Erarbeitung von Vollziehungsverordnungen zu einem kantonalen Waldgesetz : erste Erfahrungen im Kanton Thurgau

Autor(en): **Tiefenbacher, Erich**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **147 (1996)**

Heft 6

PDF erstellt am: **22.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-767042

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Erarbeitung von Vollziehungsverordnungen zu einem kantonalen Waldgesetz: erste Erfahrungen im Kanton Thurgau[1]

Von *Erich Tiefenbacher*

Keywords: Forest legislation; forest ordinances; canton of Thurgovie (Switzerland).

FDK 93: (494.31)

1. Ausgangslage

Es liegt in der Natur der Sache, dass der Werdegang einer Vollzugsverordnung sehr eng mit jenem des übergeordneten Gesetzeserlasses verknüpft ist.

Am Anfang der Arbeiten für ein Thurgauer Waldgesetz stand ein Arbeitspapier des damaligen Kantonsforstmeisters (*Hagen,* 1989). Er analysierte darin den bundesrätlichen Waldgesetzentwurf und machte bereits damals einen Vorschlag für die Aufteilung des Regelungsbedarfs auf ein kantonales Gesetz und eine zugehörige Vollzugsverordnung. Auch wenn diese Aufteilung im Laufe der Zeit immer wieder Änderungen und Anpassungen erfuhr, hat es sich so schon von Beginn weg ergeben, dass das neue kantonale Recht weitgehend die Struktur des Bundesrechts übernahm. Neben der Waldgesetzgebung des Bundes zeigte vor allem auch das vom Forstdienst erarbeitete Leitbild für den Thurgauer Wald (*Kantonsforstamt Thurgau,* 1993), wo weitere rechtliche Regelungen auf kantonaler Ebene erforderlich waren.

Eine vierköpfige Arbeitsgruppe des zuständigen Departementes – bestehend aus dem Departementssekretär, einem Juristen des Rechtsdienstes, dem Kantonsforstingenieur und einem Forstingenieur des Kantonsforstamtes – erarbeitete in der Folge gleichzeitig mit dem neuen kantonalen Waldgesetz eine interne Skizze für die Vollzugsverordnung. Aufgrund dieser Skizze konnte der Regierungsrat dann in seiner Botschaft an den Grossen Rat (kantonales Parlament) die Regelungsabsichten für den Vollzug andeuten.

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

Zusätzlich zu Vollzugsaufgaben aus der Bundesgesetzgebung regelt das kantonale Recht eigenständig folgende Bereiche:

- Kriterien für die Gebietseinteilung in Forstkreise und Forstreviere
- Bildung von Forstrevierkörperschaften mit allen Waldeigentümern als Träger der Beförsterung
- Anstellung und Besoldung der Revierförster nach den personalrechtlichen Bestimmungen der kantonalen Verwaltung
- Staatsforstbetrieb
- Schaffung eines kantonalen Waldfonds (gespiesen durch Ersatzabgaben und Ausgleichszahlungen aufgrund von Rodungsbewilligungen)
- Verbot von Fahren und Reiten im Bestand
- Waldabstände zu angrenzenden Nutzungen (→ Flurrecht)
- Inhalt und Umfang der forstlichen Planung (Spezialität: eigentumsübergreifende Revierbetriebspläne im kleinparzellierten Wald)
- Ablösung der bisherigen Forstreservekassen durch betriebliche Ausgleichsfonds (mit einer für die Waldeigentümer günstigen, steuertechnischen Regelung)
- Ausbildung des Forstpersonals
- Förderung der Holzverwendung
- Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Forstreviere durch Kanton und politische Gemeinden (mit Möglichkeit zur Beitragskürzung, falls Revierstrukturen nicht den kantonalen Vorschriften entsprechen)

Im Grossen Rat stiess der Gesetzesentwurf auf breite Zustimmung und war nur bei einer Minderheit umstritten. Zu Diskussionen Anlass gaben insbesondere das Reit- und Fahrverbot abseits von Waldstrassen und befestigten Waldwegen, die Definition «grosser» Veranstaltungen vor dem Hintergrund der bundesrechtlich vorgegebenen Bewilligungspflicht sowie die vielen unbestimmten Rechtsbegriffe.

Aus dem letzten Punkt ergab sich die allgemeine Forderung, dass bei einer Gesetzesberatung die zugehörigen Verordnungen im Wortlaut bereits bekannt sein sollten. Dies entspricht jedoch nicht der Praxis des Thurgauer Regierungsrates. Auf die staatsrechtliche Frage, inwieweit der Vollzug eines Gesetzeserlasses nach dem Prinzip der Gewaltentrennung tatsächlich Sache der Exekutive allein ist, oder ob das Parlament bis zu einem gewissen Grad nicht doch auch mitspracheberechtigt wäre, kann hier nicht eingegangen werden. Am 14. September 1994 jedenfalls nahm der Grosse Rat den Gesetzesentwurf mit grosser Mehrheit an.

Kantonale Gesetze unterliegen im Thurgau nur einem fakultativen Referendum. Im Grossen Rat kam dieses Referendum nicht zustande. Hingegen gelang es einem Komitee «Gegen dieses Waldgesetz» innerhalb der geforderten Frist im Herbst 1994 mehr als die notwendigen 2000 Unterschriften zu sammeln, um die Vorlage dennoch einer Volksabstimmung unterstellen zu lassen.

Dies bedeutete auch einen Stopp für die verwaltungsinternen Vorarbeiten an der Vollzugsverordnung.

Der ungewöhnlich heftig geführte Abstimmungskampf hatte zur Folge, dass bei besonders strittigen Punkten Versprechen abgegeben wurden, aus denen sich teilweise Vorgaben für den Inhalt der Vollzugsverordnung ergaben. In der Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 wurde das kantonale Waldgesetz dann mit 54% Ja-Stimmen knapp angenommen. Damit konnte die Arbeitsgruppe die Arbeiten an der Vollzugsverordnung wieder aufnehmen, mit der das Gesetz schliesslich in Kraft gesetzt werden soll. Diese Inkraftsetzung erfolgte am 1. April 1996. Um die bestehenden Vorbehalte weiter zu entkräften, war im Abstimmungskampf ausserdem zugesichert worden, die Vollzugsverordnung – nach dem Beispiel der Waldverordnung des Bundes – einer verwaltungsexternen Vernehmlassung unterstellen zu lassen. Die nachstehenden Äusserungen zur Verordnung beziehen sich alle auf diesen Vernehmlassungsentwurf vom Herbst 1995.

2. Verordnungsentwurf

Als eine der formalen, regierungsrätlichen Vorgaben war bei der Ausarbeitung des kantonalen Gesetzes und der zugehörigen Verordnung auf Wiederholungen aus dem Bundesrecht zu verzichten. Dies hat zur Folge, dass der kantonale Verordnungsentwurf für sich allein schlecht lesbar ist. Für die Rechtsanwendung wird daher später ein Leitfaden zur Waldgesetzgebung erarbeitet werden müssen, der alle geltenden Normen von Bund und Kanton systematisch aufführt.

Trotz dieses weitgehenden Verzichts auf Wiederholungen ist der Verordnungsentwurf zum Waldgesetz im Vergleich mit anderen kantonalen Gesetzgebungen relativ umfangreich und detailliert. So stehen den 41 Paragraphen des Gesetzes mit 39 fast gleich viele im Verordnungsentwurf gegenüber. Demgegenüber sind etwa zu den 116 Paragraphen des ebenfalls neuen kantonalen Planungs- und Baugesetzes in der Verordnung nur 24 weitere erforderlich. Die Regelungsdichte der Waldgesetzgebung wird sich noch weiter erhöhen, da zusätzliche Verordnungen auf Departementsebene notwendig werden (Planungsvorschriften, Forstdienstreglemente, Veranstaltungsrichtlinien, Vorschriften zur forstlichen Ausbildung usw.).

Das Gesetz delegiert sehr viele Kompetenzen zum Vollzug an den Regierungsrat. Dies hat den Vorteil, dass bei einer Änderung der Rahmenbedingungen – etwa den Vorgaben des Bundes – Anpassungen rascher und einfacher möglich sind. Nachteilig ist, dass so fast jede Thematik aus dem Gesetz in der Verordnung noch einmal aufgegriffen werden muss.

Tabelle 1. Gliederung des kantonalen Waldgesetzes und des zugehörigen Verordnungsentwurfes.

Anzahl Paragraphen	*Gesetz*	*Verordnung (Entwurf)*
Gliederung nach Kapitel		
• Geltungsbereich	2	–
• Allgemeine Bestimmungen	–	5
• Forstorganisation	4	2
• Walderhaltung	11	14
• Bewirtschaftung	10	7
• Ausbildung/administrative Massnahmen	3	2
• Beiträge	5	4
• Übergangs-/Schlussbestimmungen	6	5
Gliederung nach Charakter der Bestimmung		
• Präzisierung von Bundesrecht	22	27
• eigenständiges kantonales Recht	19	12
Total	41	39

Von den rund 20 Themen aus dem Bundesrecht, auf welche die kantonale Gesetzgebung eingeht, werden nur drei ohne Erwähnung im kantonalen Gesetz direkt in der Vollzugsverordnung präzisiert (Ausnahmen vom Motorfahrzeugverbot auf Waldstrassen, Waldteilung/Veräusserung, nachteilige Nutzungen).

Um allfälligen Rechtsunsicherheiten vorzubeugen, ist die Kompetenzregelung für den Vollzug als Generalklausel ausgestaltet: Das Kantonsforstamt ist überall dort zuständig, wo nicht ausdrücklich eine andere Behörde vorgesehen ist. Die weitgehende Zuständigkeitsverlagerung von der Departements- auf die Amtsebene drängte sich auf, um die Rechtsmittelwege mit anderen, bestehenden kantonalen Verfahren (insbesondere Ausnahmebewilligungen nach Art. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung) vereinheitlichen zu können.

Von seinen Aussagen her enthält der Verordnungsentwurf vor allem Verfahrensregelungen und interne Handlungsanweisungen für die Verwaltung. Er ist daher nicht unbedingt als bürgernah zu bezeichnen.

3. Vernehmlassung des Verordnungsentwurfes

Die zweimonatige Vernehmlassungsfrist lief am 3. November 1995 ab. Bedingt durch die bewegte Vorgeschichte stiess der Verordnungsentwurf auf ein grösseres Echo als seinerzeit die Vernehmlassung des Gesetzes: Waren damals nur 26 Stellungnahmen eingegangen, erhöhte sich die Zahl jetzt auf 42. Zum Verordnungsentwurf geäussert haben sich vor allem politische Gemein-

den und Fachverbände, aber auch Waldeigentümer und verschiedene Stellen aus der kantonalen Verwaltung.

Auch der Verordnungsentwurf fand allgemein eine positive Aufnahme. Die Eingaben enthielten kaum mehr grundsätzlich neue Ideen. Anders als bei der Waldverordnung des Bundes wird daher bei der kantonalen Verordnung keine umfassende Überarbeitung notwendig. So beschränkten sich die Stellungnahmen meist auf Änderungswünsche an den vorgegebenen Formulierungen. Beliebt war auch das Ergänzen von Aufzählungen zur Berücksichtigung von Partikularinteressen (z.B. Ausnahmen vom Motorfahrzeugverbot auf Waldstrassen, Inhalt der forstlichen Planung). Am meisten zu schreiben gaben folgende Themen:

- *Reviergrössen*
  Vom Regierungsrat vorgegeben war ein Rahmen von 450 bis 750 ha. Mehrere Stellungnehmer forderten, dass kleinere Reviere bis zu 200 ha möglich bleiben sollten. Im Gegensatz dazu wurde aber auch etwa vorgeschlagen, dass die Forstreviere 1500 ha umfassen sollten.

- *Bewilligungsverfahren für grosse Veranstaltungen*
  Der Vernehmlassungsentwurf machte gewisse Vorgaben zur Bewilligungspflicht, delegierte aber die Hauptverantwortung auf die von den beiden betroffenen Departementen gemeinsam zu erarbeitenden Richtlinien für Sportveranstaltungen im Wald. Während die einen Stellungnehmer ein vollständiges Abschieben auf diese Richtlinien forderten, verlangten andere, dass bereits die Verordnung konkrete Zahlen für die Bewilligungspflicht zu nennen habe.

- *Ausnahmen vom Fahrverbot für Motorfahrzeuge auf Waldstrassen*
  Hier bestand einhellig die Meinung, dass die vorgeschlagene Formulierung einem nicht mehr länger tolerierbaren Freipass für die Jägerschaft zum Befahren von Waldstrassen gleichkomme.

- *Förderung der Holzverwendung*
  Bei der Beratung des Waldgesetzes hatte der Regierungsrat seinerzeit – gegen seinen Willen – vom Grossen Rat den Auftrag erhalten, dafür zu sorgen, dass staatliche Stellen die Verwendung von Holz nach Möglichkeit fördern. Der Regierungsrat hatte es im Verordnungsentwurf dann unterlassen, diesen Auftrag zu konkretisieren. In der Vernehmlassung nun forderten weite Kreise, dass diese Förderung der Holzverwendung über die Verordnung auch tatsächlich umzusetzen sei.

Verschiedene Stellungnehmer hatten Mühe mit der Vorstellung, dass Reservate – wie vom Bund vorgegeben (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über

den Wald) – für mindestens 50 Jahre rechtskräftig auszuscheiden seien. Sie forderten, dass diese Ausscheidung für längstens 20 Jahre erfolgen sollte. Erstaunlicherweise gingen im übrigen aber kaum Bemerkungen zur forstlichen Planung ein. Sie scheint offenbar weiterhin vor allem den Forstdienst selbst zu beschäftigen.

4. Erfahrungen

Bei der Ausarbeitung der beiden kantonalen Erlasse hat es sich gezeigt, wie wertvoll es war, ganz zu Beginn schon über ein Konzept für die Aufteilung des Regelungsbedarfs auf Gesetz und Vollzugsverordnung zu verfügen, auch wenn dieses mit dem Arbeitsfortschritt laufend angepasst werden musste. Was im Gesetz einmal verpasst ist, lässt sich in der Vollzugsverordnung nur noch bedingt korrigieren. So fehlen im Thurgauer Waldgesetz etwa Strafbestimmungen für kantonalrechtliche Tatbestände. Ohne entsprechende gesetzliche Abstützung konnten hierzu keine Normen mehr in die Verordnung aufgenommen werden. Hier wird man deshalb versuchen müssen, sich direkt auf das übergeordnete Bundesrecht abzustützen. Andererseits musste sich die zuständige Arbeitsgruppe aber auch immer wieder zwingen, wirklich nur das regeln zu wollen, was unbedingt nötig ist. Es hat sich in diesem Sinn gelohnt, die Vollzugsverordnung mindestens als verwaltungsinterne Skizze parallel zum Gesetz auszuarbeiten. Damit sind die Absichten für den Vollzug jederzeit klar umschrieben. Nach der Annahme des Gesetzes lässt sich so auch rasch handeln, wenn die Inkraftsetzung drängt.

Gefragt waren präzise Begriffsbestimmungen ohne Preisgabe der Flexibilität. So wurde das Gesetz sehr offen und die Verordnung dann möglichst präzis formuliert. Bei Abstands- oder Beitragsregelungen etwa finden sich im Gesetz nur Bemessungsgrundsätze. Konkrete Zahlen dagegen nennt erst die Vollzugsverordnung. In diesem Sinn hat sich auch die Technik der Generalklauseln bewährt, etwa bei der Regelung von Zuständigkeiten oder der Aufzählung von Beitragskategorien. Sie ermöglichen das Auffangen von unvorhersehbaren Entwicklungen und eine zeitgerechte Reaktion, ohne dass zunächst der in der Regel doch eher schwerfällige Legiferierungsapparat in Bewegung gesetzt werden muss.

Angestrebt wurde im weiteren eine Kompetenzdelegation auf die unterstmögliche Stufe, um unnötigen Zentralismus zu vermeiden, ohne die Gleichbehandlung über das ganze Kantonsgebiet preiszugeben. Rückblickend hätte man sich vielleicht noch vermehrt um echte Mitsprachemöglichkeiten für Waldeigentümer und politische Gemeinden bemühen sollen: Es gilt, nicht nur Aufgaben und Verpflichtungen zu delegieren, sondern im gleichen Mass auch Rechte und Verantwortung.

Zusammenfassung

Während der über sechs Jahre dauernden, recht bewegten Entstehungsgeschichte des neuen Thurgauer Waldgesetzes bestimmten verschiedenste Anlässe den Inhalt der zugehörigen Vollzugsverordnung (Analyse Waldgesetzgebung Bund, Forstpolitisches Leitbild, Ausarbeitung kantonales Waldgesetz, Botschaft des Regierungsrates an das Kantonsparlament zum kantonalen Waldgesetz, Versprechen im Abstimmungskampf, Vernehmlassung des Verordnungsentwurfes). Zur Wahrung einer grösstmöglichen Flexibilität bei künftigen, momentan noch unvorhersehbaren Entwicklungen finden sich im Gesetz möglichst offene Formulierungen mit eher allgemeinen Grundsätzen. Konkret wird erst die Vollzugsverordnung. Demselben Zweck können auch Generalklauseln dienen, etwa bei der Regelung von Zuständigkeiten oder der Aufzählung von Beitragskategorien.

Résumé

Elaboration d'ordonnances d'application pour une loi forestière cantonale – premières expériences dans le Canton de Thurgovie

La mise sur pied de la nouvelle loi forestière thurgovienne a duré plus de six ans et a eu une histoire bien mouvementée; les motifs les plus divers ont déterminé le contenu de son ordonnance d'application (analyse de la législation forestière fédérale, principes directeurs de la politique forestière, élaboration de la loi forestière cantonale, message du Gouvernement cantonal au parlement cantonal, engagements pris lors de la campagne électorale, procédure de consultation pour l'ébauche de l'ordonnance). Pour conserver un maximum de flexibilité face aux tendances futures encore imprévisibles, les formulations de cette loi sont aussi ouvertes que possible avec des principes de nature plutôt générale. Ce n'est que l'ordonnance d'application qui sera concrète. Des clauses générales peuvent également servir au même but, par exemple dans la régulation des compétences ou dans la liste des catégories de subvention.

Traduction: *S. Croptier*

Summary

Drafting executive ordinances for a canton's forest law: first experiences in the Canton of Thurgau

More than six, rather moving years have gone by from the first preparatory work for the canton's new forest law until it can now be put into effect. During this period, various inputs have determined the contents of the appertaining executive ordinance (analysis of the new federal forest legislation, development of forest policy principles for the canton, work on the law itself, the government's report on the new law to the

canton's parliament, public promises of the government in the controversy preceding the popular vote, hearings on a draft version of the executive ordinance). To maintain a maximum of flexibility under presently still unforeseeable future conditions, the formulations in the law tend to be open and decree common principles, whereas the executive ordinance states numbers or facts concretely. General clauses, to regulate competencies or subsidy categories for example, can serve the same purpose.

Literatur

Hagen, C. (1989): «Aide mémoire» zur Waldgesetz-Novelle. (Unveröffentlichtes Arbeitspapier).
Kantonsforstamt Thurgau (1993): Was wollen wir mit dem Thurgauer Wald? Ein Leitbild. Kantonale Verwaltung, Frauenfeld, 55 S.

Verfasser: Erich Tiefenbacher, dipl. Forsting. ETH, Kantonsforstamt Thurgau, Spannerstrasse 29, CH-8500 Frauenfeld.