

## 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

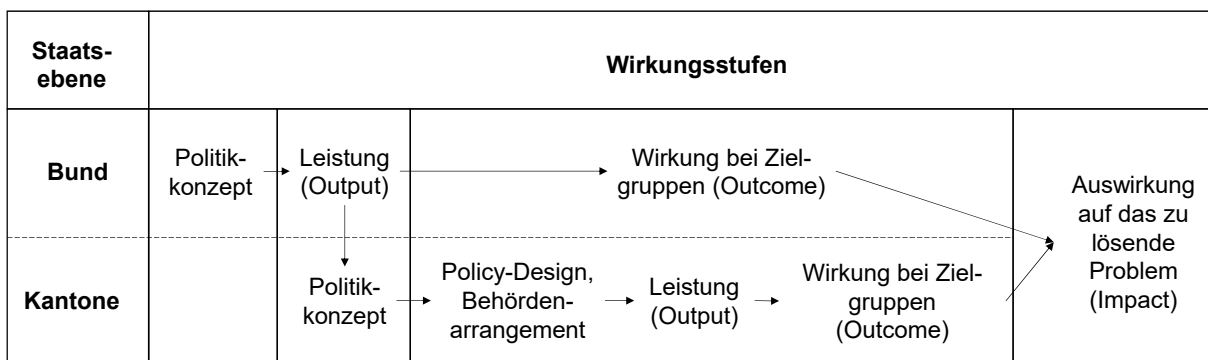
Art. 3 BV	Die Kantone sind souverän, soweit ihre <b>Souveränität</b> nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.
Art. 5a BV	Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der <b>Subsidiarität</b> zu beachten.
Art.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

## 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

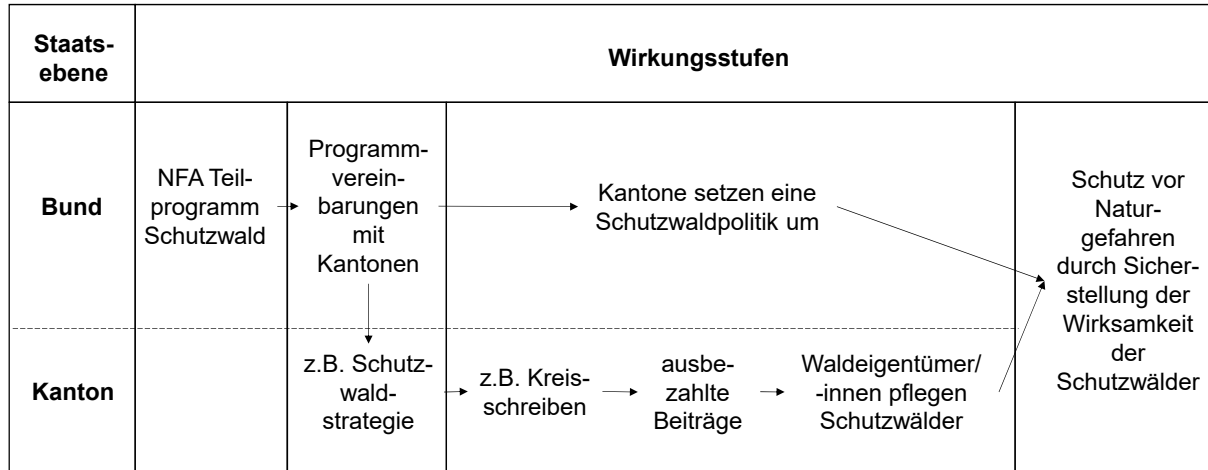


Konsequenz:

- 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:
  - CO<sub>2</sub>-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.