

Vollzugsföderalismus in der Waldpolitik – Ko-Referat

14. waldökonomisches Seminar vom 5. und 6. November 2018 in Münchenwiler

David Walker
 Interface Politikstudien Forschung Beratung
 Seidenhofstrasse 12, 6003 Luzern
 walker@interface-pol.ch

1 Grundlagen

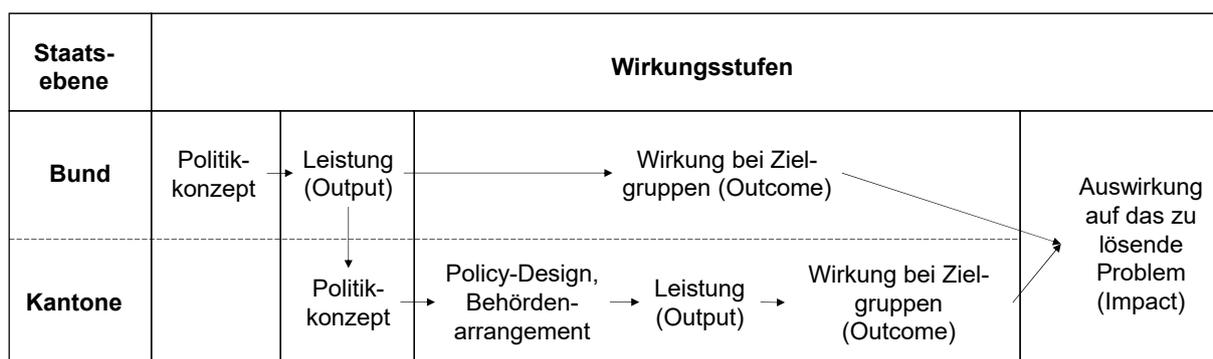
Art. 3 BV	Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.
Art. 5a BV	Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.
Art. 46 BV	1 Die Kantone setzen das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um . 3 Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung.
Art. 47 BV	2 Er [Der Bund] belässt den Kantonen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie . Er belässt den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.
Art. 49 WaG	1 Der Bund beaufsichtigt den Vollzug dieses Gesetzes und vollzieht die ihm durch das Gesetz direkt übertragenen Aufgaben . 1 ^{bis} Er koordiniert seine Vollzugsmassnahmen mit denjenigen der Kantone .
Art. 50 WaG	1 Die Kantone vollziehen dieses Gesetz und erlassen die notwendigen Vorschriften; vorbehalten bleibt Artikel 49.
Art. 50a WaG	Die Vollzugsbehörden können öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Private gegen Entschädigung mit der Durchführung von Kontrollen oder weiteren Vollzugsmassnahmen beauftragen .

2.1 Vollzugsföderalismus – Definition

- Vollzug ist eine vertikale Institution des Föderalismus.
- Bund plant, Kantone vollziehen! → Zu kurz gefasst und nicht korrekt.
- Gründe:
 - Das WaG ist ein Rahmengesetz.
 - Die Kantone sind zur Rechtssetzung ermächtigt (Ausführungsgesetz).
 - Der Bund überträgt den Kantonen Vollzugsaufgaben.
 - Der Bund ist auf die Kooperation der Kantone angewiesen und umgekehrt (kooperativer Vollzugsföderalismus).

Die Kantone sind bei der Umsetzung der Bundespolitik nicht nur Vollzugs-, sondern auch Programminstanzen.

2.2 Vollzugsföderalismus – Visualisierung der Wirkungsstufen des Policy-Zyklus



Konsequenz:

- Verdoppelung der Zielgruppen
- Vermischung respektive Verschiebung der Wirkungsstufen

Quelle: Sager/Rüeffli 2005.

2.3 Vollzugsföderalismus – Visualisierung der Wirkungsstufen des Policy-Zyklus



Quelle: verändert nach Sager/Rüefli 2005.

3 Vor- und Nachteile des Vollzugsföderalismus

Vorteile

- Lern- und anpassungsfähig («föderales Labor»)
- *Waldentwicklungsplanung*
- Milieuetreu (natürliche, sozio-ökonomische und kulturelle Gegebenheiten)
- *Organisation des Forstdienstes*
- Flexibel
- *Schutz vor Schadorganismen*

Nachteile

- Schrittweise erfolgend
- *Schutzwaldausscheidung/SilvaProtect*
- Ungleich und harmonisierungsbedürftig
- *Bedingungen für und Höhe von kantonalen Förderbeiträgen*
- Unvorhersehbar und nicht koordiniert
- *Sturmschadenbewältigung*

4.1 Vollzugsdefizite – Vorbemerkungen

- Der föderale Vollzug ist geprägt von einer grossen Variabilität.
- Gründe:
 - Vom Bund gewährter Handlungsspielraum
 - Unterschiedlicher Problemdruck in den Kantonen
 - Akzeptanz einer Politik bei Vollzugsakteuren, Betroffenen und Interessengruppen
- Variabler Vollzug bedeutet aber nicht, dass dieser
 - nicht angemessen im Sinne des Gesetzgebers ist.
 - nicht wirksam ist.
- Ein variabler Vollzug ist durchaus sinnvoll, weil die Vollzugsakteure vor unterschiedlichen Herausforderungen stehen.

4.2 Faktisches Vollzugsdefizit

- Die Verwaltung vollzieht nicht oder nur teilweise.
- Gründe:
 - Der Wille zum Vollzug fehlt.
 - Die Ressourcen (Wissen, Personal oder Finanzen) fehlen.
 - Die Zielgruppen behindern den Vollzug.
- Beispiele:
 - Grossflächige Totalwaldreservate im Mittelland
 - Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft
 - Ausnutzen des nachhaltigen Holznutzungspotenzials

4.3 Strukturelles Vollzugsdefizit

- Das Gesetz räumt den Vollzugsakteuren nicht ausreichend Kompetenzen ein oder gibt ihnen nicht die notwendigen Instrumente in die Hand.
- Gründe:
 - Unzulänglichkeiten im Gesetz oder in den Grundlagen für den Vollzug
 - Mängel in der Organisation der Vollzugsakteure
- Beispiele:
 - CO₂-Verordnung: keine Kompensationsprojekte im Wald
 - Walderhaltung

4.4 Materielles Vollzugsdefizit

- Das Gesetz ist lückenhaft.
- Gründe:
 - Ein Regelungsgegenstand wurde vergessen.
 - Der technische oder gesellschaftliche Wandel hat den Inhalt des Gesetzes überholt.
 - Es hat sich eine nicht bekannte Situation eingestellt.
- Beispiele:
 - Invasive gebietsfremde Arten
 - EU Timber Regulation

5 Steuerung des Vollzugsföderalismus

Zeitpunkt	Massnahme	Beispiele
<i>Bei der Politikformulierung</i>	– Kompetenzen eindeutig abgrenzen («föderalistisches Schwarz-Peter-Spiel»)	– Art. 26 und 27 WaG Verhütung und Behebung von Waldschäden
	– Betroffene mitwirken lassen	– Anhörung – Ad-hoc-Arbeitsgruppen
	– Die Vollzugstauglichkeit vorabklären (prospective/ex ante Evaluation)	– effor2
	– Regelungsdichte bestimmen	– NFA-Handbuch, Vollzugshilfe Biodiversität im Wald des BAFU
<i>Beim Vollzug</i>	– Aufsicht wahrnehmen und Kontrolle durchführen	– Reporting und Stichprobenkontrollen der NFA-Programmvereinbarungen
	– Informations- und Harmonisierungsmechanismen umsetzen	– KWL – GWG – Ad-hoc-Arbeitsgruppen
	– Vollzug und Wirkungen evaluieren (retrospective/ex post Evaluation)	– Zwischenberichte WAP-CH und Waldpolitik 2020 – Evaluationen der NFA-Programmvereinbarung Waldwirtschaft

6 Verwendete Literatur

- Kissling-Näf, I.; Wälti, S. (2004): Der Vollzug öffentlicher Politiken. In: Klöti, U.; Knoepfel, P.; Kriesi, H.; Linder, W.; Papadopoulos, Y. (Hrsg.) (2004): Handbuch der Schweizer Politik. 3., überarb. Auflage. NZZ-Libero. Zürich: Neue Zürcher Zeitung: 651–689.
- Rieder, S.; Balthasar, A.; Kissling-Näf, I. (2014): Vollzug und Wirkung öffentlicher Politiken. In: Knoepfel, P.; Papadopoulos, Y.; Sciarini, P.; Vatter, A.; Häusermann, S. (Hrsg.) (2014): Handbuch der Schweizer Politik. 5., völlig überarb. und erw. Auflage. NZZ-Libero. Zürich: Neue Zürcher Zeitung: 563–598.
- Rieder, S.; Landis, F.; Lienhard, A.; Schwenkel, C.; Dolder, O. (2013): Stärkung des Vollzugs im Umweltbereich. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamts für Umwelt. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.
- Sager, F.; Rüefli, C. (2005): Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements. Eine konzeptionelle Erweiterung des Stufenmodells und eine praktische Anwendung. Swiss Political Science Review 11/2: 101–129.
- Vatter, A. (2014): Föderalismus. In: Knoepfel, P.; Papadopoulos, Y.; Sciarini, P.; Vatter, A.; Häusermann, S. (Hrsg.) (2014): Handbuch der Schweizer Politik. 5., völlig überarb. und erw. Auflage. NZZ-Libero. Zürich: Neue Zürcher Zeitung: 119–143.