Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss foresty journal = Journal forestier suisse

Herausgeber: Schweizerischer Forstverein

Band: 114 (1963)

Heft: 12

Artikel: Die Bewirtschaft öffentlicher Waldungen durch freierwerbende Forstingenieure

Autor: Tromp, H.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-765375

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 22.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Résumé

La forêt protectrice et son rôle économique

Après avoir décrit les surexploitations dont ont été victime les forêts dans divers pays et à différentes époques, l'auteur tire un parallèle entre les Etats-Unis et la Suisse où l'esprit de lucre de certains spéculateurs conduisit au déboisement de régions entières. Les conséquences de ces déboisements massifs ne tardèrent pas à se faire sentir et elles furent à l'origine de diverses législations forestières.

L'histoire de la foresterie et de la législation forestière montre que sans la surveillance de l'Etat, nos forêts seraient depuis longtemps pillées; elle montre également que la Confédération et les Cantons ont toujours su respecter l'autonomie des communes en matière forestière pour autant que cette autonomie ne soit pas synonyme d'exploitation déréglée. La nouvelle loi forestière du canton des Grisons respecte également cette autonomie; elle devrait donc être acceptée afin que nos forêts continuent à être protégées et qu'elles puissent comme par le passé assurer leurs devoirs protecteurs et productifs.

Traduction Bezençon

Fachsitzung der Arbeitsgruppe an der Jahresversammlung des Schweizerischen Forstvereins

Die Bewirtschaftung öffentlicher Waldungen durch freierwerbende Forstingenieure

Von *H. Tromp*, Zürich

Oxf. 681

1. Einleitung

An der Jahresversammlung des Schweizerischen Forstvereins 1962 in Schwyz wurde in der Sitzung einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Dr. de Coulon das Problem der freierwerbenden Forstingenieure im Zusammenhang mit den bestehenden Forstorganisationen der Kantone besprochen. Einleitende Referate hielten die Herren Borel und Pletscher (1). Die Diskussionen konnten nicht zu Ende geführt werden, so daß der Wunsch geäußert wurde, an der nächsten Versammlung speziell das zentrale Problem

(1) Siehe Schweiz. Zeitschrift für Forstwesen 1962, Nr. 8/9, S. 488 ff.

der Bewirtschaftung von Waldungen durch den Inhaber eines privaten Forstingenieur-Büros zu behandeln.

Auf Grund von Veröffentlichungen, Briefwechseln zwischen Beamten und freierwerbenden Forstingenieuren, teils «geheimen» Konferenzdokumenten und -protokollen, erhielt ich eine gute Übersicht über das Problem. Bei der Lösung der Aufgabe möchte ich wie folgt vorgehen: Zuerst soll in Form einer Liste stichwortartig das Pro und Kontra aufgezählt werden; da offensichtlich keine Einigkeit über den Begriff des freierwerbenden Forstingenieurs besteht, soll hernach eine Definition dieses Begriffes ausgearbeitet werden, und es wird beantragt, die späteren Diskussionen auf Grund dieser Definition zu führen. Nach einigen Bemerkungen zum Begriff und den Grundlagen der Bewirtschaftung folgt eine Betrachtung über die Ziele der forstlichen Tätigkeit und über die Möglichkeiten zur Erreichung dieser Ziele vermittels einer modernen Forstorganisation mit und ohne Einbeziehung der Bewirtschaftung ganzer Waldungen durch freierwerbende Forstingenieure. Zuletzt wird versucht, eine Lösung des ganzen Problemkreises zu zeigen.

2. Gründe für und gegen die Bewirtschaftung der Wälder durch freierwerbende Forstingenieure

Die nachfolgende Zusammenstellung gibt die mir bekannten Gründe an, die Befürworter und Gegner ins Feld führen. Argumente wie «Geltungsbedürfnis jüngerer Forstingenieure» oder «Mittel, um schnell reich zu werden» sowie «Sesselkleberei der Beamten» oder «seht Euch vor, wehret den Anfängen, behaltet das Heft in Händen» berücksichtige ich allerdings nicht, da solche Behauptungen in einem akademischen Kreis nicht diskussionswürdig sind.

Vorerst möchte ich allerdings noch kurz auf die Stellung der *Abteilung für Forstwirtschaft der ETH* zu sprechen kommen, da diese auch in den Diskussionen erwähnt wird. Dabei ist unter anderem zu vernehmen, daß die Forstschule geschaffen worden sei, um die von Bund und Kantonen benötigten Forstbeamten auszubilden, und daß die Dozenten deshalb gegen die Bewirtschaftung der Waldungen durch Privatpersonen eingestellt sein müssen. Als Gegenargument wird vorgebracht, daß die Forstabteilung nicht zu einer Beamtenschule degradiert werden dürfe. Darf ich hierzu meine persönliche Meinung äußern. Die Forstschule bildet die für Bund und Kantone benötigten *Fachleute* aus; ob diese später als Beamte oder Freierwerbende arbeiten, ist, vom Standpunkt des Ausbildungsprogrammes aus gesehen, ohne Bedeutung. Der heutige Normalstudienplan mit Vertiefungsrichtungen und anschließender freiwilliger Spezialisierung (Assistent, Doktorand) befriedigt meines Wissens alle Beteiligten.

Die *Gegner* der Bewirtschaftung von Waldungen durch Inhaber von privaten Forstingenieur-Büros haben folgende Argumente:

- Die vom Forstgesetz geforderten Obliegenheiten (Erhaltung der Waldfläche, Nachhaltigkeit, Kahlschlagverbot, Ablösung von Servituten, Holzanzeichnung usw.) sind *öffentlich-rechtlicher* Natur und können nicht von Privatpersonen ausgeübt werden, es sei denn, die Forstgesetze von Bund und Kantonen würden grundlegend geändert.
- Die bestehende, vom Gesetze geforderte *Forstorganisation* wird gestört und ausgehöhlt: Erschwerung der Stellung der Beamten, die nur noch Polizeifunktionen auszuüben haben; Untergrabung ihrer Autorität, da unzufriedene Waldeigentümer sich der staatlichen Bewirtschaftung entziehen können; Schwierigkeit der Kompetenzausscheidung. Staatliche Aufsicht und Bewirtschaftung müssen deshalb in einer Hand bleiben.
- Ein *amtlicher Zwang* ist nötig, da sonst die Gefahr der Übernutzung und der Vernachlässigung von Investitionen (Wegebau, Pflanzungen, Jungwuchspflege usw.) besteht. Die kostspieligere Bewirtschaftung durch Freierwerbende verlangt erhöhte Mehreinnahmen, ohne daß das öffentliche Interesse gebührend berücksichtigt werden kann. Es werden nur die produktiven Waldungen zur Intensivbewirtschaftung gelangen, so daß die ertragsarmen Wälder dem Beamten bleiben.
- Die *Stetigkeit* der langfristigen Planung sowie der Bewirtschaftung wird nicht mehr gewährleistet: rasche Auflösung des privatrechtlichen Vertragsverhältnisses ist möglich; bei Berufswechsel oder Tod des Freierwerbenden hat man keine Garantie für die kontinuierliche Bewirtschaftung.
- Die vorgeschlagene Lösung ist *neu,* nicht erprobt und nicht bewährt.

Die *Befürworter* der Bewirtschaftung von Waldungen durch freierwerbende Forstingenieure argumentieren wie folgt:

- Der Waldeigentümer hat prinzipiell das Recht der *freien Wahl* des Wirtschafters, da es in seinem Ermessen liegt, die benötigten Fachkräfte zuzuziehen. Dem Waldeigentümer wird damit unmittelbare Selbständigkeit und Verantwortung übertragen.
- Eine Aufblähung des Beamtenstabes und eine Intensivierung der direkten *Staatsintervention* wird vermieden. Der Forstbeamte erhält je länger je mehr Aufgaben im Zusammenhang mit dem Natur- und Landschaftsschutz und der Regionalplanung, so daß durch die Bewirtschaftung von Waldungen durch Freierwerbende eine Arbeitsentlastung des Beamten stattfindet. Gesunde Konkurrenz des Beamten.
- Die Bewirtschaftung wird *intensiviert,* wodurch auf die Dauer erhöhte Mehreinnahmen entstehen; dies wirkt sich auf Nachbargemeinden stimulierend aus. Auch Gemeinden mit kleinem Waldbesitz könnten intensiv bewirtschaftet werden.
- Der Waldeigentümer hat Gewähr für beste Arbeit, da zum Beispiel *Spezialaufgaben* an Mitarbeiter des Büros delegiert werden können. Der

rationelle Einsatz von Maschinen, Geräten, Instrumenten und Apparaten ist gewährleistet, so daß nicht jeder Waldeigentümer selbst diese Anschaffungen machen muß.

- Die einzelnen Dienstverträge können elastisch gehalten werden durch individuelle Anpassung an die strukturellen Verhältnisse des einzelnen Forstbetriebes. Dem *individuellen Fortschrittswillen* des einzelnen Waldeigentümers kann Rechnung getragen werden.
- Die *Kontinuität* ist gewährleistet, da der freiberuflich Tätige größtes Interesse an langfristigen Verträgen hat.
- Das *Nachwuchsproblem* kann leichter gelöst werden, wenn der forstlich interessierte junge Mann die Gewißheit erhält, daß er später seinen Beruf außerhalb des Beamtenstabes ausüben kann.

Aus diesem Pro und Kontra ist ersichtlich, daß sowohl Gegner wie Befürworter mit Argumenten kommen, die einer Überlegung wert sind, da forstrechtliche und forstpolitische Grundprobleme berührt werden.

3. Freierwerbende Forstingenieure und Forstbeamte

Man erhält den Eindruck, daß Mißverständnisse über den *Begriff* des freierwerbenden Forstingenieurs bestehen. Einig ist man sich, daß es sich um einen *diplomierten Forstingenieur* der ETH handeln soll. Aber schon die Frage, ob dieser Absolvent das *Wählbarkeitszeugnis* besitzen soll, ist offen. Da es sich beim vorliegenden Problem um die Bewirtschaftung von Waldungen handelt und nicht etwa um die Bearbeitung von Spezialaufgaben, wie Gutachten aller Art, Projektierungen usw., und da Art. 7 des eidg. FPolG und damit alle kantonalen Ausführungsgesetze für diese Tätigkeit das Wählbarkeitszeugnis verlangen, scheint es mir selbstverständlich, daß zur Definition des Freierwerbenden der Besitz dieses Ausweises gehört.

Nicht jeder Forstingenieur mit Wählbarkeitszeugnis, der nicht Beamter ist, soll aber als Freierwerbender angesprochen werden. Es scheint mir unumgänglich, daß dazu noch eine mindestens fünfjährige *Praxis* als Forstingenieur gehört. Damit erhält er die nötige Reife, seelische Resistenz, Menschenkenntnis und die Fähigkeit, das forstliche Fachwissen in der Praxis anzuwenden. Ob er diese Praxis in einem privaten Forstingenieurbüro oder als Beamter im Forstdienst erhält, scheint mir belanglos; die beste Vorbildung ist zweifellos die technische Forstverwaltung!

Man kann sich fragen, ob diese Praxis begriffsnotwendig ist, da heute Forstingenieure direkt nach ihrer Ausbildung Stellen als Forstverwalter und damit als Bewirtschafter ganzer Waldungen erhalten. Da es sich bei diesem Beruf um einen relativ jungen handelt, der sich teilweise erst noch durchsetzen muß, möchte ich die Anforderungen jedoch bewußt hoch setzen!

Die Erfüllung einer weiteren Anforderung scheint mir aber noch notwendig zu sein. Es ist dies der *Wille,* sich als Selbständigerwerbender für immer zu etablieren. Diesem Willen liegt ein grundsätzlicher Entschluß zugrunde sowie eine entsprechende Lebensauffassung (berufliche Freiheit, wirtschaftliche Unabhängigkeit, Risikofreudigkeit usw.). Das hat zur Folge, daß der Freierwerbende eine eigene Personalorganisation aufbauen muß und seßhaft ist. Damit ist die Kontinuität gewahrt.

Freierwerbender Forstingenieur ist also nur derjenige, der eine entsprechende Ausbildung und Praxis hat, gewissen charakterlichen Anforderungen genügt und eine eigene Betriebsorganisation besitzt. Er kann wie folgt definiert werden:

> Der freierwerbende Forstingenieur (Inhaber eines privaten Forstingenieurbüros) ist ein dipl. Forsting. ETH mit Wählbarkeitszeugnis gemäß BRB vom 17. September 1948, mindestens 5jähriger forstlicher Praxis und eigener Betriebsorganisation. Er hat den Willen, Selbständigerwerbender zu sein und zu bleiben.

Ein Verein, dem nur solche Betriebsinhaber angehören, besteht zurzeit noch nicht. Es wäre ernsthaft zu prüfen, ob nicht ein solcher zu schaffen wäre, da die Lösung des vorliegenden Problems dadurch erleichtert werden könnte. — Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf der soeben gegebenen Definition des freierwerbenden Forstingenieurs.

Der *Forstbeamte* ist kein Selbständigerwerbender, sondern eine Person, die zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts in einem öffentlich-rechtlichen Treueverhältnis steht, wobei das Maß der gegenseitigen Bindung und Verpflichtung über das lediglich privatrechtliche Verhältnis hinausgeht (zum Beispiel Besoldung, Wohnsitz, Pension, Beschwerdeweg, Streikverbot, Staatszugehörigkeit, Diensteid, Amtsbezeichnung, Nebenbeschäftigung, Belohnung, Anstellungsdauer, Schweigepflicht, disziplinarische Verantwortlichkeit usw.). Kraft seines Dienstverhältnisses kann er öffentlich-rechtliche Funktionen, auch *Hoheitsfunktionen* genannt, ausüben (zum Beispiel Polizeifunktionen). Sein Handeln hat im öffentlichen Interesse zu liegen; es ist meist hoheitlicher Art, und das Ziel ist die *Ausführung von Staatsaufgaben.*

Da die Verwaltungen und die sie repräsentierenden Beamten im allgemeinen nur ausgeben, gilt hier das Prinzip der *Sparsamkeit.* Der Forstbeamte ist aber nicht Dienstleistungsbeamter, sondern Leistungs- oder Wirtschaftsbeamter. Deshalb verlangt das Gesetz von ihm eine bestimmte Ausbildung und vor der Wahl das Vorliegen von bestimmten Zeugnissen. Für den Forstbeamten gilt also neben dem Prinzip der Sparsamkeit auch dasjenige der *Wirtschaftlichkeit.*

Was die Stellung zum Staat betrifft, sind also grundsätzliche Unterschiede zwischen Forstingenieuren, die Beamte, oder solchen, die Freierwerbende sind. Wenn allerdings behauptet wird, der Freierwerbende sei

dynamisch und initiativ, so möchte ich betonen, daß diese Charaktereigenschaften auch von einem Beamten erwartet werden. – Beiden ist gemeinsam, daß ausschlaggebend für den Erfolg die *Persönlichkeit* ist.

Nun ist bekannt, daß die Entwicklung unseres Staates dazu geführt hat, daß verschiedene Eigenschaften, die das Beamtenverhältnis kennzeichnen, in das privatrechtliche Verhältnis übernommen wurden und umgekehrt typische Charakteristika der Privatwirtschaft im Dienstverhältnis des Beamten erscheinen. Der Staat kommt je länger je mehr dazu, seinen Beamten Treueprämien (im Extremfall bereits nach einem Jahr!) auszurichten, und die Besoldung richtet sich vielfach nicht mehr nach einer starren Verordnung, sondern wird «nach Übereinkunft» vereinbart. Man spricht bereits von der Ausrichtung eines 13. Monatslohnes an Beamte! Umgekehrt hat die Privatwirtschaft verschiedene Elemente des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses übernommen, wie Pension, Laufbahnprinzip und andere mehr.

4. Begriff und Grundlage der Bewirtschaftung

Bei der Diskussion des vorliegenden Problems handelt es sich nicht um die Ausarbeitung und Durchführung von Teilarbeiten im Forstbetrieb. Es geht vielmehr um die *integrale Betriebsleitung* eines Waldbesitzes gemäß Artikel 39 der SIA-Honorarordnung für Forstingenieurarbeiten vom Jahre 1959, das heißt um Planung und Durchführung aller vorkommenden Arbeiten. Nach Artikel 40 der zitierten Honorarordnung handelt es sich um die «vollständige technische Waldbewirtschaftung nach Intensitätsgrad 3».

Grundlagen dieser Bewirtschaftung sind nebst anderen auch die rechtlichen Bestimmungen, das heißt das eidgenössische sowie das kantonale Forstgesetz und deren Vollzugsverordnungen, sowie Verfügungen, Weisungen des Kantonsforstamtes und der von der Behörde genehmigte Waldwirtschaftsplan. Ich möchte dies ausdrücklich betonen, da sich jede Tätigkeit in einem Rechtsstaate an die gesetzlichen Bestimmungen zu halten hat. Damit fällt das Argument, wonach der Freierwerbende übernutzen darf oder Investitionen zugunsten hoher Mehreinnahmen vernachlässigen wird, im Prinzip dahin.

5. Die Ziele forstlicher Tätigkeit

Die Ziele jeglichen forstlichen Handelns im Schweizerwald sind die Erhaltung und, wenn nötig, Verbesserung der Schutz- und Wohlfahrtsfunktionen des Waldes sowie – unter Beachtung dieser beiden Ziele – die Erzielung von möglichst hohen, nachhaltigen Mehreinnahmen. Man vergißt dabei meist zu sagen, innert welchem Zeitraum und auf welchem Wege diese Ziele erreicht werden sollen! Ich möchte sagen: *so rasch als möglich auf wirtschaftliche Art und Weise!*

Einige dieser Ziele sind im eidg. FPolG und den kantonalen Ausführungsverordnungen festgelegt, da sie im öffentlichen Interesse liegen. Um

die im Gesetz genannten Ziele zu erreichen, wurden die Kantone verpflichtet, eine Forstorganisation aufzubauen und vom Bund genehmigen zu lassen. Die Repräsentanten dieser Forstorganisation, also die Forstbeamten, führen dabei hoheitliche Aufgaben aus, das heißt sie haben öffentlich-rechtliche Funktionen. Andere Ziele, wie Waldbewirtschaftung durch waldbaulich-pflegliche und organisatorisch-arbeitstechnische Maßnahmen, sind im eidg. FPolG nur durch einzelne grundlegende Bestimmungen festgelegt; diese sind in den meisten kantonalen Ausführungsgesetzen aber erweitert, ergänzt und verfeinert worden. Auch in solchen Fällen übt der Forstbeamte als Wirtschafter daher hoheitliche Funktionen aus.

In keinem forstrechtlichen Erlaß von Bund und Kantonen ist eine Frist zur Erreichung dieser Ziele angegeben; dies ist aus uns allen bekannten Gründen begreiflich! Daß aber namentlich das Ziel der höchsten Nutzfunktion in Menge und Geld heute noch nicht erreicht ist, steht fest. Bei jeder öffentlichen Diskussion um eine Vermehrung der Forstkreise wird betont, daß durch die Intensivierung der Waldbewirtschaftung (also durch die Vermehrung des Beamtenstabes) jährlich Millionenwerte neu gewonnen werden könnten, daß also eine Forstbeamtenvermehrung eine sehr gute Investition sei.

Über das *Ziel* herrscht Einigkeit, über den einzuschlagenden *Weg* hingegen nicht immer. Die Mittel, die bisher eingesetzt wurden, waren:

- Verkleinerung der Forstkreise;
- Anstellung von Spezialisten beim Kanton, um den Kreisforstbeamten mehr Zeit zur Bewirtschaftung zu geben;
- Anstellung von Gemeindeoberförstern, sei es für eine Gemeinde allein oder für mehrere zusammen;
- Schaffung von Intensitätsstufen beim Waldeigentümer; Wahlrecht der einzelnen Waldeigentümer in materieller, aber nicht in personeller Hinsicht.

Der bisherige Weg ging also durchwegs über die *Vermehrung des Beamtenstabes,* und es fragt sich, ob damit *alle* Mittel erschöpft sind. Die Frage wird oft verneint, indem behauptet wird, daß als neues Mittel der freierwerbende Forstingenieur eingesetzt werden kann. Es werden hier *zwei Varianten* genannt:

- Einerseits Ausübung der Hoheitsfunktionen durch Beamte: Pro Kanton genügen deren wenige, und ihre Aufgabe wäre: Hüter der gesetzlichen Bestimmungen, Wahrer der Nachhaltigkeit, Berater der Regierung in Gesetzgebung und Forstpolitik, überparteiliche Instanz zur Ausgleichung von Gegensätzen, Koordinator von Staat, Verbänden und Privaten. — Anderseits Ausübung der Wirtschaftsfunktion im Sinne des Betriebsleiters durch freierwerbende Forstingenieure: Die Lösung betriebswirtschaftlicher, wirtschaftlicher, technischer und kommerzieller Fragen soll *nicht* in den Bereich des Beamten fallen.

– Die bestehende staatliche Forstorganisation bleibt, wobei der Beamte Hoheits- und Wirtschaftsfunktionen ausübt, selbst wenn sie über den Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen hinausgehen sollten. Dem Freierwerbenden soll aber auf *Wunsch* des Waldeigentümers Gelegenheit gegeben werden, Wirtschaftsfunktionen auszuüben.

Ob die erstgenannte Variante das anzustrebende Ideal darstellt und ob die zweitgenannte eventuell nur eine Übergangslösung auf dem Wege zur ersten sein soll (im Sinne der Definition der Politik als «die Kunst des Möglichen»), ist in diesem Zusammenhang nicht belanglos, da beide Wege nicht zur Lösung derselben Probleme führen. Die erste Variante würde meines Erachtens eine fast vollständige Revision der kantonalen Ausführungsgesetze zum eidg. FPolG verlangen, die zweite unter Umständen aber nicht. Um auf dem Boden der Realität zu bleiben, schlage ich vor, die erste Variante nicht weiter zu verfolgen. Im folgenden sollen deshalb die rechtlichen und organisatorischen Probleme im Zusammenhang mit der zweiten Variante erläutert werden, das heißt die Probleme, die durch die Wahlfreiheit des Waldeigentümers entstehen, eine intensive Bewirtschaftung durch den kantonalen Forstdienst, einen Gemeindebeamten oder einen Selbständigerwerbenden durchführen zu lassen.

6. Einige rechtliche Probleme

6.1 Änderung des eidgenössischen Forstpolizeigesetzes

Man liest und hört oft, daß die Heranziehung von freierwerbenden Forstingenieuren zur Bewirtschaftung ganzer Waldungen eine Revision des eidg. FPolG bedinge. Ich kann diese Auffassung nicht teilen. Das geltende eidgenössische Forstgesetz ist ein *Oberaufsichtsgesetz.* Rechtlich heißt das, daß sich der Bund darauf beschränken muß, nur *Grundsätze* aufzustellen, allgemeine Rechtsvorschriften zu erlassen, *Grundlagen* für die kantonalen Ausführungsgesetze zu schaffen. Die Oberaufsicht schließt nach Auffassung der Rechtswissenschafter eine umfassende und erschöpfende gesetzliche Regelung des Gegenstandes durch den Bund aus. Man will hierdurch einerseits erreichen, daß in der Bundesgesetzgebung nur Interessen, die das ganze Land berühren, im Prinzip gewahrt werden sollen, anderseits vermeiden, daß ein «Dauerregen von eidgenössischen Gesetzen» auf die Kantone herunterfließt.

Artikel 6 des eidg. FPolG verlangt von den Kantonen eine Einteilung ihres Gebietes in *zweckentsprechend abgegrenzte Forstkreise;* auf Grund des im Jahre 1902 noch geltenden Artikels 8 konnten sinngemäß die Gemeinden mit eigener Forstverwaltung mit einbezogen werden. Der Bund hat diese Einteilung zu genehmigen. Als Gesetzesnorm im Sinne eines Grundsatzes wird also den Kantonen zur Pflicht gemacht, ihr Gebiet in Verwaltungsgebiete einzuteilen; wie ein Kanton dieses Problem löste, heute löst und in Zukunft lösen wird, ist seine alleinige Angelegenheit; dafür gelten

nur seine gesetzlichen Bestimmungen. Der Rechtssatz, wonach einem Kanton erlaubt oder verboten sei, auch den freierwerbenden Forstingenieur in seine Organisation einzubeziehen, ist meines Erachtens *kein* Grundsatz mehr, sondern eine allzu einengende, ins Detail gehende Ausführungsvorschrift. In dieser Beziehung scheint mir sachlich also allein der Kanton zuständig zu sein.

Im übrigen ist nicht zu vergessen, daß der Bund die «zweckentsprechende Kreiseinteilung» zu genehmigen hat. Falls ein Kanton einen Teil seiner Waldungen durch Freierwerbende bewirtschaften lassen will und damit eine neue Kreiseinteilung notwendig wird, kann der Bund dieser Neueinteilung die Genehmigung versagen, sofern er beweisen kann, daß dadurch die im Bundesgesetz vorgesehenen Aufgaben nicht mehr erfüllt werden können.

6.2 Revision der kantonalen Ausführungsgesetze

Da die Kantone in der Aufstellung einer Forstorganisation in weitem Maße autonom sind, stellt sich die Frage, ob ein Kanton die Freierwerbenden in seine Organisation mit einbeziehen darf. Ich betonte bereits, daß der Bund nur Grundsätze aufstellt über das Forstwesen. Das bedeutet, daß die Kantone bei Problemen, die der Bundesgesetzgeber nicht oder nicht abschließend normiert hat, die volle Freiheit zur Gesetzgebung besitzen, sofern die Normen nicht bundesrechtswidrig sind. *Jeder Kanton hat also die volle Freiheit, Recht zu setzen über Funktionen, die er seinen Beamten auferlegen will.* Überträgt ein Kanton in seinen Rechtserlassen dem Forstbeamten auch wirtschaftliche Funktionen, so hat der Beamte diese Funktionen kraft öffentlichen Rechts auszuüben, und es handelt sich hier ebenfalls um *Hoheitsfunktionen.*

Die Möglichkeit der Einbeziehung von Freierwerbenden ist also davon abhängig, wie weit die einzelnen Kantone Rechtsnormen über die Bewirtschaftung ihrer Waldungen durch Forstbeamte aufgestellt haben. Ist dies in hohem Maße geschehen, so handelt es sich keineswegs um einen rechtswidrigen Zustand oder um eine Kompetenzüberschreitung gegenüber dem Bundesgesetz.

Nun ist bekannt, daß alle Kantone ihren Beamten im Staatswald Wirtschaftsfunktionen geben, da der Kanton, der die Beamten bezahlt, diese fachlich ausgebildeten Kräfte begreiflicherweise auch zur intensiven Bewirtschaftung des Kantonseigentums einsetzen will. Darüber hinaus geben alle Kantone, die ihre Ausführungsgesetze soeben revidiert haben, den Forstbeamten sehr weitgehende Wirtschaftsfunktionen auch im restlichen öffentlichen Wald (nicht nur im Sinne der forsttechnischen Aufsicht, sondern auch der forsttechnischen Betriebsführung), während sie den Privatwaldeigentümern in der Regel nur als Berater zur Verfügung stehen müssen. Damit komme ich zum Schlusse, daß in denjenigen Kantonen, wo dem Beamten durch Gesetz und Verordnung weitgehende wirtschaftliche Funk-

tionen (auch das Einmessen des Holzes als amtliche Funktion!) übertragen werden, kein Platz ist für einen freierwerbenden Forstingenieur, der als Betriebsleiter auf *privatwirtschaftlicher* Basis arbeiten will. Nur in denjenigen Kantonen, in denen der Forstbeamte laut Gesetz nur Hoheitsfunktionen der Forstpolizei auszuüben hätte, stünde meines Erachtens rechtlich kein Hindernis im Wege, Freierwerbende als Privatpersonen zur Bewirtschaftung der Waldungen beizuziehen. Meines Wissens ist dies aber in keinem Kanton mehr der Fall!

6.3 Das Wahlrecht der öffentlichen Waldeigentümer

Es ist die Eigenart des Waldes, daß er nicht allein den Zwecken und Zielen seines Besitzers dient, sondern darüber hinaus noch *stärker als jedes andere Grundeigentum mit dem Gemeinwohl im Zusammenhang* steht. Deshalb ergeben sich für den Waldeigentümer stärkere Beschränkungen der Verfügungsfreiheit, als es sonst üblich ist; deshalb die vielen Verbote mit und ohne Erlaubnisvorbehalt im eidgenössischen und in den kantonalen FPolG. Diese «Hypothek» gehört nun einmal zum Waldeigentum.

Die Frage, ob ein Waldeigentümer einen freierwerbenden Forstingenieur ohne Bewilligung einer Behörde anstellen kann, berührt das Problem der Verfügungsfreiheit, der *Autonomie*. Die Autonomie beruht in der Schweiz auf dem föderalistischen Grundsatz, daß die kleinere Einheit (zum Beispiel waldbesitzende Gemeinde) nicht an eine größere (zum Beispiel Kanton) delegieren soll, was sie selbst bewältigen kann. Mit anderen Worten: Die Gemeinde hat das Recht der Selbstverwaltung, gebunden lediglich an die Gesetze.

Die Antwort auf die Frage kann nur erteilt werden, wenn man die Forstgesetze sowie die Organisationsgesetze der Kantone konsultiert. Allgemein wird man sagen dürfen, daß der Kanton die Aufsicht über das Forstwesen besitzt; Regierungsrat, Kantonsoberförster und Kreisoberförster sind verantwortlich für die Einhaltung der Normen des Forstpolizeigesetzes. Wenn ein kantonales FPolG, wie bereits erwähnt, weitgehende Bestimmungen über die Bewirtschaftung der Waldungen enthält, so wird begreiflicherweise der Einfluß des Kantons bei der Wahl des Bewirtschafters größer als dort, wo die Gesetze fast keine Bewirtschaftungsvorschriften kennen. Es scheint mir deshalb, daß die Kantonsbehörde zum mindesten die betreffende Wahl zu genehmigen hat; *je mehr der Beruf durch öffentlich-rechtliche Bindungen und Auflagen an den öffentlichen Dienst herangeführt wird, um so mehr können Sonderregelungen in Abweichung der Verfügungsfreiheit eingeführt werden.* Hier haben wir eben einen grundlegenden Unterschied zum Ingenieur- oder Arztberuf, die den öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Staates nicht so nahestehen wie der Beruf des Forstingenieurs.

Es ist mir bekannt, daß der SIA über diese Frage ein Gutachten ausarbeiten ließ, so daß vielleicht die nachfolgende Diskussion hierüber Klarheit geben kann.

7. Einige organisatorische Probleme

Ich möchte bei der Diskussion dieser Fragen von der Voraussetzung ausgehen, daß alle rechtlichen Hindernisse bei der Anstellung eines Freierwerbenden für die Bewirtschaftung von Waldungen beseitigt sind. Es stellen sich in diesem Falle einige organisatorische Probleme, die teils auch wieder rechtliche Konsequenzen haben. Ich möchte deren nur zwei herausgreifen.

Der Kanton hat sein Gebiet in zweckentsprechend abgegrenzte Kreise einzuteilen. Bei der Größenfestsetzung der Kreise hat man davon auszugehen, daß die hoheitlichen Aufgaben und die Bewirtschaftungsfunktionen der Forstbeamten *gleichmäßig* zu verteilen sind. Kreise mit viel öffentlichem Wald sind kleiner als solche mit viel Privatwald, wo der Beamte in der Regel nur beratende Funktionen auszuüben hat. Übernimmt ein Freierwerbender einen größeren Waldbesitz zur intensiven Bewirtschaftung, so kann der betreffende Forstbeamte seine Arbeitskraft vermehrt auf die verbleibenden Waldeigentümer konzentrieren. Das wäre sehr erwünscht, hat aber zur Folge, daß die Waldeigentümer der anderen Forstkreise durch ihre Forstbeamten relativ schlechter «bedient» werden. Dies wiederum darf die Kantonsbehörde nicht zulassen, so daß eine neue Kreiseinteilung zu erfolgen hat. Gibt ein anderer Waldeigentümer ein paar Jahre später seinen größeren Waldbesitz einem Freierwerbenden, so wiederholt sich die Neueinteilung. Die Lösung dieses Problems ist dort außerordentlich schwer, wo die Forstkreiseinteilung in den kantonalen Gesetzen verankert ist; raschere Anpassungen können stattfinden, wenn die Kreiseinteilung in der Vollziehungsverordnung festgelegt ist, und am leichtesten geht es, wenn der Regierungsrat die Kompetenz zur Kreisfestsetzung besitzt. Eine intensivere Bewirtschaftung des Waldes durch ein privates Forstingenieurbüro bringt also eine gewisse *Unruhe* in die kantonale Forstorganisation. Da aber eine intensivere Bewirtschaftung vom Gesetz meist verlangt wird, sollte, so scheint es mir, die Lösung dieses Problems nicht an diesem Umstand scheitern. Auf alle Fälle sollte in Zukunft vermieden werden, die Forstkreiseinteilung in das Gesetz aufzunehmen.

Ein zweites Problem betrifft die *Kontinuität* der Bewirtschaftung. Muß ein Forstbeamter aus irgendeinem Grunde temporär oder für immer ersetzt werden, so hat der Kanton für Ersatz zu sorgen; die Stetigkeit der Bewirtschaftung ist vorhanden. Kann der Freierwerbende dieselbe Garantie dem Kanton als verantwortliche Körperschaft geben? Ich glaube nicht, daß dieses Problem im gegebenen Falle schwer zu lösen sein wird. Ist der Waldeigentümer mit der Arbeit eines Freierwerbenden zufrieden (und das setze ich voraus), so wird er sich selbst bemühen, einen Nachfolger zu finden; eine Neueinteilung der Forstkreise erübrigt sich in diesem Fall. Mit der Zeit wird es wohl – wie bei den Ärzten, Zahnärzten, Advokaten – dazu kommen, daß der Inhaber eines privaten Forstingenieurbüros seinen Betrieb bei Auf-

gabe der eigenen Tätigkeit an einen anderen mit derselben Vor- und Ausbildung verkauft und damit eine Kontinuität gewährleistet ist.

8. Eine generelle Lösung

Die großen Erfolge der Waldbewirtschaftung in der Schweiz sind bis heute erzielt worden dank den Eingriffen des Staates durch Beamte von Bund, Kantonen und Gemeinden in die Freiheit der Waldeigentümer. Die Forstorganisation der Kantone war also nicht so starr, wie man das vielleicht glauben möchte. Es ist auch fehl am Platze, in diesem Zusammenhang das erste Gesetz von *Parkinson* zu erwähnen; es wäre ein leichtes, zu beweisen, daß dieses Gesetz für die schweizerische Forstorganisation nicht stimmt. Es ist auch gelungen, den ehemaligen Polizeibeamten mehr und mehr als Wirtschaftsbeamten arbeiten zu lassen. Der große Fortschritt ist also augenscheinlich. Die Frage ist aber berechtigt, ob nicht durch eine grundsätzliche Neuerung, wie die Heranziehung von freierwerbenden Forstingenieuren zur intensiven Waldbewirtschaftung, der Fortschritt *beschleunigt* werden kann. Die Frage ist um so berechtigter, da das Mißtrauen des Volkes gegen eine Beamtenvermehrung bekannt ist.

Wohl das größte *Hindernis,* das sich der Beiziehung von Privatpersonen zur Bewirtschaftung des Waldes entgegenstellt, ist die Tatsache, daß in den meisten Kantonen die Bewirtschaftungsaufgaben Hoheitsfunktionen des Staates, verankert im gesetzten Recht, sind, daß also eine Delegation an *Private* auf große Schwierigkeiten stößt.

Um diese Schwierigkeiten zu überwinden, scheint eine gute Lösung zu sein, *dem Freierwerbenden Hoheitsfunktionen zu geben,* sobald er in einem Walde wirtschaftet. Damit ist die geforderte Einheit der Verwaltung, das heißt die ganze Tätigkeit in einer Hand, gewährleistet. Das heißt mit anderen Worten, daß der Wirtschafter für diese Tätigkeit die Stellung eines *Beamten* hat; für den Rest seiner Arbeit ist er freie *Privatperson.* Wir haben damit die Analogie zum freierwerbenden Kulturingenieur, der zugleich Nachführungsgeometer einer Gemeinde, also in Ausübung letzterer Funktion ebenfalls Beamter ist.

Ein freierwerbender Forstingenieur, der einen öffentlichen Waldbesitz bewirtschaftet, hatte die Freundlichkeit, mir seinen Vertrag zu zeigen. Es handelt sich um einen Vertrag nach Obligationenrecht. Der Betreffende hat aber Hoheitsfunktionen auszuüben; gemäß Art. 4 ist er vereidigt und als außerplanmäßiger Beamter der Gemeinde zu betrachten. Der Vertrag trägt außer den Unterschriften der Kontrahenten noch diejenige des Kantonsoberförsters.

Die skizzierte Lösung ist also weder neu noch originell; da sie aber meines Wissens noch nie im Zusammenhang mit diesem Problem in Forstkreisen diskutiert wurde, wäre sie einer näheren Prüfung wert. Es wäre zu begrüßen, sollte diese Lösung generell anerkannt werden, wenn jeder Kan-

ton sich überlegen würde, ob hierdurch nicht eine rasche Intensivierung der Waldbewirtschaftung erreicht werden könnte; im bejahenden Fall sollte der freierwerbende Forstingenieur ermuntert werden, in Verhandlungen mit Waldeigentümern zu treten. *Wenn ein kantonales Forstgesetz eine Intensivierung der Bewirtschaftung verlangt, aber nicht zugleich den nötigen Beamtenstab zur Verfügung stellen will oder kann, sollte die Behörde alles daransetzen, eine solche Lösung ins Auge zu fassen.* In der Zwischenzeit könnte ein «*Mustervertrag*» für die Bewirtschaftung von Waldungen durch private Forstingenieurbüros ausgearbeitet werden.

Résumé

La gestion de forêts publiques par des ingénieurs forestiers indépendants

Les principaux arguments des adversaires et des partenaires des ingénieurs forestiers indépendants fonctionnant comme gérants de forêts sont confrontés dans cet exposé. A ce sujet, l'auteur met en évidence le fait que la section forestière de l'Ecole polytechnique fédérale a pour tâche de former des techniciens. Leur utilisation dans la pratique comme fonctionnaires ou comme ingénieurs indépendants n'a aucune importance pour l'établissement du programme de formation.

Afin d'éviter des malentendus, l'auteur donne la définition suivante de la notion d'ingénieur forestier indépendant:

«L'ingénieur forestier indépendant (propriétaire d'un bureau privé d'ingénieur forestier) est un ingénieur forestier diplômé de l'Ecole polytechnique fédérale, détenteur du brevet fédéral d'éligibilité, ayant au moins cinq ans de pratique forestière et possédant sa propre entreprise. Il a pris la décision d'être indépendant et de le rester.»

L'activité de l'ingénieur forestier indépendant est comparée à celle du fonctionnaire. A ce sujet, on peut faire la constatation que dans beaucoup de domaines (par exemple les caisses de pensions, les payements de primes, etc.), les limites entre les conditions d'engagement de droit public et de droit privé ne sont plus très nettes.

Etant donné que l'ingénieur forestier indépendant, dans le cas «d'une gestion technique complète de la forêt selon le degré d'intensité 3» (voir le tarif d'honoraires de la S. I. A.) est lié, comme le fonctionnaire, aux mêmes bases légales ainsi qu'aux ordres et aux directives de l'inspection cantonale des forêts, différentes réserves émises au sujet de son engagement dans ce but tombent faute de raisons.

La loi forestière fédérale prévoit une organisation forestière avec des fonctionnaires afin de réaliser des buts d'intérêt général. La productivité maximum de nos forêts en matière et en argent, n'a cependant de nos jours pas encore été atteinte. Une gestion plus intensive des forêts est considérée comme étant absolument nécessaire. Juqu'à présent, on n'a guère cité comme moyen pour atteindre ce but que l'augmentation du nombre des fonctionnaires forestiers. Actuellement, l'intervention des ingénieurs forestiers indépendants entre aussi en considération. A ce sujet, l'auteur prévoit deux possibilités:

1. Les fonctionnaires exercent les fonctions politiques; les ingénieurs forestiers indépendants se consacrent aux fonctions économiques.

2. Les fonctions politiques et économiques sont en principe exercées par des fonctionnaires. Cependant, on concède aux propriétaires de forêts le droit d'engager un ingénieur forestier indépendant pour le charger des fonctions économiques.

La deuxième possibilité peut être considérée comme réalisable, alors que la première échouerait certainement à cause des lois d'application cantonales actuellement en vigueur.

En choisissant la deuxième possibilité, il ne serait pas nécessaire d'entreprendre une révision de la loi forestière fédérale, car cette dernière n'interdit pas expressément l'engagement de techniciens qui ne sont pas fonctionnaires pour exécuter des fonctions économiques. Mais la Confédération conserve le droit d'opposition et de refus. Cependant il est possible que des lois forestières cantonales, qui ont chargé les fonctionnaires forestiers de fonctions économiques trop vastes, n'aient plus de marge pour l'engagement d'ingénieurs forestiers indépendants à titre de personnes privées, même en choisissant la deuxième possibilité. Dans ce cas, certaines révisions de ces lois forestières cantonales seraient nécessaires si l'on ne veut pas renoncer à l'ingénieur forestier indépendant comme gérant d'entreprise.

Il est certain que, même après avoir éliminé tous les obstacles légaux, l'engagement d'ingénieurs forestiers indépendants comme gérants de forêts publiques entraînerait certaines difficultés d'organisation. Ces difficultés sont illustrées à l'aide de deux exemples. Le premier montre le déplacement du genre et du lieu des tâches d'un fonctionnaire forestier si certaines parties d'un arrondissement étaient gérées par un ingénieur forestier indépendant, et les troubles qui en résulteraient dans l'organisation forestière cantonale. Mais la gestion plus intensive et meilleure de la surface forestière totale devrait peser plus fortement lors de la prise en considération de ce fait. Le deuxième exemple met en évidence le problème de la continuité de la gestion. Mais avec le temps, il se constituera des bureaux d'ingénieurs forestiers, durables et bien équipés, qui resteront en activité même si le propriétaire, pour une raison quelconque, ne pouvait plus exercer son activité de gérant.

Comme solution générale pour surmonter ces difficultés, l'auteur propose de confier également des fonctions politiques à l'ingénieur forestier indépendant au moment où il gère une forêt. Ainsi l'unité de l'administration est assurée. Cependant, le gérant devrait obtenir pour cette activité la situation d'un fonctionnaire; pour les autres secteurs de son activité, il demeurerait une personne privée.

Un exemple montre que cette solution est déjà appliquée dans la pratique. L'auteur recommande de soumettre d'une façon générale ce moyen d'intensifier la gestion des forêts à un examen plus approfondi.

Traduction Farron