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

Herausgeber: Schweizerischer Forstverein

Band: 139 (1988)

Heft: 8

Rubrik: Mitteilungen = Communications

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: 15.07.2025

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

Stellungnahme der Kantonsoberförsterkonferenz (KOK) zur gesamtschweizerischen Bedeutung des Bundesamtes für Forstwesen und Landschaftsschutz (BFL) vom 30. März 1988

Bericht an Herrn Bundesrat Cotti, Chef des EDI

Von *Gotthard Bloetzer*[1]
(Präsident der Schweizerischen Kantonsoberförsterkonferenz, CH-1950 Sitten)

Oxf.: 9:681

Vorbemerkung der Redaktion: Bereits in Nr. 7/1988 (Seite 644 f.) berichteten wir über die Stellungnahme der Kantonsoberförsterkonferenz zur Auflösung des Bundesamtes für Forstwesen und Landschaftsschutz. Obschon der Bundesrat bereits am 29. Juni 1988 die Zusammenlegung der Bundesämter für Umweltschutz sowie für Forstwesen und Landschaftsschutz beschlossen hat, publizieren wir dennoch den vollen Wortlaut dieses Dokuments.

1. Zusammenfassende Folgerungen

Aus den folgenden Kapiteln ergibt sich, dass die Aufhebung des Bundesamtes für Forstwesen und Landschaftsschutz aus der Gesamtbetrachtung der schweizerischen Forstorganisation unverständlich wäre und nach den massgebenden Organisationskriterien nicht begründet werden kann. Es ist zu befürchten, dass dadurch neue sachliche und politische Probleme geschaffen würden, die im Effekt der gewünschten Entlastung des Departementschef zuwiderlaufen.

Aus dem Wesen und der Entwicklung der schweizerischen Forstorganisation (Kapitel 3) ergibt sich, dass die Auflösung des BFL mit der vom Bundesgesetzgeber geschaffenen Gesamtregelung dieser Organisation und mit ihrer sehr weit gehenden bundesrechtlichen Bestimmung der kantonalen und kommunalen Forstdienste schwer vereinbar ist. Die Eingliederung der Bundes-Forstpolizei in ein Amt, dessen Direktor nicht über die vom Bund verlangte Wählbarkeitsvoraussetzung für die Leitung eines öffentlichen Forstamtes verfügt, würde zumindest dem Geist dieser Bundesregelung widersprechen. Auf jeden Fall könnten einem solchen Amtsleiter unseres Erachtens keine forstpolizeilichen Entscheidungskompetenzen übertragen werden, solange die Kantone an diese Wählbarkeitsvoraussetzungen gebunden sind. Die Beibehaltung einer föderalistischen, dezentralisierten Forstorganisation mit einer weitgehenden Autonomie der kantonalen und kommunalen Forstbehörden und die gleichzeitige Sicherstellung einer effizienten gesamt-

[1] Verfasst im Auftrag und im Einvernehmen mit der Kantonsoberförsterkonferenz.

schweizerischen Forstpolitik erfordern eine hohe Fachautorität in den leitenden Bundesstellen. Es ist kaum denkbar, dass diese Führungsaufgabe von einem Nicht-Fachmann oder von einem Fachmann in subalterner Stellung erfüllt werden kann bzw. dass damit die nötige Gefolgschaft erhalten wird.

Die Auflösung des BFL erscheint aber auch aus den im Verwaltungsorganisationsgesetz enthaltenen Kriterien für die Bildung oder Aufhebung von Bundesämtern (Kapitel 4) nicht gerechtfertigt. Es ist zu befürchten, dass der zuständige Departementschef mit der Auflösung des BFL das wichtigste Führungs- und Koordinationsinstrument für eine gesamtschweizerische Forst- und Holzwirtschaftspolitik verliert bzw. dieses in entscheidender Weise schwächt. Falls der Departementschef die Führungsrolle des Bundes in der Forstpolitik beibehalten will, wird die Aufhebung oder Schwächung des BFL mit grosser Wahrscheinlichkeit zu einer Mehrbelastung auf Departementsstufe führen.

Um die gewünschte Entlastung des Departementschefs ohne Schwächung der Bundesforstpolitik zu erreichen, gibt es damit nur ein sicheres Mittel: die Stärkung und die bestmögliche personelle Besetzung des BFL. Nur auf diese Weise kann ein Maximum der forstlichen Probleme auf Amtsstufe erledigt und der Departementschef optimal davon entlastet werden. Auch die Entlastung im amtsübergreifenden Bereich kann aufgrund der nachfolgend aufgezeigten Besonderheiten und speziellen Regelungen der Forstorganisation nicht durch die Auflösung des BFL realisiert werden. Zu untersuchen ist deshalb, ob dieses Ziel nicht durch andere Massnahmen erreicht werden kann, zum Beispiel durch eine Gruppenbildung ohne Aufhebung der Ämter, wie sie das Verwaltungsorganisationsgesetz von 1978 ermöglicht (Art. 45 VwOG, SR 172.010) oder durch die Schaffung einer Stabsstelle im Generalsekretariat für bestimmte oder fallweise zu bestimmende, die Ämter übergreifende Departementsaufgaben.

2. Zur Ausgangslage

Innerhalb der Bundesverwaltung wird gegenwärtig überprüft, ob das Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz (BFL) im Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) beibehalten oder aufgelöst werden soll und ob seine Abteilungen auf andere Ämter zu verteilen sind. Den Anlass zu dieser Überprüfung geben der bevorstehende Rücktritt des Direktors des BFL und der Wunsch, die Zahl der Ämter des EDI zu reduzieren. Die Infragestellung des BFL hat wegen den in den letzten Jahren stark gewachsenen und voraussichtlich weiter zunehmenden öffentlichen Aufgaben in den Bereichen des Forstwesens und Landschaftsschutzes Aufsehen und Besorgnis ausgelöst. Es wird befürchtet, dass durch die Auflösung des BFL die Aufgaben der Walderhaltung und des Landschaftsschutzes in der Bundespolitik den nötigen Rückhalt verlieren und dass ihre Aufteilung auf andere Ämter zu schwerwiegenden Konflikten und Nachteilen in der Forstpolitik und im Landschaftsschutz führen könnten.

Die Schweizerische Kantonsoberförsterkonferenz (KOK) hat deshalb an ihrer Sitzung vom 4. Februar 1988 beschlossen, an Herrn Bundesrat Cotti zu gelangen, um die *Bedeutung des BFL für die gesamtschweizerische Forstpolitik und Forstwirtschaft* darzulegen. Am 25. Februar hat Herr Bundesrat Cotti die Nationalräte Houmard und Schwab und den Präsidenten der KOK zu einer Aussprache empfangen.

Als gewünschtes Ergebnis dieser Aussprache hat Herr Bundesrat Cotti der KOK die Gelegenheit eingeräumt, bis Ende März ihren Standpunkt zur Reorganisation schriftlich einzureichen, was mit den vorliegenden Ausführungen gemacht wird.

Die Kantonsförster der Schweiz haben die obigen Folgerungen und die nachfolgenden Erwägungen einstimmig verabschiedet. Sie danken Herrn Bundesrat Cotti dafür, dass er der KOK die Möglichkeit geboten hat, zu diesem für die schweizerische Forstpolitik erstrangigen Problem Stellung zu nehmen.

3. Zum Wesen und zur Entwicklung der schweizerischen Forstorganisation

3.1 Allgemeine Wesensmerkmale und Erfordernisse der Forstorganisation

Die Eigenarten der Forstorganisation sind naturgemäss verbunden mit den Eigenarten des Waldes und der Forstwirtschaft überhaupt. Zu nennen sind besonders folgende Gegebenheiten:

3.1.1 Die Langfristigkeit und das Erfordernis der Kontinuität

Der Wald und die Forstwirtschaft sind im Vergleich zu anderen Lebensgemeinschaften und Produktionszweigen ausserordentlich langfristig. Die Lebensdauer eines Waldbestandes im Mittelland beträgt etwa 150 Jahre, im Beggebiet 150–300 Jahre. Die ältesten Bestände in den Schweizer Alpen haben ein Alter von 500–1000 Jahren. Demgegenüber arbeitet zum Beispiel die Landwirtschaft überwiegend in einjährigen und teilweise in 10- bis 20jährigen Produktionszyklen.

Die Sicherstellung der Waldpflege und Forstwirtschaft in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Zielen *erfordert deshalb eine sehr hohe Kontinuität sowohl der massgebenden Strukturen wie auch in der forstpolitischen Führung.* Fachfremde Organisationskonzepte sowie Reorganisationstendenzen, die auf momentanen oder nicht forstlichen Problemen beruhen, sind deshalb auf ihre Vereinbarkeit mit den spezifischen Erfordernissen der Forstorganisation gründlich zu prüfen.

3.1.2 Die Grossflächigkeit und das Erfordernis der Dezentralisation

Der Wald und die Forstwirtschaft bestehen im Unterschied zu andern Verwaltungs- und Produktionszweigen aus sehr grossflächigen Einheiten. Ein Forstrevier umfasst in der Schweiz je nach Landesgegend 500–2000 ha, ein Forstkreis 2000–15 000 ha Waldareal.

Die Führung und Koordination der forstlichen Verwaltungseinheiten erfordert eine dezentralisierte Organisation. Diese kann nur funktionieren, wenn die verantwortlichen Leiter der Verwaltungs- und Betriebseinheiten aufgrund einer *einheitlichen Ausbildung und gemeinsamen Denkart* mit einem Minimum an Präsenz des Vorgesetzten geführt werden können.

3.1.3 Die Heterogenität der Aufgaben und das Erfordernis der Delegation

Die Wälder der Schweiz sind aufgrund der topographischen und klimatischen Verschiedenheit des Landes ausserordentlich vielfältig. Es gibt wenig Länder, die auf so kleiner Fläche so grosse Standortsunterschiede aufweisen. Da der Wald und die Forstwirtschaft in besonderem Masse naturgebunden sind und nach dem politischen Willen auch bleiben sollen, müssen in einer guten Forstorganisation die Entscheidungskompetenzen in besonders hohem Masse auf untere Ebenen delegiert werden. Dies erfordert wieder ein einheitliches Denken und eine *besondere Verlässlichkeit im Verhältnis zwischen den einzelnen Führungsstufen.*

3.1.4 Die Kuppelproduktion und das Erfordernis einer gemischtwirtschaftlichen oder doppelten Forstorganisation

Der Wald produziert als sachlich untrennbare *Kuppelprodukte Holz und öffentliche Dienstleistungen.* Die letzteren werden allgemein als Schutz- und Sozialfunktionen bezeichnet.

Das Holz gilt in der Schweiz handelspolitisch als Industrieprodukt. Solange es im Wald steht, ist es für den Waldeigentümer gleichzeitig Produktionsfaktor – Holz wächst nur an Holz – als auch Lager und Sparkasse. Neben dieser Funktion als Objekt des Eigentums ist der Wald für die Öffentlichkeit gleichzeitig der Produzent bzw. die Grundlage der Schutz- und Sozialfunktionen. Deshalb wurde er der freien Verfügungsgewalt des Eigentümers durch die Forstgesetze in sehr weitem Masse entzogen. Für die Forstorganisation ergibt sich daraus das Erfordernis, beide Interessenbereiche, denjenigen des Eigentümers wie denjenigen der Öffentlichkeit, weitgehend dem gleichen Fachmann zu übertragen oder getrennte Organisationen zu unterhalten, welche in ständiger Zusammenarbeit die Betriebsziele und Massnahmen bestimmen. *Die Schweiz hat* das erste Modell gewählt und damit *eine gemischtwirtschaftliche Forstorganisation aufgebaut.* Dieses System erfordert ein hohes fachliches Vertrauen in die Entscheidungsträger sowohl von seiten der Eigentümer wie des Staates. *In der Realität nehmen die Träger der Forstorganisation die fachliche Führung und Kontrolle gleichzeitig für den privaten Holzproduktionsbetrieb und den öffentlichen Dienstleistungsbetrieb wahr.* Für die Führungsorgane ergeben sich daraus wieder besondere Erfordernisse der Ausbildung und Erfahrung.

3.1.5 Die weitgehende Bindung der Forstpolizei an präventive Massnahmen und das Erfordernis ihrer fachkundigen Handhabung am Objekt

In den meisten Wirtschaftszweigen können die öffentlichen Interessen durch allgemeine Vorschriften und deren repressive Erzwingung gewahrt werden. Demgegenüber erfordert die Sicherstellung der öffentlichen Waldfunktionen, speziell der Schutzfunktion, eine *ständige prophylaktische Einflussnahme* an Ort und Stelle. Die beschränkte und nur sehr langfristige Behebbarkeit einmal eingetretener Schäden macht nachträgliche Strafen weitgehend nutzlos. Daraus ergibt sich für die öffentliche Forstverwaltung das Erfordernis einer *weitreichenden Einmischung in Betriebsentscheide* und für ihre Entscheidungsträger die Notwendigkeit guter Fachkenntnisse und grosser praktischer Erfahrung.

3.2 Die Entwicklung der Forstorganisation in der Schweiz

Die Erkenntnis der Eigenarten und Erfordernisse der Forstorganisation beruht in der Schweiz auf den praktischen Erfahrungen der Waldzerstörung in den vergangenen Jahrhunderten und des sehr langwierigen und politisch schwierigen Wiederaufbaus der Wälder. *Die heutige schweizerische Forstorganisation ist das Produkt einer etwa 200jährigen, konsequenten Aufbauarbeit* in gesamtschweizerischer Zusammenarbeit. Die wichtigsten *Entwicklungsschritte* können wie folgt skizziert werden:

- Die ersten Ansätze zur Schaffung einer schweizerischen Forstorganisation brachte die Helvetik. Wegen ihrer zentralistischen Tendenzen waren sie aber nicht nur politisch, sondern auch fachlich zum Scheitern verurteilt.
- Der nächste Schritt erfolgte zwischen 1835 und 1870 im Zusammenhang mit mehreren gesamtschweizerischen Hilfsaktionen, indem die Verteilung der Hilfsgelder nach Naturkatastrophen mit forstlichen Auflagen verbunden wurde.
- Bei diesen Wiederherstellungsmassnahmen wurde bald erkannt, dass die spezifischen Naturgegebenheiten der Schweiz eine besondere forstliche Fachausbildung erfordern und die Ausbildung der Förster an den Forstfakultäten in Deutschland und Frankreich den Gebirgsproblemen nicht gerecht wurde. Deshalb wurde bereits bei der Gründung der ETHZ im Jahre 1855 eine forstliche Abteilung für die Ausbildung von Forstingenieuren geschaffen.
- Die Jahre von 1860 bis 1870 waren geprägt durch die Bemühungen zum Aufbau kantonaler Fachorganisationen. Vor allem in den Bergkantonen erwies sich dies ohne Bundeshilfe und Bundesvorschriften als unmöglich.
- Unter dem Eindruck der grossen Überschwemmungen von 1868 wurde mit der Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 die Oberaufsicht des Bundes über die Forstpolizei im Hochgebirge geschaffen. Im Jahre 1875 erfolgte die Gründung des Eidgenössischen Oberforstinspektorates, des heutigen Bundesamtes für Forstwesen und Landschaftsschutz. Seinem ersten Leiter von 1875 bis 1914, Forstingenieur Johann Coaz, ist es aufgrund seiner fachlichen Autorität und seiner praktischen Erfahrung als früherer Kantonsförster von Graubünden gelungen, die wichtigsten Elemente der heutigen Forstorganisation aufzubauen: 1876 das 1. Eidgenössische Forstpolizeigesetz; 1885 die Gründung der Eidgenössischen Anstalt für das forstliche Versuchswesen, 1897 die Erweiterung der Oberaufsicht des Bundes über die Forstpolizei auf die ganze Schweiz, 1902 das geltende Eidgenössische Forstpolizeigesetz und die Inangriffnahme des systematischen Lawinenverbaues durch den Forstdienst (vgl. Gotthard Bloetzer, Die Oberaufsicht über die Forstpolizei nach schweizerischem Bundesstaatsrecht, Schulthess, Zürich 1978, ZSR 2).

3.3 Die Forstorganisation in der geltenden Bundesgesetzgebung über die Forstpolizei

Die Eigenarten des Waldes und der Forstwirtschaft machen das Forstwesen in einem föderalistischen Staat *zu einem prädestinierten Bereich der Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen.*

Die bisherige eidgenössische Forstgesetzgebung ist deshalb seit Anbeginn eine Rahmengesetzgebung. Sie überlässt den Kantonen weite selbständige und delegierte Regelungsbereiche. In Kenntnis der besonderen Erfordernisse einer guten Forstorganisation hat aber der Bundesgesetzgeber nicht nur deren Struktur auf Bundesebene, sondern auch

die wichtigsten Elemente der kantonalen Organisation vorgeschrieben. *Die wichtigsten Teile dieser bundesrechtlichen Gesamtregelung* sind:

- Existenz des *Eidgenössischen Oberforstinspektorats* (FPolG 1902/Art. 5) bzw. des Bundesamtes für Forstwesen.
- *Einteilung der Kantone in Forstkreise* und deren Genehmigung durch den Bundesrat (FPolG 1902/Art. 6).
- *Verpflichtung der Kantone zur Anstellung der nötigen Forstingenieure mit eidgenössischem Wählbarkeitszeugnis* (FPolG 1902/Art. 7).

  Das eidgenössische Wählbarkeitszeugnis ist nur erhältlich nach erfolgreichem Forststudium an einer vom EDI anerkannten Hochschule und einer von der eidgenössischen Wählbarkeitskommission als bestanden erklärten Forstpraxis (VO über die Wählbarkeit höherer Forstbeamter Art. 2, SR 921.231).

  Das Wählbarkeitszeugnis ist erforderlich für jede öffentliche höhere Forstbeamtung (VO über die Wählbarkeit Art. 1). Dazu gehören zumindest die leitenden Stellen der Kreisforstämter und der Kantonsforstämter. *Es entspricht der Praxis und sicher auch dem Geiste dieser bundesrechtlichen Ordnung, dass die gleichen Erfordernisse auch für die Wählbarkeit an die forstpolizeilich leitenden Stellen der Bundesverwaltung gestellt werden.*
- Mitbegründung und Regelung der interkantonalen Försterschulen und bundesrechtliche Beschränkung der *Wählbarkeit für die öffentlichen Försterstellen* auf Inhaber eines eidgenössischen Försterdiploms oder eines kantonalen Försterpatentes (FPolG 1963/Art. 10).
- Schaffung und Regelung der *Forstwartlehre* (FPolG 1963/Art. 9).
- Einteilung der Forstkreise in *Forstreviere* (FPolV 1965/Art. 5).
- Verpflichtung zur *forstamtlichen Holzschlaganzeichnung (FPolV/Art. 14).*

Gesamthaft handelt es sich um eine ausserordentlich weitgehende bundesrechtliche Regelung der gesamten Forstorganisation auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Sie ist in einem föderalistischen Staat ohne die Erfahrungen aus der Waldzerstörung der früheren Jahrhunderte und ohne Kenntnis der allgemeinen Erfordernisse der Forstorganisation kaum verständlich. Anderseits *zeigt diese Regelung, dass die schweizerische Forstorganisation vom Bundesgesetzgeber als ein ganzes, auch die Forstorganisation der Kantone umfassendes System geregelt wurde und dass jede wesentliche Änderung aus der Sicht des Ganzen vorzunehmen ist.*

Die Erfolge der schweizerischen Forstpolitik in den letzten 100 Jahren, die heute mit Recht als Pioniertat der Raumplanung und der Umweltpolitik gepriesen werden, sind ohne diese weitgehende Regelung der Forstorganisation nicht denkbar, jedenfalls nicht ohne deren Konzeption als ein föderalistisches Ganzes. *Es war die fachliche Einheit der Gesamtorganisation und die über ihre rechtlichen Befugnisse hinausreichende fachliche Autorität der führenden Forstleute, die es gestattet haben, eine effiziente gesamtschweizerische Forstpolitik unter Beachtung einer weitgehenden rechtlichen Selbständigkeit der Kantone und der waldbesitzenden Gemeinden zu führen.*

Die schweizerische öffentliche Forstverwaltung besteht neben dem Bundesamt aus 26 kantonalen Forstdiensten mit etwa *300 Forstingenieuren* in öffentlicher Anstellung bei den Kantonen und Gemeinden sowie etwa *1500 Revierförstern.* Es ist offensichtlich, dass die koordinierte fachliche Führung dieser gesamtschweizerischen Forstorganisation, die vorwiegend aus kantonalen und kommunalen Fachleuten besteht, hohe Anforderungen an die Führungsorgane des Bundes stellt.

4. Verwaltungsorganisatorische Argumente für die Beibehaltung oder Aufhebung des BFL als selbständiges Bundesamt

4.1 Allgemeine Kriterien für die Amtsgliederung

Die Aufteilung der Verwaltungsaufgaben auf Ämter soll besonders folgende Ziele berücksichtigen (vgl. dazu den Bericht der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung, September 1971; sowie *Art. 63 des Verwaltungsorganisationsgesetzes* SR 172.010):

- Möglichst weitgehende Entlastung der übergeordneten Regierungsmitglieder
- Gliederung der Ämter im Sinne einer einfachen, klar abgegrenzten und übersichtlichen Organisation
- Übereinstimmung der organisatorischen Einstufung einer Aufgabe mit ihrer sachlichen und politischen Wichtigkeit
- Ermöglichung einer effizienten Arbeit.

4.2 Anwendung auf das BFL

4.2.1 Entlastung der Regierungsebene

Die Ämter sind so abzugrenzen, dass die Fachaufgaben in der Regel und die politischen Probleme möglichst weitgehend auf Amtsstufe erledigt werden können. Zu verhindern ist jedenfalls, dass durch eine ungeeignete Abgrenzung neue, den Departementschef belastende Konflikte und Probleme geschaffen werden.

Es ist naheliegend, dass die Reduktion der direkt unterstellten Amtsvorsteher ein wichtiges Mittel zur Entlastung des Departementschefs darstellt. Ob jedoch im konkreten Fall mit der Aufhebung eines Amtes eine Entlastung eintritt, hängt davon ab, ob die neue Organisation den übrigen Kriterien einer guten Amtsabgrenzung gerecht wird. *Eine schlechte Abgrenzung wird zwangsweise die verwaltungsinternen Konflikte und die politischen Probleme erhöhen, mit denen sich der Departementschef beschäftigen muss.* Eine grössere Anzahl unterstellter Amtsleiter mit wenig Abgrenzungsproblemen wird den Departementschef in der Regel weniger belasten als eine kleine Anzahl mit vielen internen Konflikten.

Ob die Aufhebung des BFL zu einer Entlastung der Regierungsebene führt, hängt somit davon ab, ob sie den übrigen Zielen gerecht wird.

4.2.2 Einfache, klare und übersichtliche Abgrenzungen

Wesentlich für einfache, klare und übersichtliche Abgrenzungen ist die Beachtung der gegebenen, dem allgemeinen Verständnis, Denken und Arbeiten in der Verwaltung entsprechenden Zusammenhänge der einzelnen Aufgaben; zu beachten sind namentlich der «Sachzusammenhang», der «Fachzusammenhang», der «Rechtszusammenhang» und der «Entstehungszusammenhang».

a) Der Sachzusammenhang

Sachlich gegebene Abgrenzungen und Eigenarten der Aufgaben sind beizubehalten.

Die forstlichen Verwaltungsaufgaben sind das *Musterbeispiel eines engen Sachzusammenhangs,* ihr Objekt ist beinahe ausschliesslich der Wald. Der Sachzusammenhang zum Landschaftsschutz ergibt sich aus der immer grösser werdenden Bedeutung des Waldes in der naturnahen Landschaft. Dagegen hat das Forstwesen einen wesentlich geringeren Sachzusammenhang mit den generellen Aufgaben des technischen Umweltschutzes (Luftverschmutzung, Gewässerschutz, Lärm, Bodenbelastungen und Strahlen) oder der stark kultivierten, kurzfristig produzierenden Landwirtschaft. Eine Mittelstellung zwischen Natur und Kultur hat der Heimatschutz als Teilbereich des Landschaftsschutzes.

b) Der Fachzusammenhang

Die Beachtung der eingeführten Fachabgrenzungen erleichtert die Zusammenarbeit innerhalb der Ämter und mit den fachverwandten Organisationen und Institutionen.

Das Forstwesen ist in der Schweiz seit der Gründung der ETHZ im Jahr 1855 *eine eigenständige Wissenschaft* mit einem speziellen Hochschulstudium. Dieser vor mehr als 130 Jahren besonders für die öffentliche Forstverwaltung geschaffene Fachzusammenhang war die massgebende Grundlage für die Schaffung des Bundesamtes für Forstwesen im Jahre 1874, damals Eidgenössisches Forstinspektorat genannt, und die Errichtung der Eidgenössischen Anstalt für das forstliche Versuchswesen im Jahre 1885, damals Centralanstalt für das forstliche Versuchswesen. Der forstliche Fachzusammenhang erstreckt sich über diese drei zentralen forstlichen Institutionen des Bundes auf die Kantone, die ausnahmslos über ein von einem Forstingenieur geführtes kantonales Forstamt, zum Teil sogar über eine Forstdirektion verfügen, sowie auf die forstlichen Berufsschulen und forstlichen Berufs- und Wirtschaftsverbände.

Es ist naheliegend, dass die weltweit anerkannten forstpolitischen Errungenschaften der Schweiz zum grossen Teil auf der Zusammenarbeit innerhalb dieses Fachzusammenhangs basieren.

Der forstliche Fachzusammenhang umfasst neben der *Forstverwaltung,* der *Forstwirtschaft* und dem *Lawinenverbau* bereits seit Jahrzehnten auch *grosse Teile des Landschaftsschutzes* sowie *der Holztechnologie und Holzverarbeitung.*

Dagegen ist der Fachzusammenhang mit den vorwiegend chemisch-physikalischen Aufgaben des Umweltschutzes oder mit der Landwirtschaft, die über eine selbständige Wissenschaft verfügt, geringer.

c) Der Rechtszusammenhang

Die Abgrenzung der Verwaltungsaufgaben nach ähnlichen oder gleichartigen rechtlichen Regelungen erleichtert die Zusammenarbeit innerhalb des Amtes und nach aussen.

Das Forstwesen und der Landschaftsschutz verfügen über besondere Artikel in der Bundesverfassung und eigenständige Bundesgesetze. Die Verfassung gibt dem Bund in beiden Bereichen beschränkte Gesetzgebungskompetenzen und lässt den Kantonen einen eigenen Regelungsbereich. Dagegen sind die Landwirtschaft und der Umweltschutz

umfassende Bundesaufgaben, in denen die Kantone vor allem Ausführungsorgane des Bundes sind.

Es ist selbstverständlich, dass die Beachtung dieser Verfassungsunterschiede zu unterschiedlichen Arten der Zusammenarbeit zwischen den Bundesstellen und ihren Partnern in den Kantonen führt. Diese Unterschiede sollten soweit wie möglich auch organisatorisch gefestigt werden.

Weitere wesentliche Unterschiede des Rechtszusammenhangs bestehen zwischen Forstwesen und Landwirtschaft wegen der unterschiedlichen Stellung ihrer Produkte in den Aussenhandelsverträgen (Holz ist Industrieprodukt) und zwischen Forstwesen und Umweltschutz wegen der naturgegebenen Verbindung der Forstpolizei mit der Forstwirtschaft. *Der gemischtwirtschaftliche Charakter der Forstorganisation* (vgl. Kapitel 214) *erfordert eine ganz andere Verwaltungsarbeit als im weitgehend repressiv erzwingbaren technischen Umweltschutz.*

d) Der Entstehungszusammenhang

Historisch zusammenhängende Strukturen und gewachsene Einheiten sollen nicht unnötig auseinandergerissen werden.

Wie bereits dargestellt wurde, bilden die schweizerische Forstorganisation des Bundes und der Kantone, der Lehre und Forschung sowie der Verbände *historisch gewachsene, zusammenhängende Strukturen, in denen dem Bundesamt eine führende Stellung zukommt,* die weit über seine Amtsaufgaben innerhalb der Bundesverwaltung hinausgeht. Die Auflösung dieses Amtes, dem seit je in der Forst- und Holzwirtschaft wie im Landschaftsschutz eine über seine Rechtsstellung hinausgehende Autorität zuerkannt wurde, würde mit Sicherheit zu Rissen und Lücken in der gesamtschweizerischen Forstorganisation führen, die sich gerade heute angesichts der hohen Anforderungen an den Forstdienst verhängnisvoll auswirken würden.

4.2.3 Die Abgrenzung nach sachlicher und politischer Wichtigkeit

Die verwaltungsorganisatorische Einstufung der Aufgaben soll ihrer sachlichen und politischen Wichtigkeit entsprechen. Die hierarchische Stellung eines Verwaltungsbereiches und seiner Leiter bestimmt in hohem Masse ihre Einflussmöglichkeiten innerhalb und ausserhalb der Verwaltung. Neben der Grösse des Budgets und der Zahl der Stellen muss bei der Amtsbildung vor allem berücksichtigt werden, mit welchen Stellen in welchen Funktionen die Leitung des betreffenden Amtsbereiches zusammenarbeiten muss.

Die Verwaltungsaufgaben in den Bereichen des Forstwesens und des Landschaftsschutzes nehmen an Bedeutung zu. Die Stellung der verantwortlichen Fachleute des Bundes sollte deshalb innerhalb und ausserhalb der Verwaltung gestärkt werden. Mit der Aufhebung des BFL würde ohne Zweifel das Gegenteil erreicht. *Die Autorität der forstlichen Fachstelle des Bundes kann nur erhalten und gestärkt werden, wenn ihr verantwortlicher Leiter von seinen Fachkollegen in den Kantonen und Organisationen anerkannt ist und innerhalb der Verwaltung über einen entsprechenden Einfluss verfügt.* Das erfordert, dass er in der Verwaltungshierarchie auf gleicher Stufe steht.

4.2.4 Die Förderung und Stärkung einer effizienten Verwaltung

Die Ämter sollen so abgegrenzt werden, dass sie für die Amtsleiter dirigierbar sind und möglichst tüchtiges Personal anziehen.

Entsprechend dem Grundsatz, dass die materiellen und formellen Kompetenzen möglichst in Übereinstimmung zu bringen sind, sollten kontradiktorische Materien, die sachlich und politisch trennbar sind, nicht demselben Amt übertragen werden. Das gleiche Postulat ergibt sich aus dem Erfordernis der Kontrollierbarkeit jeder Amtstätigkeit. Das Forstwesen und die Landwirtschaft, die sich seit je in mannigfaltigen Nutzungskonflikten begegnen, sollten deshalb nicht im gleichen Amt vereinigt werden.

Jedes Amt benötigt tüchtiges Personal. Es ist selbstverständlich, dass die hierarchische Stellung des Chefs die Rekrutierung entscheidend beeinflusst. In beruflichen Spezialgebieten, wie demjenigen des Forstingenieurs, ist dies wegen der praktischen Unmöglichkeit, in andere Bereiche zu wechseln, um so wichtiger. Die Aufhebung des Bundesamtes für Forstwesen und der damit verbundenen Direktorstelle wird die Attraktivität der Bundesverwaltung für tüchtige Forstingenieure im Verhältnis zu den kantonalen Ämtern wesentlich vermindern.

5. Alternative Vorschläge

Die Bemühungen des Chefs des EDI, sein Departement zu straffen und so zu organisieren, dass er sich vermehrt dem Regieren statt dem Verwalten widmen kann, sind zweifelsfrei zu respektieren und zu unterstützen.

Die Vielzahl der Ämter pro Departement war bei der Totalrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes in den siebziger Jahren und ist auch bei jeder Verwaltungsreorganisation in den Kantonen ein zentrales Anliegen. Im Bewusstsein dieses Problems wurde nach dem Verzicht auf eine Erhöhung der Zahl der Departemente im neuen Gesetz die *Zusammenfassung von Ämtern zu Gruppen* vorgesehen (Art. 46 VwOG SR 172.010). Eine solche Gruppenbildung könnte zum Beispiel die Ämter des EDI umfassen, die sich mit Wald, Natur, Klima, Umwelt und Kultur befassen.

Als weitere Alternative zur Auflösung des BFL ist der *Ausbau des Generalsekretariates durch die Schaffung von fachkundigen Stabsstellen* zu erwägen. Solche Stabsstellen könnten eine Vielzahl von politischen Fragen im Sinne des Departementschefs direkt mit den Ämtern erledigen oder zumindest zum Entscheid vorbereiten und gleichzeitig die immer wichtiger werdende Koordination von amtsübergreifenden Aufgaben und Verfahren sicherstellen.

Die vorgeschlagenen Alternativen zur Entlastung des Departementschefs sollten wenigstens geprüft werden, bevor ein an sich notwendiges und berechtigtes Bundesamt ohne sicheren Entlastungserfolg aufgegeben und dadurch gesamtschweizerisch wichtige und mühsam aufgebaute Strukturen gefährdet werden.