

**Regulierungen:
Block «Vollzugsföderalismus in der Waldbewirtschaftung»
Ko-Referat Alois Keel zum Hauptreferat von Thomas Abt**

**14. Waldökonomisches Seminar
5. und 6. November 2018, Münchenwiler**

Inhalt

1	Einleitung.....	2
2	Der Grundsatz der Subsidiarität ist so beliebt wie unbestritten.....	2
3	Der Staat denkt und lenkt.....	3
4	Fazit.....	4

Wartstrasse 250
8408 Winterthur

alois.keel@baurecht-keel.ch
www.baurecht-keel.ch
052 503 84 40

CHE-229.733.194 MWST

Baurecht Keel

Alois Keel

lic. iur./dipl. Ing. ETH/SIA



1 Einleitung

- 1 Thomas Abt hat die aktuellen Verflechtungen und Verästelungen des Vollzugsföderalismus aufgezeigt, David Walker hat den Vollzugsföderalismus in der Waldwirtschaft politologisch bewertet. Das Thema «Vollzugsföderalismus in der Waldbewirtschaftung» ist ein altes Thema, die Dissertation von Gotthard Bloetzer¹ enthält Literaturhinweise, die weit ins vorletzte Jahrhundert zurückgehen. Von mir bekommen Sie deshalb bestenfalls alten Wein in neuen Schläuchen² aufgetischt³. Ich greife einen Aspekt auf, der aus meiner Sicht beim Thema «Vollzugsföderalismus in der Waldbewirtschaftung» in der Regel etwas zu kurz kommt: Ein zweckmässiger (effektiver und effizienter) Vollzugsföderalismus hängt nicht nur von der Verteilung der Gesetzgebungs- und Vollzugsaufgaben zwischen Bund und Kantonen, sondern auch vom Verhältnis zwischen Staat und den Waldeigentümern ab.

2 Der Grundsatz der Subsidiarität ist so beliebt wie unbestritten

- 2 Das Prinzip des Föderalismus basiert wesentlich auf dem Strukturprinzip der Subsidiarität: Eine höhere Organisationsebene soll eine Aufgabe nur dann übernehmen, wenn die untere Ebene diese nicht ausreichend erfüllen kann. Das erscheint sinnvoll, das Prinzip wird von niemandem bestritten. Wenn die Kantone gegenüber dem Bund auf der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips pochen, ist das nur glaubwürdig, wenn die Kantone ihrerseits das Subsidiaritätsprinzip gegen unten leben. Nur Probleme, die im Wald selber nicht gelöst werden können und die im öffentlichen Interesse tatsächlich zu lösen sind, sind Probleme, bei denen sich die Frage der richtigen Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden überhaupt stellt. Das scheint heute manchmal in Vergessenheit zu geraten, die forstliche Gesetzgebung erscheint weitgehend als Selbstgespräch des Staates⁴.
- 3 Der Kanton Zürich hat das bei der Aufgabenverteilung geltende Strukturprinzip «private first» in der Verfassung niedergeschrieben: Gemäss Art. 5 Abs. 3 KV ZH nehmen Kanton und Gemeinden Aufgaben von öffentlichem Interesse nur wahr, soweit Private sie nicht angemessen erfüllen. Eine angemessene Erfüllung bedeutet nicht eine perfekte Erfüllung, «angemessen» belässt Spielraum. Spielraum auch für Experimente. Aus meiner Sicht spricht wenig dagegen und einiges dafür, die Rahmenbedingungen für die Waldbewirtschaftung etwas weiter zu stecken. Im Weiteren verpflichtet die Zürcher Verfassung Kanton und Gemeinden, die Initiative von Einzelnen und Organisationen zur Förderung des Gemeinwohls anzuerkennen und die Hilfe zur Selbsthilfe zu fördern (Art. 5 Abs. 2 KV).

¹ GOTTHARD BLOETZER, Die Oberaufsicht über die Forstpolizei nach schweizerischem Bundesstaatsrecht, Diss. Universität Zürich, 1978.

² In Anlehnung an einen wissenschaftlichen Beitrag, den Prof. Willi Zimmermann einmal verfasst hat.

³ ALOIS KEEL, Die Arbeiten an den neuen kantonalen Waldgesetzen: Ein Zwischenstand, Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 1996/6, 401–412; ALOIS KEEL/WILLI ZIMMERMANN, Der Waldgesetzgebungsprozess in den Kantonen, Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 1997/12, S. 973–982, ANDREAS SEITZ/WILLI ZIMMERMANN, Kantonale Ausführungsgesetzgebungen zum eidgenössischen Waldgesetz – ein Überblick, Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 2002/9, S. 346–355.

⁴ Formulierung nach MANFRED REHBINDER, Einführung in die Rechtswissenschaft, 1995, S. 23.

3 Der Staat denkt und lenkt

- 4 Und was sehen wir in der Praxis? Die Waldpolitik des Bundes will Schirmherrin nicht nur der nachhaltigen Waldbewirtschaftung, sondern auch einer effizienten und innovativen Wald- und Holzwirtschaft sein.⁵ Die Kantone stimmen – soweit für mich ersichtlich – diesen Zielen vollumfänglich zu. Die Eigeninitiative der Privaten bleibt bei so viel staatlichem Engagement fast zwangsläufig auf der Strecke. WaldSchweiz betont zwar die «Handlungsfreiheit mit Eigenverantwortung» (so ein Zwischentitel aus einem Positionspapier⁶). Fragezeichen an der Eigenverantwortung scheinen aber durchaus gerechtfertigt, da die Hauptaussage des zitierten Positionspapiers in der Forderung besteht, jeder Handgriff und jede Unterlassung, die etwas kosten, seien zu entschädigen.⁷ Handlungsfreiheit besteht meines Erachtens aber nicht darin, Aufgaben, die der Staat detailliert vorschreibt, gegen Entschädigung auszuführen.
- 5 Wenn der Staat denkt und lenkt, vermag sich entgegen keine mit anderen Märkten vergleichbare (soziale) Marktwirtschaft zu etablieren⁸. Seit gut 30 Jahren sind die forstlichen Subventionen nachgerade Grundbedingungen der wirtschaftlichen Existenz der Forstbetriebe, die Forstbetriebe hängen am Tropf des Staates. Nicht erstaunlich ist es vor diesem Hintergrund, dass sich die wirtschaftliche Lage der Forstbetriebe seit rund 40 Jahren kaum verändert. Die Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik sprach 1975 von einer spätestens ab 1980 wirtschaftlich schwierigen Lage⁹. Heute heisst es: «Die wirtschaftliche Lage der Forstbetriebe bleibt weiterhin angespannt».¹⁰

⁵ BAFU, Waldpolitik 2020, 2013, S. 13: «Mit der Waldpolitik 2020 verfolgt der Bundesrat das Hauptziel einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung sowie einer effizienten und innovativen Wald- und Holzwirtschaft.»

⁶ Waldschweiz, Positionspapier «Qualitätsstandards für eine naturnahe Waldbewirtschaftung», 2014.

⁷ Positionspapier, S. 3: «Leistungen (z.B. Förderung von Pionier- oder seltenen Baumarten sowie von früheren Bewirtschaftungsformen, Schaffung von stufigen Waldrändern, Waldwiesen, Waldteichen), Einschränkungen (z.B. durch Wasserfassung oder zusätzliche Biotopbäume und/oder grössere Totholzanteile) oder Verzichte (z.B. auf standortstaugliche aber nicht standortsheimische Baumarten), welche die von Waldwirtschaft Schweiz empfohlenen Qualitätsstandards überschreiten, sind grundsätzlich durch die Nutzniesser respektive Besteller abzugelten. Sie werden nur bei gesicherter Finanzierung und während der vereinbarten Zeitdauer erbracht.»

⁸ BAFU, Waldpolitik 2020, 2013, S. 34: «Der Kostendruck durch knapper werdende öffentliche Mittel und die Problematik der schwankenden Holzpreise erzwingen markante organisatorische Anpassungen. Auf diese Umfeldveränderungen hat die Waldwirtschaft mit ihren sehr kleinräumigen Eigentums- und Bewirtschaftungsstrukturen bisher nur zögernd reagiert. Einerseits haben das Festhalten an Traditionen sowie mitunter fehlendes unternehmerisches Denken und Handeln die notwendigen Veränderungen erschwert. Leistungsfähige Forstbetriebe und Forstunternehmer sind jedoch eine Voraussetzung für die Erbringung zahlreicher, von Wirtschaft (z.B. Holzproduktion) und Gesellschaft (z.B. Schutzwaldleistung, Biodiversität, Erholung) erwünschten Leistungen des Waldes und für das erfolgreiche Bestehen auf den Holzmärkten.» Das BAFU wirft den Forstbetrieben einerseits fehlendes unternehmerisches Denken vor, schreckt aber vor dem Schritt, den Betrieben der Forst- und Holzwirtschaft mehr Verantwortung zu geben, zurück (siehe Waldpolitik 2020; Stossrichtungen 1.1, 1.2 und 1.3).

⁹ HANSJÖRG STEINLIN ET AL., Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik, 1975, S. 234-253, S. 253: «Als Ergebnis der Modellrechnungen ergibt sich, dass schon vor 1980 beim Grossteil der schweizerischen Forstbetriebe die Deckungsbeiträge der mechanischen Produktion nicht mehr ausreichen, um die Kosten der organischen Produktion zu decken. Bei ungünstigen Konstellationen von Lohnerhöhung und Holzpreiserhöhung decken sogar die Holzerlöse nicht einmal mehr die Kosten der mechanischen Produktion.»

¹⁰ Wald und Holz 2018/8 (zum BAR-Bericht 2017).

4 Fazit

- 6 Kantone benutzen das Subsidiaritätsprinzip mitunter als Waffe gegenüber dem Bund. Im Verhältnis Staat–Waldeigentümer dagegen scheint das Subsidiaritätsprinzip wenig zu greifen. Die Waldeigentümer arrangieren sich mit den gesetzlichen Vorschriften, halten diese ein und wollen für die à fonds geregelte Waldbewirtschaftung vom Staat entschädigt werden, nicht nur für die Mehrleistungen, sondern auch für die Mindererträge. Die unergiebig, aus Deutschland importierte Diskussion zu den Grenzen der Sozialpflichtigkeit des Waldeigentums¹¹ wird in der Schweiz offenbar nach wie vor heiss geführt.
- 7 Was kann man tun, um das Subsidiaritätsprinzip in der Waldbewirtschaftung zu stärken? Wohl wenig! Die gegenwärtigen, allgemeinen Entwicklungstendenzen des Rechts (Rechtsetzung und Vollzug) sind *cum grano salis* auch die Leitprinzipien für die Entwicklung des Rechts der Waldbewirtschaftung¹²: Tendenz zur Vereinheitlichung des Rechts (jeder Quadratmeter Wald ist nachhaltig zu bewirtschaften), Tendenz zur Sozialisierung des Rechts (die Eigentümerbefugnisse sind zu Gunsten eines qualitativ allen gesellschaftlichen Ansprüchen genügenden Waldes zu beschränken), Tendenz zum Anwachsen des Rechtsstoffes (selbst der naturnahe Waldbau will detailliert geregelt sein), die Tendenz zur Spezialisierung und Bürokratisierung des Rechtswesens und zur Verwissenschaftlichung des Rechts. Nur Sozialromantiker und Frau Martullo Blocher mit ihrer Motion «one in, two out» kämpfen gegen diese Tendenzen an. Die Motion Martullo Blocher wurde am 28. Februar 2018 abgelehnt.¹³ Frau Martullo Blocher reichte die Motion am 5. März 2018 neu ein, der Bundesrat beantragt unverändert die Ablehnung der Motion.¹⁴
- 8 Die Diskussion um die Frage, wie der Vollzugsföderalismus zweckmässig auszugestalten ist, wird deshalb ein Selbstgespräch bleiben, solange der Staat nicht bereit ist, das Subsidiaritätsprinzip im Verhältnis Staat–Bürger konsequent anzuwenden.

¹¹ Siehe bereits PETER BADURA, Grenzen der Sozialpflichtigkeit des Waldeigentums, Der Forst- und Holzwirt, 10. Juli 1976, S. 237–245. Siehe auch § 2 Abs. 1 Waldgesetz AG: «Mit dem Eigentum an Wald sind Verpflichtungen gegenüber der Allgemeinheit verbunden.»

¹² Siehe dazu MANFRED REHBINDER, Rechtssoziologie, 2014, S. 78–97.

¹³ Motion 16.3543, Einführung des Prinzips «one in, two out» für neue Bundeserlasse, Einreichungsdatum 17. Juni 2016, vom Nationalrat am 28. Februar 2018 abgelehnt.

¹⁴ Motion 18.3061.