

Föderaler Vollzug der Schweizer Waldpolitik – ein Erfolgsmodell?

David Walker Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH (CH)*
Thomas Abt Konferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft (CH)

Föderaler Vollzug der Schweizer Waldpolitik – ein Erfolgsmodell?

Die Waldpolitik wird als Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen verstanden. In der Bundesverfassung sind die Grundsteine für die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ebenen gelegt (Souveränität der Kantone, Subsidiarität, partnerschaftliches Zusammenwirken). Für die notwendigen Austauschprozesse im föderalen System haben sich vertikale und horizontale Institutionen herausgebildet. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird die in der Waldpolitik zum Einsatz kommende Verbundaufgabe regelmässig infrage gestellt. Mit der Waldpolitik kann exemplarisch aufgezeigt werden, welche Charakteristiken sowie welche Vor- und Nachteile einen Vollzug in einem föderalen System auszeichnen. Aus Sicht der walddpolitischen Akteure kann der Vollzugsföderalismus durchaus als Erfolgsmodell bezeichnet werden. Das Modell hat aber Verbesserungspotenzial. Erstens kann der Einbezug der Kantone in die Prozesse des Bundes optimiert werden. Zweitens wird der positive Befund geschmä- lert, weil gewisse walddpolitische Ziele seit Jahrzehnten nicht erreicht werden.

Keywords: forest policy, federalism, implementing public policy, Switzerland
doi: 10.3188/szf.2020.0019

* Seidenhofstrasse 12, CH-6003 Luzern, E-Mail walker@interface-pol.ch

Der Schweizerische Bundesstaat ist mit dem Bund und den Kantonen föderalistisch aufgebaut. Die Kantone sind gleichberechtigt, geniessen eine ausgedehnte Autonomie und sind zur Zusammenarbeit mit dem Bund verpflichtet. Eine gewisse staatliche Aufgabe kann entweder dem Bund oder den Kantonen zugewiesen werden, oder Bund und Kantone teilen sich deren Erfüllung. Mit der Annahme des Bundesbeschlusses zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA) in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 wurde ein Schritt zu einer verstärkten Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen und ihrer Finanzierung unternommen. Die Umsetzung der Waldpolitik ist trotz Einführung der NFA eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen geblieben. Der vorliegende Beitrag zeigt am Beispiel der Waldpolitik die institutionellen Grundlagen sowie die Vor- und Nachteile des Vollzugs in einem föderalen System auf.

Grundprinzipien des schweizerischen Föderalismus

In Artikel 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) ist die Souveränität der Kantone angelegt. Alle staatlichen Aufgaben, die nicht explizit dem Bund zugeordnet werden, fallen automatisch in die Kompetenz der Kantone (Abbildung 1).

Die Bundesverfassung verpflichtet mit dem «Partnerschaftsartikel» (Art. 44 Abs. 1 BV) Bund und Kantone zur Zusammenarbeit sowie zur gegenseitiger Rücksichtnahme und Unterstützung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Zusammenarbeit der Kantone kann etwa durch interkantonale Vereinbarungen, interkantonale (Regierungs-)Konferenzen, gemeinsame Eingaben bei Vernehmlassungen oder informelles Handeln geschehen (horizontaler kooperativer Föderalismus; Rhinow 2000, Vatter 2014). Ebenfalls wirken die Kantone nach Massgabe der Bundesverfassung an der Willensbildung des Bun-



Abb 1 Die Kantone, zentrales Element des schweizerischen Föderalismus. Bild: Peter Gut

des mit, insbesondere an der Rechtsetzung (vertikaler kooperativer Föderalismus, Vatter 2014). Der Bund hat deshalb die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben zu informieren und ihre Stellungnahmen einzuholen, wenn ihre Interessen betroffen sind (Art. 45 BV).

Mit der NFA wurden mehrere den Föderalismus in der Schweiz bestimmende Grundsätze in der Bundesverfassung verankert, unter anderem derjenige der Subsidiarität in Artikel 5a. Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass in einem Bundesstaat die übergeordnete Gebietskörperschaft eine Aufgabe oder Teilbereiche einer Aufgabe nur dann übernehmen soll, wenn sie diese nachweislich besser erfüllen kann als die untergeordneten Gebietskörperschaften (BBI 2002 2291).

Ebenfalls neu in der Bundesverfassung eingefügt wurde der Artikel 43a. Danach soll der Bund nur die Aufgaben übernehmen, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen (Art. 43a Abs. 1 BV). Gemäss dem Grundsatz der «fiskalischen Äquivalenz» trägt das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, deren Kosten (Art. 43 Abs. 2 BV). Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann aber auch über diese Leistung bestimmen (Art. 43 Abs. 3 BV).

Aufgrund dieser Grundsätze kann eine bestimmte Aufgabe entweder dem Bund oder den Kantonen zugewiesen werden. Oder Bund und Kantone teilen sich die Aufgabenerfüllung in einer sogenannten Verbundaufgabe. In der Waldpolitik kommt die Verbundaufgabe dadurch zustande, dass sowohl Bund als auch Kantone im Bereich Wald über eine Gesetzgebungskompetenz verfügen und dass der Vollzug der Waldpolitik weitgehend den Kantonen obliegt, wobei sie je nach Aufgabe über mehr oder weniger Spielraum verfügen. Wie in der Waldpolitik die Verbundaufgabe umgesetzt wird, handeln Bund und Kantone gestützt auf den Partnerschaftsartikel von Art. 44 BV miteinander aus.

Vertikale und horizontale Institutionen des Föderalismus

Damit die Leitideen des Föderalismus wie die Teilautonomie, die Mitwirkung und die Zusammenarbeit der Kantone in die Praxis umgesetzt werden können, bedarf es institutioneller Vorkehrungen. Der föderalistische Austauschprozess findet dabei sowohl in einer vertikalen als auch in einer horizontalen Richtung statt. Während die Mitwirkungsrechte der Kantone an den Entscheidungen auf Bundesebene durch die vertikalen Institutionen des Föderalismus sichergestellt werden, ermöglichen die horizontalen Institutionen die Kooperation zwischen den Kantonen (Neidhart 1975 und 2002, Vatter 2014).

Horizontale Institutionen

Die interkantonale Zusammenarbeit hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die horizontalen Institutionen des schweizerischen Föderalismus erfüllen dabei vor allem drei Funktionen: die Koordination unter den Kantonen in ihren eigenen Politikbereichen ohne Einbezug des Bundes, den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen sowie die gemeinsame Interessenvertretung gegenüber dem Bund (Bochsler & Sciarini 2006). Neuerdings dienen sie zunehmend auch der Organisation des gemeinsamen Vollzugs politischer Aufgaben. Voraussetzung ist allerdings das Vorliegen einer kantonalen Kompetenz im betreffenden Sachgebiet (Vatter 2014).

Die Regierungen der 26 Kantone koordinieren sich seit 1993 über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Gemäss deren Vereinbarung vom 8. Oktober 1993 bestehen die Ziele in der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und zwischen den Kantonen und dem Bund sowie in der Stärkung der Stellung der Kantone auf Bundesebene durch den gemeinsamen Auftritt der Kantonsregierungen. Dies soll durch die horizontale Kooperation

der zwölf Direktorenkonferenzen erreicht werden, die ihren Sitz seit 2008 im Haus der Kantone in Bern haben. Die Konferenzen führen eine gemeinsame Geschäftsdatenbank und fordern jeweils den frühzeitigen Einbezug bei den sie betreffenden Geschäften des Bundes. Eine gemeinsame, abgesprochene Stellungnahme zwischen den betroffenen Konferenzen stärkt die Stellung der Kantone zusätzlich. Schliesslich hat die KdK das Föderalismus-Monitoring eingeführt, bei dem spezifische Geschäfte des Bundes mit Blick auf die Mitwirkungsrechte der Kantone überprüft werden.¹

Für die Waldpolitik ist die Konferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft (KWL) zuständig. Auf der fachlichen Ebene sind der KWL die Konferenz der Kantonsoberröster (KOK) und die Jagd- und Fischereiverwalter-Konferenz (JFK) angegliedert.

Vertikale Institutionen

Die Kantone haben auf Bundesebene mittels mehrerer Institutionen Mitwirkungsrechte (Ständerat, Ständemehr, Standesinitiative usw.). Die Beteiligung an Vernehmlassungsverfahren des Bundes ist wohl das wichtigste Mitwirkungsinstrument der Kantone. Die heutige Grundproblematik besteht aus der Sicht der Kantone darin, dass sie einerseits mit Vernehmlassungen des Bundes überhäuft werden, andererseits aber ihre Stellungnahmen im Vergleich zu denjenigen der Wirtschaftsverbände und anderer Interessenorganisationen nur ungenügend berücksichtigt werden. Gleichzeitig mussten die Kantone im Verlauf der letzten Jahrzehnte immer mehr Vollzugsaufgaben für den Bund übernehmen (Vatter 2014).

Um die Kooperation mit den eidgenössischen Räten – insbesondere mit dem Ständerat und dem Büro des Ständerates – zu pflegen, unterhält die KdK gemeinsame periodische Gefässe, an denen die Direktorenkonferenzen bei Bedarf partizipieren können.

Parlamentarische Vorstösse mit Bezug zur Verbundaufgabe in der Waldpolitik

Mit der Motion 13.3363 «Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen» der Finanzkommission des Nationalrates wurde der Bundesrat beauftragt, dem Parlament eine Analyse aller Verbundaufgaben von Bund und Kantonen zu unterbreiten. Zu jeder einzelnen Verbundaufgabe sollte der Bundesrat ausführen, ob diese vollständig in die Verantwortung bzw. die Finanzierung der Kantone oder des Bundes überführt werden oder eine Verbundaufgabe bleiben soll. Zur Erfüllung der Motion wurden von Bund und Kantonen in einem gemeinsamen Prozess die Aufgaben in 33 Handlungsfeldern überprüft und die Resultate in einem Bericht dargelegt (Schweizerischer Bundesrat 2018).

In Bezug auf die Waldpolitik zieht der Bundesrat auf der einen Seite das Fazit, dass bei der Verbundaufgabe Wald kein Handlungsbedarf besteht. Er schreibt, dass jeweils nach Ablauf einer NFA-Programmperiode alle Programmvereinbarungen im Umweltbereich umfassend evaluiert würden. Gestützt auf die Ergebnisse würden mögliche Optimierungsmassnahmen direkt in der Nachfolgeperiode berücksichtigt (Schweizerischer Bundesrat 2018). Fakt ist aber, dass nach den bisherigen drei NFA-Programmperioden bei den Programmvereinbarungen im Bereich Wald lediglich zwei partielle Evaluationen durchgeführt worden sind. Diese betrafen das Programmziel der Struktur- und Prozessverbesserung der Programmvereinbarung Waldbewirtschaftung (Zimmermann et al 2012, Auer et al 2017). Die Programmvereinbarungen Schutzwald und Waldbiodiversität sowie die übrigen Programmziele der Programmvereinbarung Waldbewirtschaftung wurden noch nie evaluiert.

Auf der anderen Seite stellt der Bundesrat im Bericht die Frage, ob die Regelungstiefe im Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (WaG, SR 921.0) den Kantonen genügend Spielraum für eigenständige Regelungen für den Erhalt und zum Schutz des Waldes belässt (Schweizerischer Bundesrat 2018). Über die KWL hatten die Kantone schon länger die Forderung aufgestellt, dass die Programmvereinbarungen im Waldbereich zu einer Programmvereinbarung zusammengeführt werden. In seinem Bericht hält der Bundesrat fest, dass diesem Anliegen für die Programmperiode 2020–2024 entsprochen werden soll. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat dies nun auch so umgesetzt (BAFU 2018).

Noch hängig ist das im Juni 2019 angenommene Postulat 19.3001 «Vereinfachung des Vollzugs der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen» der Finanzkommission des Nationalrates. Mit diesem Postulat wird der Bundesrat beauftragt, aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen der Vollzug der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen vereinfacht werden kann. In der Begründung erwähnt die Finanzkommission des Nationalrates namentlich die Programmvereinbarungen im Waldbereich. Sie moniert den hohen Aufwand sowie die detaillierten Vorgaben und Regelungen des Bundes im Verhältnis zu seiner Beteiligung an den Kosten. Dem Bundesrat wird der Auftrag gegeben, zu prüfen, wie der Vollzugsaufwand reduziert, eine klarere Trennung zwischen strategischen Vorgaben und operativer Umsetzung vollzogen und letztlich durch eine klarere Aufgabenteilung finanzielle Einsparungen realisiert werden können. Auf den Punkt der Trennung von strategischen und operativen Aufgaben haben bereits der Bundesrat in sei-

¹ Siehe <https://kdk.ch/de/themen/foederalismus-und-staatsrecht/foederalismusmonitoring> (22.10.2019)

nem Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich (Schweizerischer Bundesrat 2014, EFV 2013) und die Eidgenössische Finanzkontrolle bei einer Prüfung der Programmvereinbarungen (EFK 2014) hingewiesen. Auch die Kantone haben sich in der Vergangenheit immer wieder gegen eine Vermischung strategischer und operativer Aufgaben gewandt und sich gegen zu detaillierte Vorgaben des Bundes zur Wehr gesetzt. Walker & Roose (2016) zeigen, dass bezüglich Regelungstiefe und -breite zwischen den Programmvereinbarungen im Bereich Wald grosse Unterschiede bestehen. Sie ziehen den Schluss, dass sich der Bund im Bereich Waldbiodiversität im Gegensatz zu den Bereichen Schutzwald und Waldbewirtschaftung am wenigsten stark auf die strategische Ebene zurückzieht und den Kantonen den geringsten Handlungsspielraum auf der operativen Ebene überlässt.

Ein weiterer Ansatzpunkt zur Verbesserung der Programmvereinbarungen ist die Steuerung ihrer Umsetzung. Im Prüfbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK 2014) und in einer Evaluation der Programmvereinbarungen im Umweltbereich (Walker et al 2015) wurde empfohlen, von einer ziel- zu einer wirkungsorientierten Steuerung zu wechseln. Auch die Kantone wollen einen solchen Wechsel konsequent vorantreiben. Die KWL hat deshalb mit dem BAFU vereinbart, für die Programmperiode 2025–2028 anstelle des heute geltenden Programmcontrollings ein Wirkungscontrolling einzuführen.

Vollzugsföderalismus

Der politische Prozess wird im Konzept des Policy-Zyklus in vier Phasen gegliedert: Agenda-Setting, Politikformulierung, Vollzug (auch als Implementation oder Umsetzung bezeichnet) und Evaluation (vgl. Windhoff-Héritier 1987, Sager et al 2017). Beim Vollzug werden die in der Phase der Politikformulierung entwickelten und beschlossenen

Vorgaben (Politikkonzept; Abbildung 2) umgesetzt. Sie sind der Ausgangspunkt der für den Vollzug zuständigen Instanzen. Um den Vollzug zu beschreiben, richtet die Politikwissenschaft ihr Auge im Wesentlichen auf folgende Elemente (Kissling-Näf & Knoepfel 1992, Busmann et al 1997, Rieder et al 2014, Sager et al 2017):

- den sogenannten Aktionsplan, in dem die Vollzugsinstanzen Ziele und im Idealfall ein Wirkungsmodell festlegen, die Massnahmen für die Umsetzung bestimmen und den Vorgehensplan erarbeiten.
- das Behördenarrangement, das festlegt, welche Art und welche Anzahl von Akteuren in den Vollzug eingebunden sind. Je nach Vollzug sind dies nicht nur Akteure der öffentlichen Verwaltung, sondern auch para- und nicht staatliche Organisationen (z.B. die Codoc im Bereich der Waldbildung).
- die Ressourcen (Wissen, Finanzen, Personal, Infrastruktur), die bei den vollziehenden Akteuren verfügbar sind.

Der Vollzug endet mit Entscheidungen und Aktivitäten der Vollzugsinstanzen, die sich direkt an die von einer Politik adressierten Zielgruppen richten. Diese Leistungen in Form von Verfügungen, Bewilligungen, Beratungen, Subventionen, Kontrollen usw. werden unter dem Begriff Output zusammengefasst (Abbildung 2).

Vollzug im föderalen System

Der Vollzug von Bundespolitiken durch die Kantone wird zu den vertikalen Institutionen des Schweizer Föderalismus gezählt (Vatter 2014, Linder & Mueller 2017). Gerade die Waldpolitik ist ein illustratives Beispiel, wie die Politik des Bundes den Kantonen anvertraut wird. Wobei simple Formeln wie «der Bund plant, die Kantone setzen um» oder «der Bund hat strategische Aufgaben, die Kantone haben operative» zu kurz greifen. Das WaG ist ein typisches Rahmengesetz. Es ermächtigt die Kantone zur Rechtsetzung mittels Ausführungsgesetzen und

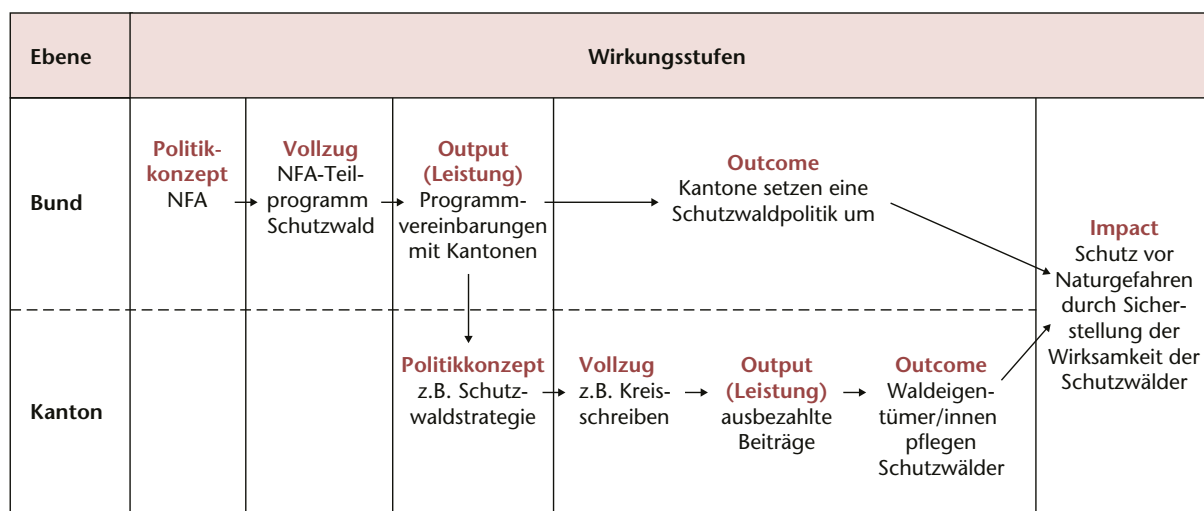


Abb 2 Wirkungsstufen der Politik im föderalen Mehrebenensystem der Schweiz am Beispiel der Schutzwaldpflege (verändert und ergänzt nach Sager & Rüefli 2005).

Bereich	Kompetenzen
Walderhaltung (Art. 4–10)	Geringe Kompetenz der Rechtsetzung durch die Kantone, Oberaufsicht durch den Bund
Schutzwaldpflege (Art. 20 Abs. 5)	Verantwortung der Kantone, eine minimale Pflege sicherzustellen
Waldbiodiversität (Art. 20 Abs. 4)	Verantwortung der Kantone unter Berücksichtigung der Freiwilligkeit der Waldeigentümer/innen (Vertragsnaturschutz)
Waldbewirtschaftung (Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 21)	Verantwortung der Kantone, wobei einerseits keine generelle Bewirtschaftungspflicht besteht und andererseits das Gebot der Nachhaltigkeit zu erfüllen ist. Zudem haben die Kantone Planungs- und Bewirtschaftungsvorschriften zu erlassen. Dabei tragen sie den Erfordernissen der Holzversorgung, des naturnahen Waldbaus und des Natur- und Heimatschutzes Rechnung.

Tab 1 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen anhand der Zuordnung der Kompetenzen gemäss Bundesgesetz über den Wald (WaG; SR 921.0) in den vier Bereichen Walderhaltung, Schutzwaldpflege, Waldbiodiversität und Waldbewirtschaftung.

überträgt ihnen eine breite Palette von Vollzugsaufgaben. So haben die Kantone in drei der vier wichtigsten Bereiche des WaG – der Schutzwaldpflege, der Waldbiodiversität und der Waldbewirtschaftung – weitreichende Kompetenzen (Tabelle 1).

Durch die Verbundaufgabe von Bund und Kantonen in der Waldpolitik entsteht ein Mehrebenen-system mit weitreichenden Auswirkungen (Abbildung 2). Eine erste Konsequenz der Verbundaufgabe ist die Verdoppelung der Politikadressaten. Wollen die Kantone zum Beispiel mit dem Bund eine Vereinbarung im Teilprogramm Schutzwald abschliessen, haben sie Massnahmen zu deren Umsetzung zu ergreifen (Schutzwaldausscheidung, Strategie/Planung, Programm für die Abgeltung von Pflegeeingriffen, Aus- und Weiterbildung usw.). Folglich sind sie Adressaten des Bundes. Die Waldeigentümer/innen als die eigentlichen Zielgruppen oder die «problemverursachenden» Akteure werden dadurch zu den Politikadressaten der Kantone. Durch die Beratung der Waldeigentümer/innen und von Dritten (Gemeinden, Betreibern von Infrastruktur-

anlagen), die Anzeichnung von Pflegeeingriffen und die Abgeltung dieser Eingriffe nehmen die Kantone die Rolle als Intermediär ein. Mit ihren Umsetzungsmassnahmen versuchen sie, die eigentlichen Zielgruppen zu adressieren und zu einer Verhaltensänderung zu bringen (Waldeigentümer/innen pflegen ihre Schutzwälder nach den Vorgaben des Kantons bzw. der Grundlage «Nachhaltigkeit und Erfolgskontrolle im Schutzwald», Nais; Frehner et al 2005).

Eine zweite Konsequenz der Verbundaufgabe ist, dass die Wirkungsstufen vermischt werden. Der Output oder die Leistung des Bundes sind die mit den Kantonen abgeschlossenen Vereinbarungen im Teilprogramm Schutzwald, die im Prinzip den Kern der Konzeption einer kantonalen Politik zur Schutzwaldpflege darstellen. Aus der Warte des Bundes besteht die Wirkung bei seinen Politikadressaten (sog. Outcome) aus der Summe von Vollzug (z.B. Kreis-schreiben) und Leistungen der Kantone sowie dem Verhalten der Waldeigentümer/innen mit Schutzwald. Für die Politikformulierung sowie den Vollzug und die Evaluation von Politik stellen diese komplexen Wirkungszusammenhänge eine besondere Herausforderung dar.

Charakteristiken des föderalen Vollzugs

Der Vollzugsföderalismus ist im Grunde ein Zusammenspiel von programmierenden und umsetzenden Behörden auf mindestens zwei Ebenen. Es kommt zu einem Zusammenspiel einer grossen Zahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen und divergierendem Willen zur Umsetzung. Gestützt auf die Bundesverfassung und das WaG als Rahmengesetz sieht die Ebene des Bundes ausdrücklich vor, dass die Kantone zur Aufgabenerfüllung ihrer Verschiedenartigkeit Rechnung tragen. Aus der Literatur zum Föderalismus (Bussmann et al 1997, Kissling-Näf & Knoepfel 1992, Wälti & Vatter 2003, Vatter 2014, Linder & Mueller 2017, Vatter 2018) lassen sich Paare von Vor- und Nachteilen herauslesen (Tabelle 2). Zum Beispiel erlaubt die in Art. 51 Abs. 2

Vorteil	Nachteil	Beispiele
Lern- und anpassungsfähig («föderales Labor»)	Schrittweise erfolgreich	+ Die Waldentwicklungsplanungen haben sich weiterentwickelt (z.B. Trend von regionalen zu kantonalen Plänen; Gollut & Rosset 2018). – Die Ausscheidung der Schutzwälder durch die Kantone brauchte mehrere Anläufe und letztlich die Unterstützung des Bundes (Losey & Wehrli 2013).
Milieugetreu (natürliche, sozioökonomische und kulturelle Gegebenheiten)	Ungleich und harmonisierungsbedürftig	+ Die funktionale und territoriale Organisation der Forstdienste kann auf die jeweiligen Gegebenheiten abgestimmt werden. – Bei der Schutzwaldpflege bestehen zwischen den Kantonen zum Teil grosse Unterschiede in Bezug auf die Bedingungen und die Höhe der Abgeltungen.
Flexibel	Unvorhersehbar und nicht koordiniert	+ Abhängig vom lokalen Gefährdungsgrad (z.B. Asiatischer Laubholzbockkäfer) oder Ausmass einer Katastrophe (z.B. Borkenkäfer) können die Kantone bei der Bekämpfung von Schadorganismen unterschiedlich handeln. – Die Kantone verfolgen zum Teil gegensätzliche Strategien bei der Bewältigung von Katastrophen (z.B. Sturmschäden «Lothar» [Hammer et al 2002]).

Tab 2 Paare von Vor- und Nachteilen des Vollzugsföderalismus mit Beispielen aus der Waldpolitik.

Ausprägung	Ursachen	Beispiele in der Waldpolitik
Die Verwaltung vollzieht nicht oder nur teilweise.	<ul style="list-style-type: none"> • Der Wille zum Vollzug fehlt. • Die Ressourcen (Wissen, Personal oder Finanzen) fehlen. • Die Zielgruppen behindern den Vollzug. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es fehlen grossflächige Naturwaldreservate im Mittelland. • Die Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft hat Potenzial zur Verbesserung.
Das Gesetz räumt den Vollzugsakteuren nicht ausreichend Kompetenzen ein oder gibt ihnen nicht die notwendigen Instrumente in die Hand.	<ul style="list-style-type: none"> • Unzulänglichkeiten im Gesetz oder in den Grundlagen für den Vollzug • Mängel in der Organisation der Vollzugsakteure 	<ul style="list-style-type: none"> • Es bestehen grosse Unterschiede in der Waldflächenentwicklung zwischen den Alpen oder der Alpensüdseite und dem Mittelland.
Das Gesetz ist lückenhaft.	<ul style="list-style-type: none"> • Ein Regelungsgegenstand wurde vergessen. • Der technische oder gesellschaftliche Wandel hat den Inhalt des Gesetzes überholt. • Es hat sich eine nicht bekannte Situation eingestellt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Das verstärkte Auftreten besonders gefährlicher Schadorganismen hat eine Revision des WaG und der Pflanzenschutz- bzw. Pflanzengesundheitsverordnung nötig gemacht. • Um Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der EU Timber Regulation zu vermeiden, muss das WaG revidiert werden.

Tab 3 Ausprägung und Ursachen von Vollzugsdefiziten mit Beispielen aus der Waldpolitik.

WaG vorgeschriebene territoriale Organisation, dass sich die kantonalen Forstdienste für die Aufgabenerfüllung auf die Gegebenheiten des Umfeldes und die verfügbaren Ressourcen abstimmen. Mit der Konsequenz, dass es im Vollzug automatisch zu Unterschieden zwischen den territorialen Einheiten kommt. Vorteile des milieugetreuen Vollzugs können durch Aufwände zur Harmonisierung wieder zunichtegemacht werden.

Der Vollzugsföderalismus steht laufend vor neuen Herausforderungen. Trotz der NFA besteht generell die Tendenz, dass es zwischen Bund und den Kantonen zu weiteren Verflechtungen kommt (Vatter 2014, Linder & Mueller 2017, Vatter 2018). Der föderale Vollzug ist geprägt von einer grossen Variabilität und von Unterschieden in der Intensität (Rieder et al 2014, Sager et al 2017). Die Gründe sind vielseitig und vielschichtig: vom Bund gewährter Handlungsspielraum, unterschiedlicher Problemdruck in den Kantonen, verfügbare Ressourcen bei den Kantonen oder Akzeptanz einer Politik bei den Vollzugsakteuren, Politikadressaten und Interessengruppen. Variabler Vollzug bedeutet aber nicht, dass dieser gegen die gesetzlichen Grundlagen verstösst, unangemessen oder gar unwirksam ist. Ein variabler Vollzug ist durchaus sinnvoll. Er trägt den unterschiedlichen Herausforderungen der Kantone Rechnung. Oder er ermöglicht, dass neue, innovative Formen entwickelt werden können, wie Politik umgesetzt werden kann.

Ist die Intensität des Vollzugs tief, liegt ein Vollzugsdefizit vor. Aufgrund ihrer Ursachen nehmen Vollzugsdefizite drei Ausprägungen ein: 1. die Verwaltung vollzieht nicht oder nur teilweise, 2. das Gesetz gibt den Vollzugsakteuren nicht die notwendigen Kompetenzen und Instrumente in die Hand oder 3. das Gesetz ist lückenhaft (Rieder et al 2013, Rieder et al 2014, Sager et al 2017). Im Unterschied zu anderen Bereichen der Umweltpolitik haben Rieder et al (2013) die Vollzugsdefizite in der Waldpo-

litik nicht untersucht. Die Analyse des Stands der Massnahmenumsetzung und der Zielerreichung der Waldpolitik des Bundes (BAFU 2009, Wilkes-Allemand et al 2017) oder jüngere Entwicklungen, die gesetzliche Anpassungen notwendig gemacht haben, liefern aber Hinweise auf Beispiele von Vollzugsdefiziten in der Waldpolitik (Tabelle 3).

Massnahmen zur Ausgestaltung des föderalen Vollzugs

Die politikwissenschaftliche Literatur (Balthasar 2003, Battaglini & Giraud 2003, Sager 2003, Wälti & Vatter 2003, Sager et al 2017, Vatter 2014, Vatter 2018) und spezifische Untersuchungen zum Vollzug im Umweltbereich (Rieder et al 2013, Kohli et al 2018) geben Hinweise auf Ansätze, wie die politischen Entscheidungsträger und insbesondere die für den Vollzug verantwortlichen Akteure die Ausgestaltung und die Umsetzung des föderalen Vollzugs verbessern können. Dabei geht es zum Beispiel um die Schaffung des Problembewusstseins, um die eindeutige Abgrenzung der Kompetenzen, die Erarbeitung und Anwendung von Harmonisierungsmechanismen oder die Evaluation des Vollzugs und dessen Wirkungen (Tabelle 4).

Diskussion und Schlussfolgerungen

Die Bundesverfassung definiert die Rahmenbedingungen für die Aufgabenteilung und von deren Ausgestaltung zwischen Bund und Kantonen. Sie erlaubt, dass eine bestimmte Aufgabe entweder dem Bund oder den Kantonen zugewiesen wird oder dass sich Bund und Kantone die Erfüllung der Aufgabe in einer sogenannten Verbundaufgabe teilen. Die Waldpolitik und ihre Umsetzung ist ein typisches Beispiel für eine solche Verbundaufgabe. Erstens gibt das WaG als Rahmengesetz den Kantonen die Kompetenz zur eigenen Rechtsetzung. Zweitens sind im

Zeitpunkt im Policy-Zyklus	Massnahmen	Auswahl von Beispielen aus der Waldpolitik
Agenda-Setting	Problembewusstsein schaffen	<ul style="list-style-type: none"> • Informationen und Analysen auf der Basis von Monitoringinstrumenten wie Landesforstinventar, Forststatistik, Testbetriebsnetz, Walddauerbeobachtung usw. • Kommunikation über den Zustand und die Nutzung des Waldes (z.B. Nachhaltigkeitsberichte)
	Lösungsmöglichkeiten erarbeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung von Forschung und Entwicklung über allgemeine (z.B. Fonds zur Förderung der Wald- und Holzforschung) oder spezielle (Aktionsplan Holz, Forschungsprogramm Wald und Klimawandel) Förderprogramme, Auftragsstudien usw.
Politikformulierung	Betroffene mitwirken lassen	<ul style="list-style-type: none"> • Parlamentarische Gruppe Wald und Holz, Forum Wald, Forum Holz usw. • Anhörung der Kantone und der Anspruchsgruppen
	Vollzugstauglichkeit vorabklären (Ex-ante-Evaluation)	<ul style="list-style-type: none"> • Projekt Effor 2
	Kompetenzen eindeutig abgrenzen (wider das «föderalistische Schwarz-Peter-Spiel» nach Bussmann 1986)	<ul style="list-style-type: none"> • Verhütung und Behebung von Waldschäden (Art. 26 und 27 WaG)
	Regelungsdichte bestimmen	<ul style="list-style-type: none"> • Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich, Vollzugshilfe Biodiversität im Wald, Vollzugshilfe Waldschutz usw.
	Notwendige Ressourcen sicherstellen (Wissen, Finanzen oder Personal)	<ul style="list-style-type: none"> • Zum Beispiel im Zusammenhang mit der Anpassungsstrategie an den Klimawandel oder der Umsetzung der neuen Pflanzengesundheitsverordnung
Vollzug	Fachkompetenz der Vollzugsinstanzen gewährleisten	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsgruppen Waldrecht oder Waldschutz der KOK, Fortbildung Wald und Landschaft (FOWALA), Arbeitsgruppen des Schweizerischen Forstvereins (SFV) usw.
	Informations- und Harmonisierungsmechanismen umsetzen	<ul style="list-style-type: none"> • Konferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft (KWL), Schweizerische Gebirgswaldpflegegruppe (GWG), Arbeitsgruppe Waldrecht der KOK usw. • Beratung der Waldeigentümer/innen
	Aufsicht wahrnehmen und Kontrolle durchführen	<ul style="list-style-type: none"> • Reporting und Stichprobenkontrollen der Programmvereinbarungen im Umweltbereich • Führen der Rodungsstatistik von Bund und Kantonen durch das BAFU (Art. 7 Abs. 2 Waldverordnung, WaV, SR 921.01)
Evaluation	Vollzug und Wirkungen evaluieren	<ul style="list-style-type: none"> • Zwischenberichte zum Waldprogramm Schweiz oder zur Waldpolitik 2020 • Evaluationen der NFA-Programmvereinbarung Waldwirtschaft

Tab 4 Verbesserung des föderalen Vollzugs: Massnahmen und Beispiele aus der Waldpolitik, gegliedert anhand der vier Phasen des Policy-Zyklus.

WaG gewisse Aufgaben klar entweder dem Bund oder den Kantonen zugewiesen. Folglich hat sowohl die Politikformulierung als auch die konkrete Ausgestaltung gemeinsamer Aufgaben für die Umsetzung im Verbund von Bund und Kantonen zu erfolgen.

Verteidigung der Verbundaufgabe

Die waldpolitischen Akteure auf der Ebene des Bundes und auf derjenigen der Kantone haben in der Vergangenheit ihre als Verbund verstandene Arbeitsteilung beim Vollzug der Waldpolitik nie grundsätzlich infrage gestellt. In den Prozessen zur Formulierung der Waldpolitik auf Bundesebene in diesem Jahrtausend – Waldprogramm Schweiz, Waldpolitik 2020 und gegenwärtig Waldpolitik post 2020 – fanden keine grundsätzlichen Diskussionen zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen statt.

Mit der Einführung der NFA vor rund zehn Jahren wurde ein Schritt unternommen, der im Prinzip auf eine stärkere Entflechtung der Aufgaben von Bund und Kantonen abzielt. Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen waren seither bzw. sind derzeit Gegenstand der erwähnten parlamentarischen Vorstösse (Motion 13.3363 und Postulat 19.3001 der Finanzkommission des Nationalrates). Die waldpolitischen Akteure auf der Ebene des Bun-

des (BAFU) und der Kantone (KWL, Kantone) haben es geschafft, dass zur Erfüllung der Motion in der Waldpolitik die bisherige Aufgabenteilung beibehalten werden kann. Die Erfüllung des Postulats steht noch aus und verlangt vom Bundesrat sowieso nur einen Bericht. Als tiefgreifendster «Angriff» auf die Aufgabenteilung in der Waldpolitik ist ohnehin die Initiative «Rettet den Schweizer Wald» zu betrachten. Bei Annahme der Initiative wäre die Bundesverfassung folgendermassen geändert worden: «Sie [Bund und Kantone] organisieren die Pflege des Waldes» (BBL 2007 3887). National- und Ständerat haben sich allerdings mit der anvisierten Kompetenzverschiebung nie im Detail befasst (Zimmermann & Widmer 2009).

Pflege der Verbundaufgabe

Bund und Kantone haben bei der Ausgestaltung der Verbundaufgabe Wald in den letzten Jahren einige Fortschritte erzielt. Auf der Seite der Kantone ist davon auszugehen, dass sich die Professionalisierung und der Ausbau der Kapazitäten der KWL in diesem Jahrtausend positiv auf den horizontalen und vertikalen Austausch der Institutionen ausgewirkt hat. So wurden periodische strategische Treffen zwischen der Vizedirektion des BAFU, dem Aus-

schuss der KOK und dem Generalsekretariat der KWL eingeführt. Weiter wurde der ständige Austausch mit der Abteilung Wald des BAFU und dem KOK-Ausschuss noch verfeinert. Wenn neue Herausforderungen auf Bund und Kantone zukommen, können die gegenseitige Mitwirkung und die Rollen rasch geklärt werden. Dank der verbesserten Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Waldpolitik treten die theoretischen Regeln der Subsidiarität zunehmend in den Hintergrund.

Fazit: Erfolgsmodell mit Verbesserungspotenzial

Ist der Vollzugsföderalismus in der Waldpolitik nun ein Erfolgsmodell? Aus der Perspektive der waldpolitischen Akteure des Bundes und der Kantone ist die Frage wohl mit «Ja, aber ...» zu beantworten. Die Umsetzung der Waldpolitik verstehen sie als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Keine der beiden Seiten hat sich in der Vergangenheit von dieser Aufgabenteilung abkehren wollen. Es besteht aber Verbesserungspotenzial. Die Kantone orten erstens Potenzial bei einem noch früheren Einbezug bei der Rechtsetzung auf Bundesebene. Zweitens fordern sie eine noch konsequentere Trennung zwischen strategischen und operativen Aufgaben bei der Umsetzung der Waldpolitik. Deshalb haben sie ein Projekt initiiert, um im Hinblick auf die fünfte NFA-Periode (2025–2028) zu klären, wie bei den Programmvereinbarungen mit dem BAFU statt eines Leistungscontrollings ein Wirkungscontrolling eingeführt werden kann. Mit der Orientierung an der Wirkung der erbrachten Leistungen sollten weitere Fortschritte bei der Aufgabentrennung erreicht werden. Schliesslich sollten die Kantone bei der konkreten Ausgestaltung der Verbundaufgabe auch auf der strategischen Ebene stärker einbezogen werden, damit die Anliegen und die Besonderheiten der Kantone besser berücksichtigt werden und sich folglich die Umsetzbarkeit einfacher gestaltet.

Eine andere Perspektive ist die Erreichung der waldpolitischen Ziele. Diverse Untersuchungen und Berichte weisen auf Defizite oder latent bestehende Herausforderungen hin. Beispiele sind die Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik (Eidgenössisches Oberforstinspektorat 1975), das Nachhaltigkeitsassessment der Schweizer Waldpolitik (SAFEL 1999, BUWAL 1999), der Zwischenbericht zum Waldprogramm Schweiz (BAFU 2009) oder der Zwischenbericht zur Waldpolitik 2020 (Wilkes-Allemann et al 2017). Was sind die tatsächlichen Gründe, dass beispielsweise bei der Ausschöpfung des Holznutzungspotenzials oder bei der Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft die politisch formulierten Ziele nicht erreicht werden? Liegt es an einer falschen Konzeption der Politik? Oder liegt es an Defiziten im föderalen Vollzug? Um diese Fragen zu beantworten, sollten die Wirksam-

keit und die Wirkungen der «bestehenden Instrumente von Bund und Kantonen evaluiert werden», wie es im Bericht in Erfüllung des Postulats 13.3924 «Optimierung der Holznutzung» von Beat Jans richtig in Aussicht gestellt wird (Schweizerischer Bundesrat 2017: 14).

Eingereicht: 11. Juni 2019, akzeptiert (mit Review): 7. November 2019

Literatur

- AUER N, BÜRGI P, ZABEL VON FELTEN A (2017) Zwischenevaluation NFA-Programmvereinbarung Waldwirtschaft 2016–2019. Programmziel 1 «Optimale Bewirtschaftungsstrukturen und -prozesse». Zollikofen: Hochschule Agrar- Forst- Lebensmittelwissenschaften. 44 p.
- BAFU (2009) Zwischenbericht 2009 zum Waldprogramm Schweiz (WAP-CH). Bern: Bundesamt Umwelt. 87 p.
- BAFU, EDITOR (2018) Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2020–2024. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Vollzug 1817. 294 p.
- BALTHASAR A (2003) Die Prämienverbilligung im Krankenversicherungsgesetz: Vollzugsföderalismus und sekundäre Harmonisierung. *Swiss Pol Sci Rev* 9: 335–354.
- BATTAGLINI M, GIRAUD O (2003) Policy styles and the Swiss executive federalism: Comparing diverging styles of cantonal implementation of the federal law on unemployment. *Swiss Pol Sci Rev* 9: 285–308.
- BOCHSLER D, SCIARINI P (2006) Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus. *LeGes* 17 (1): 23–41.
- BUSSMANN W (1986) Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat. Patent oder Sackgasse? Bern: Haupt. 117 p.
- BUSSMANN W, KLÖTI U, KNOEPFEL P, EDITORS (1997) Einführung in die Politikevaluation. Basel: Helbing & Lichtenhahn. 335 p.
- BUWAL (1999) Wie nachhaltig ist die Schweizer Forstpolitik? Zusammenfassung. Bern: Bundesamt Umwelt Wald Landschaft, Schriftenreihe Umwelt 313. 61 p.
- EFK (2014) Programmvereinbarungen – Risiken und Herausforderungen. Synthesebericht. Bern: Eidgenössische Finanzkontrolle, Prüfbericht 1.12507.601.00402.01. 32 p.
- EFV (2013) Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen zu Beginn der zweiten Vierjahresperiode. Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012–2015. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung. 37 p.
- EIDGENÖSSISCHES OBERFORSTINSPEKTORAT, EDITOR (1975) Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik. Hauptbericht der vom Eidg. Departement des Innern am 16.8.1971 eingesetzten Expertenkommission. Bern: Eidgenössisches Oberforstinspektorat. 417 p.
- FREHNER M, WASSER B, SCHWITTER R (2005) Nachhaltigkeit und Erfolgskontrolle im Schutzwald. Wegleitung für Pflegemassnahmen in Wäldern mit Schutzfunktion. Bern: Bundesamt Umwelt Wald Landschaft, Vollzug Umwelt. 564 p.
- GOLLUT C, ROSSET C (2018) Stand der forstlichen Planung in den Kantonen 2017. Zollikofen: Hochschule Agrar- Forst- Lebensmittelwissenschaften. 92 p.
- HAMMER S, SCHMIDT N, ITEN R, HOFER P (2002) Zwischenevaluation der kantonalen Strategien zur Bewältigung von Lothar am Beispiel der Kantone Bern, Waadt, Luzern und Aargau. Hauptbericht zuhanden des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Eidgenössische Forstdirektion. Zürich: INFRAS AG. 110 p.

- KISSLING-NÄF I, KNOEPFEL P (1992)** Politikflexibilität dank zentralstaatlichem Immobilismus? Handlungsspielräume kantonaler Vollzugspolitiken im schweizerischen politisch-administrativen System. In: Abromeit H, Pommerehne W, editors. Staatstätigkeit in der Schweiz. Bern: Haupt. pp. 651–689.
- KOHLI A, HAMMER S, ITEN R, HABERTHÜR M, ERDIN C (2018)** Erfolgsfaktoren im Vollzug verschiedener Umweltbereiche. Zürich: INFRAS AG. 145 p.
- LINDER W, MUELLER S (2017)** Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Bern: Haupt, 4 ed. 527 p.
- LOSEY S, WEHRLI A (2013)** Schutzwald in der Schweiz. Vom Projekt SilvaProtect-CH zum harmonisierten Schutzwald. Bern: Bundesamt Umwelt. 29 p.
- NEIDHART L (1975)** Föderalismus in der Schweiz. Zürich: Benziger. 125 p.
- NEIDHART L (2002)** Elementare Bedingungen der Entwicklung des schweizerischen Föderalismus. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32: 111–132.
- RHINOW R (2000)** Die Bundesverfassung 2000: eine Einführung. Basel: Helbing & Lichtenhahn. 412 p.
- RIEDER S, LANDIS F, LIENHARD A, SCHWENKEL C, DOLDER O (2013)** Stärkung des Vollzugs im Umweltbereich. Luzern: Interface – Politikstudien Forschung Beratung. 166 p.
- RIEDER S, BALTHASAR A, KISSLING-NÄF I (2014)** Vollzug und Wirkung öffentlicher Politiken. In: Knoepfel P, Papadopoulos Y, Sciarini P, Vatter A, Häusermann S, editors. Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: NZZ Libro, 5 ed. pp. 563–598.
- SAFEL, EDITOR (1999)** Sustainability assessment of Swiss forest policy. Background report. Berne: Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape, Environmental documentation 120. 194 p.
- SAGER F, RÜEFLI C (2005)** Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements. Eine konzeptionelle Erweiterung des Stufenmodells und eine praktische Anwendung. *Swiss Pol Sci Rev* 11: 101–129.
- SAGER F (2003)** Kompensationsmöglichkeiten föderaler Vollzugsdefizite. Das Beispiel der kantonalen Alkoholpräventionspolitiken. *Swiss Pol Sci Rev* 9: 309–333.
- SAGER F, INGOLD K, BALTHASAR A, EDITORS (2017)** Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele. Zürich: NZZ Libro. 305 p.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2014)** Wirksamkeitsbericht 2012–2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012–2015. Bern: Schweizerischer Bundesrat. 269 p.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2017)** Optimierung der Holznutzung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 13.3924 Jans vom 27. September 2013. Bern: Schweizerischer Bundesrat. 17 p.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2018)** Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 13.3363, Finanzkommission-NR, 12. April 2013. Bern: Schweizerischer Bundesrat. 111 p.
- VATTER A (2014)** Föderalismus. In: Knoepfel P, Papadopoulos Y, Sciarini P, Vatter A, Häusermann S, editors. Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: NZZ Libro, 5 ed. pp. 119–143.
- VATTER A (2018)** Das politische System der Schweiz. Baden-Baden: Nomos. 608 p.
- WALKER D, STROTZ C, LANDIS F, RIEDER S (2015)** Evaluation Programmvereinbarungen im Umweltbereich. Luzern: Interface – Politikstudien Forschung Beratung. 63 p.
- WALKER D, ROOSE Z (2016)** Programmvereinbarungen Wald – strategische und operative Ebene im Zusammenspiel (Essay). *Schweiz Z Forstwes* 167: 258–263. doi: 10.3188/2016.0258
- WÄLTI S, VATTER A (2003)** Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive. Der Umgang mit Reformhindernissen. *Swiss Pol Sci Rev* 9: 1–25.
- WINDHOFF-HERITIER A (1987)** Policy-Analyse: eine Einführung. Frankfurt a.M.: Campus. 184 p.
- WILKES-ALLEMANN J, STEINMANN K, ZABEL A, LIEBERHERR E (2017)** Zwischenbericht 2016 zur Waldpolitik 2020. Zürich: ETH Zürich, Gruppe Politik Natürlicher Ressourcen. 144 p.
- ZIMMERMANN W, KISSLING-NÄF I, VON FELTEN N, BERNATH K (2012)** Evaluation der Fördermassnahmen zur Strukturverbesserung der Forstbetriebe. Zürich: ETH Zürich, Professur Umweltpolitik und Umweltökonomie. 85 p.
- ZIMMERMANN W, WIDMER A (2009)** Waldpolitischer Jahresrückblick 2008. *Schweiz Z Forstwes* 160: 105–113. doi: 10.3188/szf.2009.0105

La mise en œuvre fédérale de la politique forestière – un modèle à suivre?

La politique forestière est considérée comme une tâche qui incombe conjointement à la Confédération et aux cantons. Dans la Constitution fédérale figurent les bases de la coopération entre les deux niveaux (souveraineté des cantons, subsidiarité, coopération fondée sur le partenariat). Des institutions verticales et horizontales ont dès lors vu le jour pour gérer les processus d'échange nécessaires dans le système fédéral. Dans le contexte de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le caractère commun de la tâche de la politique forestière est régulièrement remis en question. Cette politique forestière peut cependant servir d'exemple pour démontrer quelles attributs, avantages et inconvénients caractérisent la mise en œuvre d'une politique dans un système fédéral. Du point de vue des acteurs de la politique forestière, le fédéralisme mis en œuvre peut certainement être décrit comme un modèle à suivre. Toutefois, ce modèle peut être amélioré, en particulier sur deux points: premièrement, l'implication des cantons dans les processus fédéraux peut être optimisée, et deuxièmement, les résultats positifs se trouvent en partie atténués car certains objectifs de la politique forestière n'ont pas été atteints depuis des décennies.

Federal implementation of Swiss forest policy – a success story?

Forest policy is considered a joint responsibility between the Confederation and the cantons. The Federal Constitution lays the foundations for the cooperation between the two levels (sovereignty of the cantons, subsidiarity, cooperation based on partnership). Vertical and horizontal institutions have emerged for the necessary processes of exchange in the federal system. In the context of the implementation of the new system of financial equalisation and allocation of tasks between the Confederation and the cantons (NFA), the joint responsibility for forest policy is regularly called into question. Forest policy can be used as an example to show what the characteristics, advantages and disadvantages of implementation in a federal system are. From the point of view of forest policy actors, federal implementation can certainly be described as a successful model. However, the model has potential for improvement. First, the involvement of the cantons in federal processes can be optimised. Second, the positive aspects should be put into perspective because certain forest policy goals have not been achieved for decades.