Bien au contraire, force est de constater le fondement communal de l'« État durable », qui a développé et mis en œuvre ses objectifs de durabilité non pas contre les communautés et les corporations sur place, mais bien en interdépendance avec elles. On pourrait presque parler d'une « voie helvétique vers la durabilité ».

Ein weiteres Mal grundlegend verändert wurden die Rahmenbedingungen der Forstwirtschaft durch die in den 1950er-Jahren einsetzenden Transformation der «Industriegesellschaft» in die «Konsumgesellschaft», die auf der Erschliessung gigantischer Mengen Erdöls im Mittleren Osten basierte. Dadurch begann sich in der Forstwirtschaft eine Schere zwischen den steigenden Lohnkosten und den stagnierenden oder gar sinkenden Holzerträgen zu öffnen. Die Holzproduktion in den kommunalen Wäldern, lange Zeit wichtigste Einnahmequelle der lokalen Körperschaften, wurde vielerorts defizitär. Zunehmend wichtiger wurden dagegen die staatlichen Unterstützungszahlen für Schutzwaldpflege, Waldreservate sowie Biodiversitätsbeiträge.

Die schweizerischen Kollektivkörperschaften erweisen sich in ihrer langen Geschichte der nachhaltigen Ressourcennutzung als bemerkenswert transformationsfähig. Diese vielfältige Schweizer «Commons-Landschaft» stösst auch international auf grosses Interesse, spätestens seit die US-amerikanische Umweltökonomin Elinor Ostrom 1990 ihr Buch «Governing the Commons» veröffentlichte, das sich wesentlich auch auf schweizerische Beispiele stützte.

6 Viallon et al. (2019).

Das interdisziplinäre SNF-Forschungsprojekt *Scales*⁷ untersuchte diese bis heute lebendiggebliebenen Formen der partizipativen Nachhaltigkeit in der Langzeitperspektive und wird die Forschungsergebnisse Anfang 2021 auch einem internationalen Publikum zur Diskussion stellen.⁸

Literatur

- Grober, Ulrich (2010): Die Entdeckung der Nachhaltigkeit. Kulturgeschichte eines Begriffs. München.
- Haller, Tobias et al. (Hg.): *Balancing the Commons in Switzerland: Institutional Transformations and Sustainable Innovations*, London (im Druck).
- Pfister, Christian und Brändli, Daniel (1999): Rodungen im Gebirge, Überschwemmungen im Vorland. Ein Deutungsmuster macht Karriere, in: Rolf-Peter Sieferle und Helga Breuninger (Hg.): *Naturbilder. Wahrnehmungen von Natur und Umwelt in der Geschichte*, Frankfurt, S. 297-334.
- Stuber, Martin (2020): Vom Versorgungswald zum Försterwald – die «Oberaufsicht über die Forstpolizei» in der *Longue durée*, in: Harald A. Mieg und Ueli Haefeli (Hg.): *Umweltpolitik in der Schweiz. Von der Forstpolizei zur Ökobilanzierung*, Basel, S. 34–53.
- Stuber, Martin und Matthias Bürgi (2012): *Hüterbueb und Heitstrahl. Traditionelle Formen der Waldnutzung in der Schweiz 1800–2000*, Bern (2. Aufl.).
- Viallon, François-Xavier et al. (2019): Vermittlung, Einbau, Komplementarität – Formen des staatlichen Zugriffs auf kollektive Weiden und Wälder in der Schweiz im späten 19. Jahrhundert, in: Head-König, Anne-Lise et al. (Hg.): *Kollektive Weiden und Wälder. Ökonomie, Partizipation, Nachhaltigkeit*, S. 125-149.

Links

www.ruralhistory.ch

DOI

[10.5281/zenodo.4046572](https://doi.org/10.5281/zenodo.4046572)

Zum Autor

Martin Stuber ist Senior Scientist am Historischen Institut der Universität Bern und Co-Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für ländliche Geschichte. Seit vielen Jahren beschäftigt er sich in unterschiedlichen Forschungs- und Publikationsprojekten mit der Geschichte der natürlichen Ressourcen (Wälder, Kulturpflanzen, Feuchtgebiete).



7 Sustainable Commons Adaptions to Landscape Ecosystems in Switzerland, 2017–2020 (Hauptgesuchsteller: Tobias Haller, Universität Bern).

8 Haller et al. (im Druck).