

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

Herausgeber: Schweizerischer Forstverein

Band: 147 (1996)

Heft: 6

Artikel: Analyse von Schwerpunktthemen in bereits verabschiedeten kantonalen Waldgesetzen : forstliche Planung, Förderungsmassnahmen, Forstorganisation

Autor: Zimmermann, Willi

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-767040>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 08.02.2025

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

Analyse von Schwerpunktthemen in bereits verabschiedeten kantonalen Waldgesetzen

Forstliche Planung, Förderungsmassnahmen, Forstorganisation¹

Von *Willi Zimmermann*

Keywords: Forest legislation; comparative law; cantonal forest laws; Switzerland.

FDK 93: (494)

1. Abgrenzung und Vorgehen

Nachdem Christoph Brun im ersten Teil dieses Gesetzesvergleichs mit den Bestimmungen über die quantitative und qualitative Walderhaltung primär die forstpolizeilichen Aspekte beleuchtet hat, möchte ich im folgenden zweiten Teil die stärker wirtschaftlich und organisatorisch ausgerichteten Regelungen der kantonalen Waldgesetze analysieren. Gegenstand, Methode und Umfang des Vergleiches bleiben in etwa im gleichen Rahmen wie im ersten Teil. Das heisst, dass sich der Vergleich auf die bis jetzt von Parlament und Volk verabschiedeten Waldgesetze der Kantone SO, TG, GL und GR beschränkt. Dabei wird aus Gründen der objektiveren Vergleichbarkeit (Gleiches mit Gleichem vergleichen) in der Regel nur auf den Wortlaut der vier Waldgesetze abgestellt. Nicht berücksichtigt werden unter anderem bereits verabschiedete Waldverordnungen, Verordnungs-Entwürfe, Materialien zu den einzelnen Waldgesetzen oder Erklärungen und Interpretationen von Vollzugsbehörden. Inhaltlich beschränkt sich der Vergleich auf die drei Themenbereiche Forstliche Planung, Förderungsmassnahmen und Forstorganisation. In einem ersten Schritt werden mittels einer Übersichtstabelle die uns für jeden Bereich wichtig erscheinenden Merkmale herausgearbeitet und stichwortartig umschrieben. Daran anschliessend werden zuerst die formalen Kri-

¹ Nach einem Referat, gehalten am 4. Dezember 1995 im Rahmen der Montagskolloquien der Abteilung für Forstwissenschaften der ETH Zürich.

terien und Merkmale wie Regelungsort, -dichte, Systematik usw. verglichen und in einem zweiten Schritt die inhaltliche Ausgestaltung der einzelnen Regelungen analysiert und kommentiert. Im Vordergrund steht dabei das Spezielle: Dieses kann sowohl in Sonderlösungen als auch in gleichen Lösungsansätzen trotz unterschiedlichen politischen, ökonomischen und geografischen Verhältnissen liegen. Das Aufzeigen von Gemeinsamkeiten und Unterschieden bei den vier untersuchten kantonalen Waldgesetzen steht denn auch im Vordergrund des nachfolgenden Vergleichs; nicht beabsichtigt ist eine vertiefte rechtliche Würdigung einzelner oder gemeinsamer Lösungen.

2. Die drei untersuchten Teilbereiche

Die folgenden drei untersuchten Teilbereiche Forstliche Planung, Förderungsmassnahmen und Forstorganisation sind im eidgenössischen Waldgesetz in den Kapiteln 4 («Pflege und Nutzung des Waldes»), 5 («Förderungsmassnahmen») und 7 («Verfahren und Vollzug») geregelt. Da die vier untersuchten kantonalen Waldgesetze im wesentlichen die gleiche Systematik wie das eidgenössische Waldgesetz aufweisen, werden primär die unter dem gleichen Stichwort vorgefundenen kantonalen Ausführungsbestimmungen miteinander verglichen.

2.1 Forstliche Planung

Die forstliche Planung ist auf Bundesebene nur rudimentär geregelt. Das Waldgesetz beschränkt sich inhaltlich im wesentlichen auf die Verpflichtung der Kantone, Planungsvorschriften zu erlassen (Art. 20 Absatz 2 WaG). Diese generelle Pflicht wird zwar auf Verordnungsstufe in Art. 18 WaV etwas konkretisiert; die vom eidgenössischen Verordnungsgeber aufgestellten inhaltlichen und formellen Schranken vermögen den kantonalen Handlungsspielraum jedoch kaum spürbar einzuengen. Von der Bundesgesetzgebung her besteht ein breiter Raum für eigenständige kantonale Lösungen. Inwieweit der kantonale Gesetzgeber diese Gestaltungsmöglichkeiten ausgeschöpft hat, geht bereits aus der Übersicht in *Tabelle 1* hervor.

Aus der Übersicht wird deutlich, dass alle vier Kantone dem Bereich Planung/Nutzung/Bewirtschaftung des Waldes ein eigenes Kapitel im Waldgesetz gewidmet haben. Während die Kantone SO und GR in der Planung einen Schwerpunkt sehen, heben die Kantone TG und GL die Bewirtschaftung des Waldes stärker hervor. Ähnlich wie in der Bundesgesetzgebung wird in allen kantonalen Waldgesetzen die forstliche Planung in engem Zusammenhang mit

Table 1. Übersicht über die Regelung der Forstlichen Planung in vier kantonalen Waldgesetzen.

<i>Merkmale</i>	<i>SO</i>	<i>TG</i>	<i>GL</i>	<i>GR</i>
Kapitel	Planung und Nutzung des Waldes	Bewirtschaftung des Waldes	Pflege und Nutzung des Waldes	Planung und Nutzung des Waldes
Abschnitt	-	-	Bewirtschaftung des Waldes	Bewirtschaftung und forstliche Planung
Anzahl Artikel	4	5	3	3
Planarten bzw. -stufen	Leitbild Regionale Pläne Betriebliche Pläne	Regionale Waldpläne Betriebspläne	Überbetriebl. Pläne Betriebspläne	Waldentwicklungsplan Betriebspläne
Planungspflichtige bzw. -verantwortliche	Leitbild: RR RWP: Forstdienst BP: öff. Forstbetriebe	RWP: RR BP: Departement-Fläche offen	ÜP: KFA BP: KFA	WEP: Forstdienst BP: Waldeigentümer >40 ha und besondere SF
Plangenehmigungsbehörde	RWP: RR BP: KFA	RWP: RR BP: Departement	ÜP: RR BP: Direktion + Waldeigentümer	WEP: Regierung + Gemeinden BP: KFA
Planverbindlichkeit	RWP: - BP: eigentümergebunden	RWP: behördenverbindlich BP: eigentümergebunden, soweit Walderhaltung	ÜP: - BP: eigentümergebunden?	WEP: behördenverbindlich BP: -
Planungsansatz:	eher bottom up	top down	eher top down	eher bottom up
Weitere Besonderheiten:	teilw. Verknüpfung Planung - Fördermassnahmen	Auflage der BP - Einsprache der Waldeigentümer	Vereinbarung Waldeigentümer - Departement bei Genehmigung BP	starker Einbezug der Gemeinden bei WEP und BP

der Waldbewirtschaftung gesehen und gesetzlich verankert. Auffallend ist ferner die relativ geringe Zahl (geringfügig mehr in den Mittellandkantonen) an Gesetzesartikeln, die sich mit der forstlichen Planung befassen: Ein vom Bundesrecht eingeräumter weiter Handlungsspielraum führt somit nicht zwingend zu besonders detaillierten oder intensiven oder umfassenden Regelungen auf kantonaler Ebene.

Auch hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der Planungsbestimmungen sind keine grundlegenden Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen festzustellen. Jeder Kanton unterscheidet zwischen dem – überall gleich bezeichneten – Betriebsplan und den überbetrieblichen, in der Regel regionalen Plänen. Das im Kanton SO vorgesehene Leitbild entspricht wohl eher einem politischen Grundlagenpapier als einem Plan im technischen Sinne. Deshalb kann grundsätzlich bei allen Kantonen von einem zweistufigen Planungssystem ausgegangen werden. Der interessanteste und wesentlichste Unterschied ist aus meiner Sicht im Planungsansatz zu sehen, der aus den einzelnen Bestimmungen herausgelesen werden kann. Nimmt man die Planungspflichtigen als Beurteilungskriterium, so ist bei den Kantonen SO und GR eher ein «Bottom-up-Ansatz», bei den Kantonen TG und GL eher ein «Top-down-Ansatz» zu erkennen: Gemäss den einschlägigen Gesetzesbestimmungen sind die Betriebspläne bei der ersten Gruppe von Kantonen durch die (öffentlichen) Waldeigentümer zu erstellen bzw. auszuarbeiten, bei der zweiten Gruppe erlässt oder erarbeitet die zuständige Fachverwaltung (Forstdienst oder Departement) die Betriebspläne für noch nicht festgelegte Adressaten. Die entsprechenden Gesetzestexte können dahingehend interpretiert werden, dass in den Kantonen SO und GR die überbetrieblichen Pläne den Rahmen für die Betriebspläne bilden, während in den Kantonen TG und GL die Betriebspläne als direkte Umsetzungsinstrumente für die regionalen Waldpläne betrachtet werden. Ob sich dieser konzeptionelle Unterschied in der Praxis niederschlagen wird, ist jedoch zu bezweifeln. Das Verhältnis forstlicher Regionalplan – forstlicher Betriebsplan dürfte stärker von den verfügbaren Planungsressourcen in den Forstverwaltungen als von theoretischen und rechtlichen Überlegungen geprägt werden. Diese «gemischte Praxis» zeichnet sich beispielsweise bei den beiden Kantonen GL und GR bereits auf Gesetzesstufe ab: Trotz unterschiedlichem Planungsansatz im Gesetz sehen beide Kantone für die Genehmigung der Pläne mit der Zustimmung der Gemeinden bzw. der Waldeigentümer vertragsähnliche Elemente vor.

Die Waldgesetzgebung des Bundes überlässt die Regelung der Verbindlichkeit der forstlichen Pläne völlig den Kantonen. Die kantonalen Regelungen auf Gesetzesstufe hinterlassen einen uneinheitlichen und etwas zwiespältigen Eindruck. Die Kantone TG und GR erklären zwar die überbetrieblichen Pläne generell für behördenverbindlich, verzichten aber auf die bei dem vorgegebenen Planungsprozess notwendige Klärung der Frage, für welche Behörde (Bund, Kanton, Gemeinden; Parlament, Regierung, Gerichte usw.) diese Ver-

bindlichkeit gelten soll. Wohl aufgrund dieser rechtlichen Unsicherheiten haben die Kantone SO und GL auf einen entsprechenden Passus im Waldgesetz verzichtet. Ähnlich unterschiedlich ist in den verschiedenen Waldgesetzen auch die Verbindlichkeit der Betriebspläne geregelt: Von der expliziten Festbeschreibung (SO und TG) über eine indirekte Verankerung (GL) bis zum Stillschweigen findet sich in den vier kantonalen Waldgesetzen alles. Im Kanton SO scheint die Verbindlichkeit für sämtliche im Betriebsplan festgelegten Massnahmen zu gelten, während diese in den Kantonen TG und GL nur auf die zur Walderhaltung notwendigen Massnahmen beschränkt bleibt. Vor allem im Kanton TG mit seinem Top-down-Ansatz eröffnet diese vage Bestimmung der Genehmigungsbehörde bzw. dem für die Planausarbeitung zuständigen Forstdienst grosse Gestaltungsmöglichkeiten. Wie beim konzeptionellen Planungsansatz dürften auch bei der Verbindlichkeit die Unterschiede in der Praxis der verschiedenen Kantone bedeutend geringer sein als allein aufgrund des Gesetzeswortlautes vermutet werden kann.

Abschliessend soll noch auf einige Besonderheiten hingewiesen werden, die sich nur in einzelnen Kantonen finden und daher für einen Quervergleich wenig geeignet sind. Dies gilt einmal für die Regelung im Kanton SO, wonach das Departement auch private Waldeigentümer zu «Massnahmenplanungen verpflichten (kann), wenn... damit Förderungsmassnahmen ermöglicht werden.» (§ 16 Absatz 4 SO-Waldgesetz). Der Kanton TG schreibt nicht nur die öffentliche Auflage von Regionalen Waldplänen, sondern auch diejenige von forstlichen Betriebsplänen verbindlich vor (§§ 20 und 21 TG-Waldgesetz). Der rigorose Top-down-Ansatz wird unter anderem dadurch bestätigt, dass die betroffenen kommunalen Waldeigentümer gegen ihre eigenen Betriebspläne beim Kanton Einsprache erheben können! Diesem zentralistisch-bürokratischen Ansatz steht der eher dezentral-partnerschaftliche Ansatz vor allem des Glarner Gesetzgebers gegenüber: In Artikel 19 Absatz 2 Waldgesetz ordnete er an, dass «die forstliche Betriebsplanung... von der Direktion für Landwirtschaft, Wald und Umwelt und den Waldeigentümern beidseitig genehmigt (wird).» Ähnliche föderalistisch-kooperative Genehmigungsprozeduren zwischen Kanton und Gemeinden sind – allerdings nur auf Stufe Waldentwicklungsplan – im Bündner Waldgesetz (Artikel 27) vorgesehen.

2.2 Förderungsmassnahmen

Im Gegensatz zur Forstlichen Planung sind die forstlichen Förderungsmassnahmen auf Bundesebene umfassend geregelt. Das entsprechende Kapitel im Waldgesetz (5. Kapitel, Artikel 29ff.) enthält nicht weniger als 13 Artikel mit rund 30 Absätzen und fast ebenso vielen Literae. Fast doppelt so umfangreich sind die einschlägigen Ausführungsbestimmungen in der eidgenössischen Waldverordnung (6. Kapitel, Artikel 38ff.). Diese umfangreiche

und auf Verordnungsstufe auch detaillierte Regelung der forstlichen Förderungsmassnahmen des Bundes lässt vermuten, dass der eigenständige Handlungsspielraum der Kantone in diesem Teilbereich relativ klein ist und folglich ein geringer gesetzlicher Regelungsbedarf besteht. Ob und inwieweit diese Annahme zutrifft, geht zunächst aus der Übersicht in *Tabelle 2* hervor.

Die Betrachtung der formalen Aspekte zeigt, dass alle vier untersuchten Kantone – wie der Bundesgesetzgeber – für die forstlichen Förderungsmassnahmen ein eigenes Kapitel geschaffen haben. Aus der Struktur des Kapitels und aus der Anzahl Artikel ist zu schliessen, dass die Förderungsmassnahmen für die Gebirgskantone einen bedeutend höheren Stellenwert haben als für die Mittelland- bzw. Jurakantone. Mit Ausnahme des Kantons TG haben alle Kantone für die Förderungsmassnahmen beträchtlich mehr Gesetzesartikel geschaffen als für die forstliche Planung. Die in der Einleitung getroffene Annahme, wonach eine grosse Regeldichte auf Bundesebene zu weniger Regelungen auf kantonaler Ebene führe (und umgekehrt), trifft somit zumindest aus quantitativer Sicht für diesen speziellen Steuerungsbereich nicht zu.

Bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Förderungsmassnahmen sind insgesamt mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede festzustellen. Auffallend ist bei allen Kantonen die generelle Verweisung auf die vom Bund geförderten Massnahmen. Da der Massnahmenkatalog des Bundes umfassend ist, wird mit dieser Verweisung bereits ein grosses Spektrum von Förderungsmassnahmen abgedeckt. Einzelne Massnahmen wie die Förderung der Aus- und Weiterbildung oder der Information und Beratung werden – zusätzlich zu der Bundesregelung – wiederholt, besonders hervorgehoben oder ergänzt. Als weitere Gemeinsamkeit ist die eigenständige kantonale Förderung der Holzverwendung oder des Holzabsatzes hervorzuheben. Die explizite Verankerung fehlt einzig im Kanton GL; die entsprechende Kompetenz kann jedoch unter der Kategorie «Weitere Massnahmen» subsumiert werden. Die Kategorie «Weitere Massnahmen» findet sich auch im Thurgauer Waldgesetz, dies obwohl mit der Verweisung auf die Massnahmen des Bundes und mit der Aufzählung bzw. Wiederholung (Walderhaltung und Infrastruktur) von Einzelmassnahmen bereits umfassende Förderungsmöglichkeiten geschaffen wurden. Die Kantone TG und GL werden beim Vollzug der Waldgesetzgebung kaum Mühe haben, für allfällige noch nicht absehbare Förderungsmassnahmen eine rechtliche Grundlage zu finden.

Spezielle Lösungen haben die Kantone SO und TG mit der Einführung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen als eigenständige Förderungskategorie getroffen. Im Gegensatz zu den anderen Förderungskategorien geht es hier nicht um massnahmenspezifische Beiträge, sondern um pauschale Abgeltungen von Leistungen, die die Waldeigentümer (SO) oder die Forstrevierkörperschaften (TG) im Interesse und zum Wohle der Allgemeinheit erbringen. Beide Kantone haben für die Finanzierung dieser Abgeltungen Sonderlösungen vorgesehen: Im Kanton TG werden die Abgeltungen für gemeinwirt-

Tabelle 2. Übersicht über die Regelung der forstlichen Förderungsmaßnahmen in vier kantonalen Waldgesetzen.

<i>Merkmale</i>	<i>SO</i>	<i>TG</i>	<i>GL</i>	<i>GR</i>
Kapitel Abschnitte	Förderungsmaßnahmen –	Beiträge –	Förderungsmaßnahmen 4 Abschnitte (Grundlagen, Finanzierung, Forstreserve- fonds, Fonds Walderhaltung) 10	Förderungsmaßnahmen 2 Abschnitte (Grundlagen, Finanzierung) 10
Anzahl Artikel	6	4		
Geförderte Massnahmen	Aus-, Weiter-, Fortbildung Holzverwendung Information Massnahmen des Bundes gemeinwirtschaftliche Leistungen	Bau und Betrieb forstlicher Lehrstätten Organisationen für Wald und Holzabsatz Massnahmen des Bundes gemeinwirtschaftliche Leistungen Walderhaltungsmassnahmen Waldbau und forstliche Infrastruktur Betriebspläne Weitere Massnahmen RR legt Beitragsrahmen fest	Ausbildung für Waldarbeiter Beratung und Information Massnahmen des Bundes	Ausbildung, Beratung, wissenschaftliche Erhebungen Waldbewirtschaftung und Holzverwertung Massnahmen des Bundes
Beitragsätze	bis 40% der beitrags- berechtigten Kosten		Weitere Massnahmen 10–40% bzw. 50%	Waldentwicklungspläne 10–35% bzw. 50% der anrechenbaren Kosten
Finanzierung	Ordentliches Budget Forstfonds Sonderabgabe der Bürger- und Ortsgemeinden für gemeinwirtschaftliche Leistungen	Ordentliches Budget Waldfonds Abgabe der Ortsgemeinden für gemeinwirtschaftliche Leistungen	Ordentliches Budget Walderhaltungsfonds (Forstreservefonds)	Ordentliches Budget Rodungsersatzfonds
Förderungsgrundsätze	§ 25 Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Selbsthilfe Beiträge Dritter Finanzbuchhaltung und Betriebsabrechnung Betriebswirtschaftliche Bedingungen	– Möglichkeit, Ortsgemeinden zu beteiligen Grundsätze des Bundes	Art. 29 Wirtschaftliche/fachliche Durchführung der Massnahmen Selbsthilfe und Beiträge Dritter Konfliktregelung Betriebsabrechnung	Art. 41 Wirtschaftliche/fachliche Durchführung der Massnahmen Eigenleistung Beiträge Dritter Konfliktregelung
Weitere Besonderheiten	Erfolgsklausel	Abgeltungen und Finanzhilfen	Nachteilige Nebennutzungen	Finanzkraft der Gemeinden Waldeigentümer finanziert Betriebsplan

schaftliche Leistungen «vom Kanton und den Ortsgemeinden erbracht. Der Anteil der Ortsgemeinden beträgt insgesamt die Hälfte der kantonalen Leistungen; er wird im Verhältnis der Einwohnerzahlen erhoben». (§ 32 TG-Waldgesetz). Im Kanton SO werden «die Beiträge und die Kosten für den Vollzug der Ausgleichszahlungen... durch Abgaben der Bürgergemeinden und sofern notwendig der Einwohnergemeinden finanziert»: (§ 27 SO-Waldgesetz).

Keine wesentlichen Unterschiede sind hinsichtlich der Festlegung des Beitragsrahmens (10–40/50%) und der maximalen Beitragssätze (40/50%) festzustellen. Diese Einigkeit mag aufgrund der unterschiedlichen Zugehörigkeit zu verschiedenen Forstregionen (Mittelland/Jura/Alpen) erstaunen; sie ist aber wohl mit der Finanzstärke zu erklären und zu begründen: alle vier Kantone gehören der Gruppe Mittelstarke Kantone an und liegen auch hinsichtlich der Indexzahlen relativ nahe beieinander (vgl. Verordnung über die Festsetzung der Finanzkraft der Kantone für die Jahre 1994 und 1995, SR 613.11). Eine eigenständige Lösung hat hier einzig der Thurgauer Gesetzgeber getroffen: Er hat grosszügig auf die Festschreibung von verbindlichen Beitragssätzen im Gesetz verzichtet und diese Aufgabe an die Regierung delegiert. Diese Lösung gewährleistet zwar eine grössere Flexibilität, bringt dafür Einbussen hinsichtlich des Demokratie-, Legalitäts- und Rechtssicherheitsprinzips.

Für die Finanzierung der forstlichen Förderungsmassnahmen haben alle vier Kantone mindestens zwei Quellen vorgesehen: das ordentliche Budget einerseits, einen besonderen Wald- oder Forstfonds andererseits. Hauptquelle werden überall die ordentlichen Budgetmittel sein. Der Wald- oder Forstfonds steht in engem Zusammenhang mit den Rodungersatz- und -ausgleichsabgaben gemäss Artikel 8 und 9 des eidgenössischen Waldgesetzes (vgl. dazu die entsprechenden Ausführungen von Brun²). Die über diesen Fonds verfügbaren Mittel dürften daher bescheiden sein und können in der Regel nur für Massnahmen zur Walderhaltung verwendet werden. Auf die beiden zweckgebundenen Sonderabgaben in den Kantonen SO und TG habe ich bereits hingewiesen. Bei der Solothurner Lösung dürfte es sich eher um einen kommunalen Finanzausgleich als um ein Sonderfinanzierungsinstrument des Kantons handeln: Gemäss § 27 SO-Waldgesetz stammt die Sonderabgabe – zumindest theoretisch – primär von den Bürgergemeinden und damit von den Waldeigentümern; der Kanton bestimmt unter anderem die Abgabesätze und nimmt die Verteilung vor. Ähnlich, jedoch mit weniger Verteilungscharakter, funktioniert der im GL-Waldgesetz unter dem Kapitel «Förderungsmassnahmen» vorgesehene Forstreservfonds: Die öffentlichen Waldeigentümer sind verpflichtet, einen Fonds anzulegen, dessen jährliche Einlagen und Entnahmen das zuständige Departement festlegt (Artikel 31ff. GL-Waldgesetz).

² Brun, C., Schweiz. Z. Forstwes. 147 (1996) 6: 413–425.

Die in den kantonalen Waldgesetzen festgehaltenen Förderungsgrundsätze entsprechen im wesentlichen den Grundsätzen von Artikel 35 Waldgesetz des Bundes (vor allem wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Selbsthilfe, Mitfinanzierung durch Dritte, wirtschaftliche und fachliche Durchführung, Eigenleistungen usw.). Auffallend ist, dass die beiden (wildgeplagten) Gebirgskantone GL und GR die Konfliktbereinigung als Auflage für eine Beitragsgewährung explizit in den Gesetzestext aufgenommen haben. Während der Bündner Gesetzgeber in Artikel 41 eine verbindliche Formulierung («Der Kanton erbringt finanzielle Leistungen, wenn:») gewählt hat, begnügte sich der Glarner Gesetzgeber mit einer blossen Kann-Formulierung. Ob der Vollzug in den beiden Kantonen diesem Unterschied Rechnung trägt, bleibt abzuwarten. Die Kantone GL und SO verlangen für die Beitragsgewährung (GL – Kann-Formulierung) oder für die Beitragsfestsetzung (SO – notwendige Grundlage) das Vorliegen von vergleichbaren Betriebsabrechnungen. Der Kanton SO geht noch einen Schritt weiter und sieht in § 25 vor, dass «die Zusicherungen und Auszahlungen von Beiträgen... an betriebswirtschaftliche Bedingungen geknüpft werden (können)». Mit dieser Bestimmung wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen für eine indirekte Steuerung der Betriebsstrukturen mittels der staatlichen Förderungsmassnahmen. Ebenfalls einen eigenständigen Grundsatz weist das Thurgauer Waldgesetz auf: In § 21 wird der Kanton ermächtigt, kantonale Abgeltungen für Walderhaltungsmassnahmen «von der Beteiligung der Ortsgemeinden abhängig (zu) machen.» Bei all diesen Besonderheiten fällt auf, dass die «weichen» Ermächtigungen die «harten» Verpflichtungen bei weitem überwiegen. Zwischen gesetzlicher Verankerung und konkreter Umsetzung liegt somit noch ein weiter Weg. Dasselbe dürfte für weitere Besonderheiten gelten wie z.B. für die im SO-Waldgesetz verankerte Evaluationspflicht für Förderungsmassnahmen oder für die Beitragsverweigerung für Kosten, «die aus nachteiligen Nebennutzungen entstehen.» (Art. 29 Absatz 3 GL-Waldgesetz).

2.3 Forstorganisation

Die Organisation der Verwaltung kann allgemein als jener Bereich bezeichnet werden, bei dem die Kantone gegenüber dem Bund noch den höchsten Autonomiegrad bewahren konnten. Trotz einer zur Zurückhaltung verpflichtenden Rahmengesetzgebungskompetenz hat es der Bundesgesetzgeber für sinnvoll und angemessen gehalten, den Kantonen im Waldgesetz Vorgaben hinsichtlich der Struktur der kantonalen Forstverwaltungen zu machen. In Artikel 51 Waldgesetz werden die Kantone verpflichtet,

- a) «für eine zweckmässige Organisation des Forstdienstes» zu sorgen,
- b) ihre Gebiete in Forstkreise und Forstreviere einzuteilen,
- c) für deren Leitung diplomierte Forstingenieure und Förster anzustellen.

Aus dieser Aufzählung geht hervor, dass der Bund den Kantonen vorschreibt, was sie tun müssen, nicht aber wie sie diese Aufgabe erfüllen müssen. Ähnlich wie bei der Planung hat der Bund auch bei der Forstorganisation wohl den Rahmen abgesteckt; das darin passende Bild können die Kantone selber malen. Ob sich die Kantone für Unikate oder für Seriendrucke entschieden haben, geht bereits aus der *Tabelle 3* hervor.

Aus formaler Sicht springen eher die Unterschiede als die Gemeinsamkeiten ins Auge, wobei hier die Unterscheidungslinie zwischen Berg- und Mittellandkantonen gezogen werden kann. Die Kantone SO und TG scheinen sowohl aufgrund der Kapitelüberschrift als auch in bezug auf die Anzahl Gesetzesartikel der Forstorganisation einen bedeutend höheren Stellenwert einzuräumen als die Kantone GL und GR. Im Kanton TG wird dieser Eindruck verstärkt durch den Umstand, dass die Forstorganisation bereits im zweiten Kapitel des Gesetzes (unmittelbar nach dem Geltungsbereich) geregelt wird.

Inhaltlich unterscheiden sich die einzelnen kantonalen Regelungen nur minim. Dies gilt namentlich bezüglich des oberen Forstdienstes. Bemerkenswert ist hier die Tatsache, dass der Gesetzgeber in jedem Kanton das Kantonsforstamt explizit im Waldgesetz verankert hat. Aus den Bezeichnungen ist wohl zu schliessen, dass die Kantonsforstämter überall auf der höchsten Verwaltungshierarchiestufe angesiedelt wurden. Eine allfällige Zurückstufung erfordert damit eine formelle Gesetzesänderung. In den Kantonen SO und GL hat der Gesetzgeber die in der Vergangenheit in anderen Kantonen aufgetauchte Frage, ob für das Amt eines Kantonsförsters oder einer -fösterin ein Wählbarkeitszeugnis unabdingbar sei, im positiven Sinne entschieden. Die Regelungen hinsichtlich der Kreisforstämter gehen nicht (GR) oder nur unwesentlich über die vom Bund vorgegebene Einsetzungspflicht hinaus. Eine Konkretisierung findet sich im Glarner Waldgesetz: In Artikel 40 hat der Gesetzgeber selber festgelegt, dass der Kanton aus vier nach geographischen Kriterien abgegrenzten Forstkreisen besteht. Die definitive Einteilung der Forstkreise obliegt überall dem Regierungsrat.

Aufgrund der unterschiedlichen Wald-Eigentumsstrukturen ist zu erwarten, dass die Kantone bei der rechtlichen Verankerung der Revierorganisation eine grössere Vielfalt an den Tag legen. Zumindest optisch vermittelt die folgende Übersicht den Eindruck einer differenzierteren rechtlichen Behandlung der Forstreviere. Inhaltlich lassen sich aber auch hier mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede feststellen. Aus den vorliegenden kantonalen Waldgesetzen können bezüglich der Forstreviere folgende Grundsätze abgeleitet werden: A) Für die Reviereinteilung ist in der Regel der Regierungsrat zuständig. Der Gesetzgeber hat nur relativ allgemeine Kriterien, nach denen sich der Regierungsrat zu richten hat, aufgestellt. Am konkretesten ist hier der Kanton SO, der auf die «Wälder einer oder mehrerer politischer Gemeinden» (§ 30 Absatz 1) abstellt. B) Grundlage oder Trägerschaft für das Forstrevier sind in der Regel

Table 3. Übersicht über die Regelung der Forstorganisation in vier kantonalen Waldgesetzen.

<i>Merkmale</i>	<i>SO</i>	<i>TG</i>	<i>GL</i>	<i>GR</i>
Kapitel Abschnitt Anzahl Artikel	Organisation und Vollzug Forstorganisation 6	Forstorganisation - 4	Vollzug - 1	Verfahren und Vollzug Vollzug 1
Kantonaler Forstdienst	Kantonsforstamt Kreisforstämter	Kantonsforstamt Forstkreise Forstreviere	Kantonsforstamt Forstkreise	Forstinspektorat Kreisforstämter Revierforstämter
Kreiseinteilung	RR -	RR Bezirksgrenzen	RR Geographie	- -
Wählbarkeit	Kantonsoberrforster/-in Kreisoberrforster/-in	- -	Kantonsoberrforster/-in Kreisforstingenieur/-in	- Leiter/-in Kreisforstamt
Revierereinteilung	RR politische Gemeinde	Departement Grundsätze RR	RR Waldfläche, Eigentum forstliche Verhältnisse	(RR) (örtliche Verhältnisse und Aufgaben)
Trägerschaft	öffentliche Forstbetriebe	Revierkörperschaften, alle Waldeigentümer	Gemeinden und Tagwen	(Revierträgerschaft) (Forstbetriebe)
Wahlbehörde Revierleiter/-in	-	Revierkörperschaft	Revierbehörde bzw. Gemeinderat	-
Aufgaben Revierförster/-in	Vollzug forstlicher Planung Beratung/Holzanzzeichnung im Privatwald Öffentlichkeitsarbeit Vollzug Vorschriften weitere Aufgaben	-	Hoheitsfunktionen	(forstliche Arbeiten)
Finanzielle Regelungen	Trägerschaft Kanton bis 40 % an Revierleitung	Abgeltungen von Kanton und Ortsgemeinden; Kriterium: Einwohnerzahlen	-	(Kanton bezahlt 15 % an Gehalt Revierförster/-in)
Weitere Besonderheiten	Forstrevier = Forstbetrieb als Regel; explizite Regelungen	Verhältnis Forstrevier- Forstbetrieb bleibt offen	Revierereinteilung «im Einvernehmen mit den Gemeinden»	Kreisförster/-in «in der Regel» vom Kanton angestellt

die öffentlichen Waldeigentümer oder Forstbetriebe. Eine Ausnahme bildet hier der Kanton TG, der alle Waldeigentümer in die Revierträgerschaft einbindet. C) Die Aufgaben des Forstreviers gehen aus den einzelnen Waldgesetzen nicht oder nicht genügend klar hervor. Insbesondere fehlt eine klare Abgrenzung zum Forstbetrieb. Diese Regel wird vom Kanton SO teilweise durchbrochen: In § 30 Absatz 3 listet der Gesetzgeber die Aufgaben der Revierleitung auf; die Umschreibung ist aber derart vage, dass kaum von einer Aufgabenabgrenzung gesprochen werden kann. D) Für die Finanzierung des Forstreviers ist grundsätzlich die Trägerschaft (siehe A) verantwortlich. Der Kanton bezahlt jedoch Abgeltungen zwischen 15% (GR) und 40% (SO) an die Kosten der Revierleitung. Der Kanton TG hat nur die Abgeltungspflicht, nicht aber die maximale Beitragshöhe auf Gesetzesstufe geregelt. Der Kanton GL hat keine kantonalen Beiträge für die Revierleitung im Waldgesetz vorgesehen.

3. Schlussbetrachtungen

Mit der Forstlichen Planung, den Förderungsmassnahmen und der kantonalen Forstorganisation wurden drei Bereiche miteinander verglichen, die von der Waldgesetzgebung des Bundes einen unterschiedlichen Rahmen vorgegeben haben. Dieser unterschiedliche Rahmen hat sich jedoch kaum auf die Ausgestaltung der kantonalen Waldgesetze ausgewirkt: Sämtliche untersuchten kantonalen Waldgesetze lehnen sich sowohl formal wie inhaltlich stark an die bundesrechtlichen Vorgaben. Diese «Bundestreue» führt im Ergebnis zu gleichartigen, in weiten Teilen beinahe austauschbaren Waldgesetzen. Eine derartige Entwicklung steht zumindest teilweise im Gegensatz zu der von einzelnen Kantonen in den Vernehmlassungen zur eidgenössischen Waldgesetzgebung postulierten Eigenverantwortung der Kantone.

Wird diese Verantwortung oder die Ausschöpfung des Gestaltungsspielraumes an den eigenständigen, spezifischen kantonalen Lösungen oder Lösungsansätzen gemessen, wurde sie vom kantonalen Gesetzgeber nur in beschränktem Masse wahrgenommen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der forstlichen Planung, deren bundesrechtlicher Rahmen von den Kantonen kaum ausgeschöpft wurde. Mit diesem Verzicht auf eigenständige und detailliertere gesetzliche Regelungen wurde unter anderem erreicht, dass die Forstliche Planung vom Gesetzgeber nicht in allzu starre Strukturen gezwängt wird und damit den Weg für Neuerungen und Alternativen nicht unnötig verbaut. Diese Offenheit schafft für die Vollzugsbehörden die Möglichkeit, neue und noch nicht abgeschlossene Entwicklungen wie die Demokratisierung und Dezentralisierung der Planung, die Vernetzung von Sektoralpolitiken mittels der Planung oder die Einführung kooperativer Verhandlungs- und Disput-

systeme als Planungsverfahren zuerst in der Praxis zu erproben und dann erst – falls nötig – in rechtsverbindliche Normen zu kleiden. Ein derartiges Vorgehen hat jedoch zur Folge, dass die Verantwortung für diese politisch grundlegenden Entscheide und Weichenstellungen nicht vom Gesetzgeber, sondern von der Regierung im Rahmen der Waldverordnung oder – was eher wahrscheinlich ist – von der Forstverwaltung beim Vollzug der neuen kantonalen Waldgesetzgebung wahrgenommen werden muss.

Ähnliche Mechanismen sind auch auf den beiden anderen untersuchten Teilgebieten zu erwarten. Mit der Schaffung von umfassenden Förderungskatalogen haben es die Gesetzgeber in den Kantonen beispielsweise unterlassen, Prioritäten für die Verteilung knapper werdender öffentlicher Mittel festzulegen. Diese Unterlassung könnte dann zu Problemen führen, wenn die gegenwärtige Tendenz der Verschlechterung der öffentlichen Haushalte anhält und um die Verteilung der knappen Mittel härter gerungen werden muss. Über das jährlich zu genehmigende Budget haben es die kantonalen Parlamente teilweise in der Hand, diese Prioritätensetzung nachzuholen und damit Regierung und Verwaltung von ihrer Verantwortung zu entlasten. Schliesslich ist meines Erachtens mit der Festschreibung des gegenwärtigen Zustandes der Forstrevierorganisation das seit Jahren latent vorhandene Problem der Abgrenzung zwischen Forstrevier und Forstbetrieb nicht oder zumindest nicht ausreichend gelöst worden. Es wird interessant zu beobachten sein, wie sich die von den einzelnen Waldgesetzgebern verankerten Lösungen mit neuen Entwicklungen wie dem New Public Management oder dem Gebot der Aufgabentflechtung vertragen werden.

Zusammenfassung

Bis Ende 1995 haben die vier Kantone SO, TG, GL und GR ihre Waldgesetze vom Volk und Parlament verabschieden lassen. Die drei Bereiche Forstliche Planung, Förderungsmassnahmen und Forstorganisation werden einem Vergleich unterzogen. Dabei stellt sich heraus, dass sich alle Kantone stark an die bundesrechtlichen Vorgaben gehalten haben. Alle untersuchten Kantone haben im wesentlichen sowohl die Struktur als auch die Hauptinhalte der eidgenössischen Waldgesetzgebung übernommen. Dies führt zum Ergebnis, dass die Gemeinsamkeiten überwiegen und dass spezifische kantonale Lösungen eher die Ausnahme bilden. Eigenständige kantonale Regelungen wären vor allem in den beiden Bereichen Forstliche Planung und Forstorganisation möglich gewesen. Dieses Nichtausschöpfen des bundesrechtlichen Rahmens durch den kantonalen Gesetzgeber eröffnet den Vollzugsbehörden (vor allem Regierungsrat und Forstbehörden) einen weiten Handlungsspielraum bei der Umsetzung der kantonalen Waldgesetzgebung.

Résumé

Analyse de quelques aspects importants de quatre nouvelles lois cantonales sur la forêt

Planification forestière, mesures d'encouragement, organisation forestière

A la fin de l'année 1995, les cantons de SO, TG, GL et GR ont fait adopter leur lois forestières par leurs institutions cantonales (peuple et parlement). Les domaines de la planification forestière, des mesures d'encouragement et de l'organisation forestière sont mis ici en comparaison. Il en ressort que tous les cantons ont suivi de près le cadre législatif élaboré par la confédération. En général les cantons analysés ont repris non seulement la structure mais aussi le contenu principal de la Loi fédérale sur les forêts. Cela conduit à des similitudes importantes entre les différentes lois, les solutions cantonales spécifiques faisant plutôt figure d'exception. De telles réglementations cantonales auraient principalement pu apparaître dans les domaines de la planification et de l'organisation forestières. Comme cette possibilité de la loi fédérale n'a pas été exploitée par les législateurs cantonaux, cela laisse aux autorités d'application (avant tout les conseils d'état et les services forestiers) une large marge de manœuvre dans la mise en application des lois forestières cantonales. Traduction: *Yves Kazemi*

Summary

Analysis of main concepts in recently passed cantonal forest laws

Forest planning, promotional measures, forest organisation

By the end of 1995 the new cantonal forest laws had already been passed by parliament and accepted by public vote in the cantons of Soleure, Thurgovie, Glaris, and Grisons. The purpose of this paper is to compare the legal treatment of the three concepts of Forest Planning, Granting of Subsidies, and Forest Organisation. The comparison shows that all cantons have strictly kept within the legal framework set by Federal Law. This obedience to federal standards resulted in a fairly uniform cantonal legislation, with only a few original or specific solutions. Specific cantonal solutions would have been possible, particularly for the concepts of Forest Planning and Forest Organisation. This omission of the cantonal legislators to make full use of the wide federal framework provides the implementing authorities, namely the cantonal governments and the forest services, with much scope as to their own solutions.

Translation: *Rosmarie Louis*

Verfasser: Willi Zimmermann, Dr. iur., Professur Forstpolitik und Forstökonomie, ETH-Zentrum, CH-8092 Zürich.