

**Zeitschrift:** Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse

**Herausgeber:** Schweizerischer Forstverein

**Band:** 167 (2016)

**Heft:** 5

**Artikel:** Programmvereinbarungen Wald : strategische und operative Ebene im Zusammenspiel (Essay)

**Autor:** Walker, David / Roose, Zilla

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1097447>

### **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:** 02.05.2026

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

# Programmvereinbarungen Wald – strategische und operative Ebene im Zusammenspiel (Essay)

David Walker Interface Politikstudien Forschung Beratung (CH)\*  
Zilla Roose Interface Politikstudien Forschung Beratung (CH)

## Programmvereinbarungen Wald – strategische und operative Ebene im Zusammenspiel (Essay)

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurden die Programmvereinbarungen als neues Instrument für die Subventionierung in der Waldpolitik eingeführt. Die Aufgaben in der Waldpolitik werden wie vor der Einführung des NFA gemeinsam durch den Bund und die Kantone erbracht (Verbundaufgabe). Der Bund und die Kantone stehen vor der Herausforderung, die Balance zwischen strategischer Steuerung durch den Bund und operativer Umsetzung durch die Kantone zu finden. Dieser Essay zeigt, dass zwischen den Bereichen Schutzwald, Waldbiodiversität und Waldbewirtschaftung grosse Unterschiede darin bestehen, wie und in welchem Umfang der Bund die Kantone bei der Weiterentwicklung der entsprechenden Programmvereinbarungen einbezieht. Weiter unterscheidet sich in diesen drei Bereichen das Ausmass der Steuerung durch den Bund. Im Bereich Waldbewirtschaftung steuert der Bund aufgrund diverser Fördertatbestände breit, aber nicht so stark im Detail. Umgekehrt ist die Steuerung in den Bereichen Schutzwald und Waldbiodiversität weniger breit. Dafür ist aufgrund des Detaillierungsgrads der inhaltlichen Vorgaben die Steuerungstiefe in diesen beiden Bereichen gross.

**Keywords:** reform of fiscal equalization and the division of tasks, program agreements, forest policy, joint task of the Confederation and the cantons

**doi:** 10.3188/szf.2016.0258

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

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Mit der Umsetzung der NFA wurde in der Waldpolitik mit den Programmvereinbarungen ein neues Instrument für die Subventionierung eingeführt. Bei der Vorbereitung der NFA war die Waldpolitik einer der Pilote, um die neuen Instrumente der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu testen («effor2», vgl. Haering et al 2002). In der Waldpolitik kommen drei Programmvereinbarungen (PV) in den Bereichen Waldbewirtschaftung, Schutzwald und Waldbiodiversität zum Einsatz. Gegenwärtig läuft die dritte Programmperiode 2016–2019 der NFA.

Innerhalb der NFA wird die Waldpolitik als eine jener Aufgaben taxiert, die gemeinsam durch den Bund und die Kantone erbracht werden (Verbundaufgabe), wobei sich *der Bund [...] möglichst auf die «strategische Ebene» zurückziehen und den Kantonen die operative Ebene überlassen [soll]* (Schweizerischer Bundesrat 2005: 6257). Mehrere Analysen zum

NFA – insbesondere auch im Umweltbereich – kommen zum Schluss, dass sich der Bund und die Kantone nach wie vor mit der Herausforderung konfrontiert sehen, die Balance bei ihrer Aufgabenteilung zu finden (Schweizerischer Bundesrat 2014, EFK 2014a, EFK 2014b, Walker et al 2015).

Um etwas Licht in das Zusammenspiel zwischen dem Bund und den Kantonen sowie in die daraus resultierenden Ergebnisse zu bringen, untersuchen wir in unserem Essay die drei PV der Waldpolitik aus den folgenden zwei Perspektiven: Erstens gehen wir der Frage nach, wie und in welchem Umfang der Bund die Kantone bei der Weiterentwicklung der PV einbezieht. Zweitens diskutieren wir, in welchem Ausmass der Bund mit den PV auf der Ebene der Kantone steuernd Einfluss nimmt.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ausgangspunkt unseres Essays ist ein Referat, welches wir am Montagskolloquium des Instituts für Terrestrische Ökosysteme der ETH Zürich zum Thema «Waldrelevante Förderung in der Schweiz – Stand, Herausforderungen und ein Blick über die Grenze» am 26. Oktober 2015 gehalten haben.

Mit der NFA verfolgt der Bund das Ziel, die Subventionierung von einer Inputsteuerung (Kostenorientierung) zu einer Outputsteuerung (Wirkungsorientierung) umzustellen (Schweizerischer Bundesrat 2001). Die bisherigen Wirkungsanalysen zur NFA durch den Bund kommen zum Schluss, dass dieser grundsätzliche Wechsel des Subventionssystem vollzogen ist (Schweizerischer Bundesrat 2014, EFV 2013). Evaluationen zu den PV im Umweltbereich weisen darauf hin, dass die involvierten Akteure willens sind, zu lernen und das Instrument der PV weiter zu verbessern. Die Zufriedenheit mit dem Instrument ist bei den betroffenen Akteuren bei Bund und Kantonen hoch (Walker et al 2015, EFK 2014b, Zimmermann et al 2012, Jenny et al 2008).

In Bezug auf die Verbundaufgabe von Bund und Kantonen in der Waldpolitik sind zwei Elemente von Relevanz:

- *Waldrechtliche Delegation von Aufgaben an die Kantone:* Die gesetzliche Grundlage für die drei PV in der Waldpolitik bilden die Art. 36, 37, 38 und 38a des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 (WaG, SR 921.0; Stand 1. Juli 2013). Von zentraler Bedeutung ist Art. 20 WaG zu den Bewirtschaftungsgrundsätzen, in welchem festgehalten wird, dass die Kantone Planungs- und Bewirtschaftungsvorschriften erlassen. Im Bereich Schutzwald haben die Kantone sogar eine minimale Pflege sicherzustellen, sofern die Schutzfunktion dies erfordert (Art. 20 Abs. 5 WaG).
- *Zweistufiges Prinzipal-Agenten-Verhältnis:* Aus der Warte der Prinzipal-Agenten-Theorie ist der für die strategische Steuerung verantwortlich zeichnende Bund der Prinzipal (Auftraggeber). Die Kantone sind seine Agenten (Auftragnehmer), welche für die operative Umsetzung zuständig sind. Die Situation in der Waldpolitik ist aber so, dass bei einem grossen Teil der über die PV unterstützten Förderatbestände nicht die Kantone, sondern die Waldbesitzenden oder deren Bewirtschaftende die tatsächlichen Leistungserbringer sind. Die Konsequenz daraus ist, dass die Kantone als Agenten des Bundes auf kantonaler Ebene selber die Rolle des Prinzipals innehaben. Aus unserer Sicht haben die Kantone auch auf nationaler Ebene eine strategische Mitverantwortung zu tragen. In diesem Zusammenhang interessant ist der Schluss des Bundesrats in seinem Wirksamkeitsbericht zum NFA, dass das Instrument der PV für Aufgaben *nicht in Frage [kommt], bei denen der Leistungsimpuls von den privaten Eigentümern ausgeht und diese in der Regel weder vom Bund noch von den Kantonen zu bestimmten Leistungen gezwungen werden können* (Schweizerischer Bundesrat 2014: 147). Ein Schluss, der nicht nur in der Waldpolitik im Widerspruch zur Praxis steht.

Die Umsetzung des Systems der PV im Umweltbereich besteht im Prinzip aus folgenden vier Elementen, bei welchen die Kantone mehr oder weniger explizit bei der Weiterentwicklung der PV einbezogen werden: Vernehmlassung bei Änderungen der einschlägigen Verordnungen, Anhörung zum Entwurf des Handbuchs Programmvereinbarungen im Umweltbereich (nachfolgend Handbuch PV), Umfrage bei den Kantonen zu geplanten Eingaben für die nächste NFA-Programmpériode und Erfahrungsgespräche im Rahmen der Stichprobenkontrollen durch den Bund (BAFU 2015, Walker et al 2015).

Darüber hinaus konnten die Kantone bei der Überarbeitung des Handbuchs PV respektive bei der Weiterentwicklung der PV für die NFA-Programmpériode 2016–2019 unterschiedlich stark mitwirken. Im Bereich Schutzwald wurde eine Begleitgruppe mit Vertretungen aus sieben Kantonen eingesetzt (BAFU 2015). Im Bereich Waldbewirtschaftung gab es vier Begleitgruppen, in welchen insgesamt zwölf Kantone vertreten waren (BAFU 2015). Nur im Bereich Waldbiodiversität gab es für die Weiterentwicklung der PV für die NFA-Programmpériode 2016–2019 keine Begleitgruppe (mündliche Mitteilung Sabine Herzog, Bundesamt für Umwelt [BAFU]). Dabei sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: Erstens ist die Notwendigkeit einer Partizipation vor allem gegeben, wenn die eigentliche Programmpolitik substanziell angepasst wird, was im Bereich Waldbiodiversität nicht der Fall war. Zweitens bestehen in allen drei Bereichen Vollzugshilfen des BAFU, welche den Kantonen für die Umsetzung der PV zur Verfügung stehen. Gemäss den Impessen der im Handbuch PV explizit genannten Vollzugshilfen hat der Bund die Kantone – neben Vertretenden aus der Forschung und von Verbänden – bei deren Erarbeitung mit einbezogen (vgl. z.B. Imesch et al 2015, Bernasconi et al 2014, Rosset et al 2012, BAFU 2010). In Bezug auf das Zusammenspiel von Bund und Kantonen besonders erkenntnisreich sind die beiden Grundlagen im Bereich Schutzwald: «Nachhaltigkeit und Erfolgskontrolle im Schutzwald» (NaiS; Frehner et al 2005) und «SilvaProtect-CH» (vgl. Losey & Wehrli 2013):

- *NaiS:* Wie eingangs darauf hingewiesen, sind die Kantone gemäss Art. 20 Abs. 5 WaG in Wäldern mit Schutzfunktion zur Sicherstellung einer minimalen Pflege verpflichtet. Die Vollzugshilfe «NaiS» ist eine überarbeitete Neuauflage der Wegleitung «Minimale Pflegemassnahmen für Wälder mit Schutzfunktion», welche aus einem Projekt der flankierenden Massnahmen (FLAM) des Walderhebungsprogramms (WEP) 1992–1995 entstanden ist (BUWAL 1996). Die Erarbeitung von NaiS zeichnet sich durch eine enge Zusammenarbeit zwischen Personen aus der Forschung und der Praxis aus (insbesondere der Schweizerischen Gebirgswaldpflegegruppe [GWG]).

● *SilvaProtect-CH*: Gemäss Art. 18 Verordnung über den Wald (WaV, SR 921.01, Stand 1. Januar 2016) sind die Kantone verpflichtet, ihre Schutzwälder auszuscheiden. Im Jahr 1996 hat das damalige Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) in einem Kreisschreiben den Kantonen Vorgaben gemacht, Wälder mit Schutzfunktion auszuscheiden, die anschliessenden Arbeiten der Kantone wurden aber nicht näher begleitet. Dieses Vorgehen hat zu grossen Unterschieden zwischen den Kantonen in Bezug auf die Flächen ausgeschiedener Schutzwälder geführt. Auf den von den Kantonen erarbeiteten Grundlagen war ein einigermaßen einheitlicher, objektiver Umgang im Rahmen der NFA auf nationaler Ebene nicht möglich. An einer Tagung von Bund und Kantonen im Jahr 2003 wurde der Beschluss gefasst, durch ein gemeinsames Projekt den Schutzwald nach harmonisierten, objektiven Kriterien auszuscheiden (vgl. Losey & Wehrli 2013). *SilvaProtect-CH* ist ein hervorragendes Beispiel für Subsidiarität: Aufgaben, die auf der unteren Ebene nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten erfüllt werden können, soll die nächsthöhere Ebene subsidiär (unterstützend) übernehmen.

### Ausmass der Steuerung

PV sind in der Kategorisierung nach Braun & Girod (2003) jenen staatlichen Steuerungsinstrumenten zuzuordnen, die indirekt und mittels eines finanziellen Anreizes wirken sollen. Um das Ausmass der Steuerung beurteilen zu können, verwenden wir ein simples Modell (Abbildung 1): Bei der Steuerungsbreite wird analysiert, wie viel von einem Aufgabenfeld durch die Vorgaben des Bundes abgedeckt wird. Wie weit die Vorgaben des Bundes im Handbuch PV und in den einschlägigen Vollzugshilfen ins Detail gehen, wird mit der Steuerungstiefe untersucht. Wie stark also steuert der Bund Aspekte, die auf der operativen Ebene von Relevanz sind?

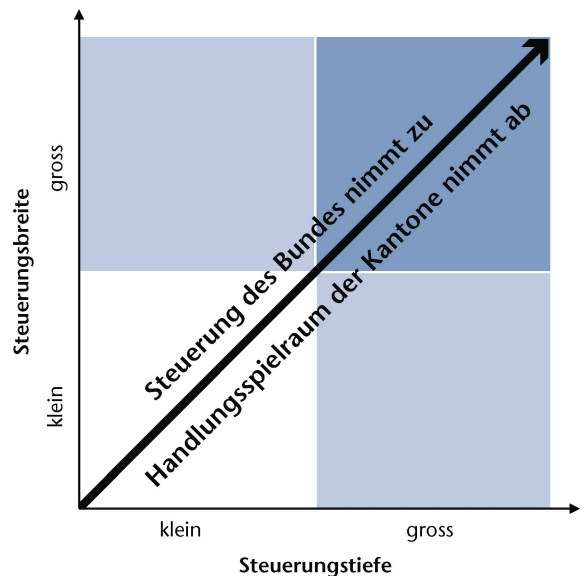


Abb 1 Modell für die Beurteilung des Ausmasses der Steuerung durch den Bund in den Programmvereinbarungen der Waldpolitik.

Dieser Essay stützt sich lediglich auf eine Inhaltsanalyse relevanter Dokumente (Handbuch PV und Vollzugshilfen). Um die gewonnenen Erkenntnisse auf eine breitere empirische Basis zu stellen, müssten zu allen drei Bereichen die Meinungen der «Verbundpartner» von Bund und Kantonen eingeholt werden. Wie in einem Kommunikationsprozess wurde in diesem Essay in erster Linie der Inhalt einer Mitteilung (hier Handbuch PV und Vollzugshilfen) untersucht. Die Perspektiven des Senders (Bund) und der Empfangenden (Kantone) wurden nicht direkt bei den betroffenen Akteuren erhoben.

Ein grober Ansatz, um das Ausmass der Steuerung zu beurteilen, besteht in der Erfassung des Umfangs der relevanten Textstellen im Handbuch PV. Die diesem Ansatz unterliegende Hypothese lautet, je umfangreicher das Handbuch PV, desto tiefer und breiter die davon ausgehende Steuerung. Abbildung 2 zeigt die Anzahl Zeichen der Abschnitte zu einzelnen PV der bisherigen drei Handbücher PV.

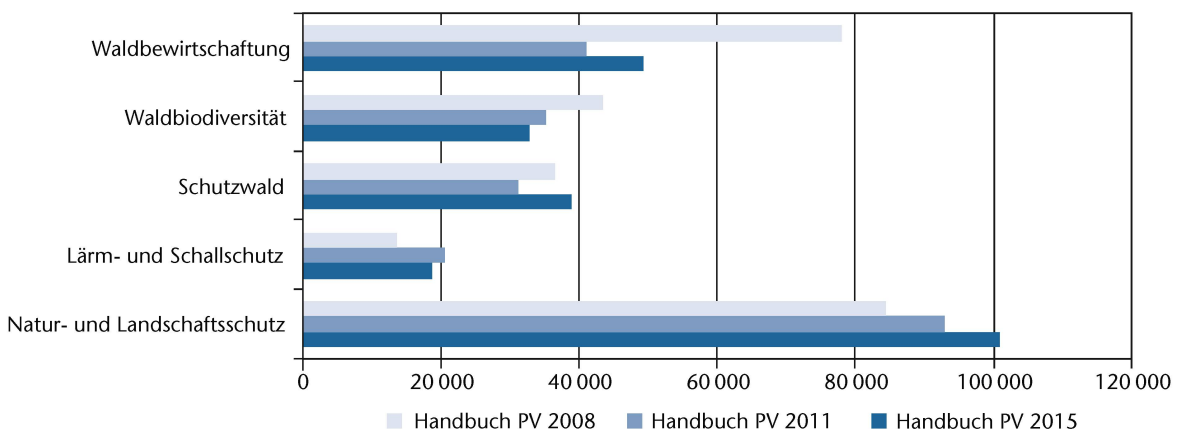


Abb 2 Anzahl Zeichen (inkl. Leerschläge) der drei Programmvereinbarungen (PV) in der Waldpolitik im Vergleich zu den PV in den Bereichen Lärm- und Schallschutz sowie Natur- und Landschaftsschutz (BAFU 2008, BAFU 2011, BAFU 2015).

Neben den drei PV in der Waldpolitik sind die beiden PV Lärm- und Schallschutz sowie Natur- und Landschaftsschutz als Referenz jener PV mit dem geringsten und dem grössten Umfang abgebildet. Im Quervergleich sind die Differenzen zwischen den drei PV zur Waldpolitik gering. Sie liegen zudem näher bei der PV Lärm- und Schallschutz als bei der PV Natur- und Landschaftsschutz. Hierbei gilt allerdings zu berücksichtigen, dass nur die Handbücher PV ohne die Vollzugshilfen eingeflossen sind (z.B. NaiS 564 Seiten, Vollzugshilfe Biodiversität im Wald 186 Seiten, Vollzugshilfe Wald und Wild 24 Seiten).

### Steuerungsbreite

Ein einfacher Indikator, um die Steuerungsbreite in den drei Bereichen zu vergleichen, sind die für jede PV festgelegten Programmziele (Tabelle 1). Es fällt auf, dass bei den Programmzielen der drei PV grosse Unterschiede in Bezug auf den Inhalt und dessen Stringenz bestehen:

- Im Bereich *Schutzwald* beziehen sich die ersten beiden Programmziele auf den Schutzwald und ergänzen sich inhaltlich. Das dritte Programmziel zum Waldschutz geht nicht nur über den Schutzwaldperimeter, sondern über das Waldareal hinaus.
- Im Bereich *Waldbiodiversität* werden mit den beiden Programmzielen die wesentlichen Elemente zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität abgedeckt (Arten, Lebensräume, Prozessschutz, Vernetzung usw.). Das Element der genetischen Vielfalt wird in den fachspezifischen Erläuterungen im Handbuch PV zum Bereich Waldbiodiversität allerdings nicht ausdrücklich genannt. Hingegen findet es Erwähnung in der Vollzugshilfe Biodiversität im Wald und im Handbuch PV in den fachspezifischen Erläuterungen im Bereich Waldbewirtschaftung im Zusammenhang mit der Jungwaldpflege und dem forstlichen Vermehrungsgut.
- Im Bereich *Waldbewirtschaftung* sind die vier Programmziele ein Sammelsurium unterschiedlicher Fördertatbestände.

### Steuerungstiefe

Bei der Beurteilung der Steuerungstiefe, welche aufzeigen soll, wie stark die Vorgaben des Bundes für die operative Umsetzung der Kantone ins Detail

gehen, zeigen sich ebenfalls deutliche Differenzen zwischen den drei PV:

- Im Bereich *Schutzwald* wird die Steuerungstiefe primär durch die beiden Grundlagen NaiS und SilvaProtect-CH bestimmt und ist differenziert zu beurteilen. Auf der einen Seite gibt der Bund mit SilvaProtect-CH im Prinzip vor, welche Waldflächen in einem Kanton als Schutzwald gelten, und schränkt so den Handlungsspielraum der Kantone stark ein. Obwohl sich der Inhalt von NaiS auf die Ebene der Waldstandorte bezieht, stellt NaiS eine Konzeption mit minimalen Anforderungen an die Schutzwaldpflege dar, was den Kantonen wiederum Spielraum offen lässt.
- Für den Bereich *Waldbiodiversität* deklariert der Bund im aktuellen Handbuch PV, dass er *noch stärker als bisher Umsetzungsschwerpunkte setzen [will und] richtungsweisend dafür [...] die Vollzugshilfe «Biodiversität im Wald: Ziele und Massnahmen»* ist (BAFU 2015: Teil 8, Seite 3). Die Vollzugshilfe enthält sieben Wirkungsziele auf nationaler Ebene, dreizehn Massnahmen in sechs Bereichen sowie Empfehlungen zu Art und Qualität der Massnahmen. Für die sechs Massnahmenbereiche sind auf der Ebene der Wirtschaftsregion gemäss Landesforstinventar (LFI) der «regionale» Handlungsbedarf und die «nationalen» Umsetzungsschwerpunkte definiert. Gerade für jene Kantone, welche vollständig in einer Wirtschaftsregion liegen (beide Appenzell, beide Basel, Glarus, Graubünden, Jura, Schaffhausen, Tessin, Uri und Wallis), legt der Bund im Prinzip fest, was und wie umgesetzt werden soll.
- Im Bereich *Waldbewirtschaftung* kann die Steuerungstiefe anhand verschiedener Unterlagen gemessen werden: Die Anhänge in den fachspezifischen Erläuterungen von Teil 9 im Handbuch PV zur überbetrieblichen Kooperation, zu geeigneten Geschäftsmodellen oder zu Businessplänen sind knapp und allgemein gehalten. Die Vollzugshilfe «Wald und Wild» beinhaltet eine generelle Vorgehensweise, wie Wald-Wild-Konzepte entwickelt, umgesetzt und kontrolliert werden können (BAFU 2010). Aus einem gemeinsamen Prozess von Bund und Kantonen sind Grundlagen entwickelt worden, wie Kontrolle und Berichterstattung zur nachhaltigen Waldbewirtschaftung erfolgen sollen (Bernasconi et al 2014, Rosset et al 2012).

| Schutzwald  | Waldbiodiversität   | Waldbewirtschaftung                                  |
|---|---|--|
| 3 Programmziele:                                      | 2 Programmziele:  | 4 Programmziele:                                     |
| 1) Schutzwaldbehandlung                               | 1) Schutz von Waldflächen und Bäumen mit besonderen Naturwerten | 1) Optimale Bewirtschaftungsstrukturen und -prozesse |
| 2) Sicherstellung der dafür notwendigen Infrastruktur | 2) Förderung von Lebensräumen und Arten                         | 2) Forstliche Planungsgrundlagen                     |
| 3) Waldschutz   |   | 3) Jungwaldpflege (inkl. Vermehrungsgut)             |
|   |   | 4) Praktische forstliche Ausbildung                  |

**Tab 1** Programmziele der Programmvereinbarungen in der Waldpolitik für die NFA-Programmperiode 2016–2019 (BAFU 2015) für die Beurteilung der Steuerungsbreite.

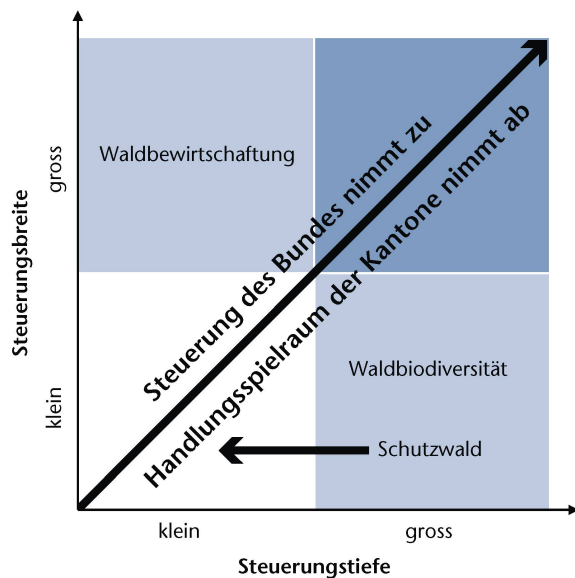


Abb 3 Beurteilung des Ausmasses der Steuerung in den Programmvereinbarungen in der Waldpolitik.

## Diskussion und Ausblick

Zusammenfassend ist das Ausmass der Steuerung durch den Bund wie folgt zu beurteilen (Abbildung 3): Im Bereich Waldbewirtschaftung ist aufgrund der Ansammlung unterschiedlicher Förderatbestände in einer PV die Steuerungsweite gross. Dagegen steuert der Bund nicht so tief greifend, weil er in der PV und den Vollzugshilfen vor allem konzeptionelle Vorgaben macht. Die Bereiche Waldbiodiversität und Schutzwald sind weniger breit angelegt und fokussieren auf wenige Inhalte. Dagegen ist die Steuerungstiefe bei beiden Bereichen als gross zu beurteilen. Es gilt dabei allerdings zu berücksichtigen, dass die Kantone im Bereich Schutzwald stark einbezogen wurden (z.B. Entwicklung der PV, Erarbeitung von NaiS). Sie mussten mit der Ausscheidung der Schutzwälder auf der Basis von SilvaProtect-CH eine zentrale Grundlage im Wesentlichen selber erarbeiten. Der Pfeil in Abbildung 3 Richtung des Quadranten unten links soll andeuten, dass der Bund den Kantonen trotz der detaillierten Steuerung im Bereich Schutzwald einigen Handlungsspielraum lässt. Dies steht im Gegensatz zum Bereich Waldbiodiversität, in welchem der Bund die Kantone bei der Entwicklung der PV und der relevanten Vollzugshilfe weniger stark miteinbezogen hat und vor allem bis auf die regionale Ebene konkrete Vorgaben zu Zielen und Massnahmen macht. Der Handlungsspielraum der Kantone wird in diesem Bereich durch den Bund stark eingeschränkt. Fazit: Im Sinne der Verbundaufgabe des NFA zieht sich der Bund im Bereich Waldbiodiversität im Gegensatz zu den Bereichen Schutzwald und Waldbewirtschaftung am wenigsten stark auf die strategische Ebene zurück und überlässt den Kantonen den geringsten Handlungsspielraum auf der operativen Ebene.

Zur Erklärung der Unterschiede zwischen den drei Bereichen haben wir in unserem Essay auf zwei mögliche Faktoren verwiesen. Erstens spielt das Ausmass der Partizipation der Kantone sowohl bei der Weiterentwicklung der PV als auch bei der Erarbeitung der relevanten Grundlagen für die Umsetzung in den Kantonen eine zentrale Rolle. Zweites ist natürlich die explizite Delegation einer Aufgabe an die Kantone von Relevanz (z.B. im Bereich Schutzwald gemäss Art. 20 Abs. 5 WaG). Aus unserer Perspektive gälte es vor allem folgende Fragen zu vertiefen: Wie gross ist das «Vertrauen» des Bundes als Prinzipal in die Kantone als seine Agenten? Bestehen diesbezüglich Differenzen zwischen den drei Bereichen? Welchen Einfluss haben andere Politiken, beispielsweise die Strategie Biodiversität Schweiz (BAFU 2012a), die Ressourcenpolitik Holz (BAFU et al 2014) oder die Politik zur Anpassung an den Klimawandel (BAFU 2012b, BAUFU 2014)?

Schliesslich ist im Hinblick auf die weitere Verbesserung des Instruments der PV die Empfehlung zu formulieren, dass die Wirkungsweise der einzelnen PV und deren Auswirkungen bis auf die Ebenen der Waldbesitzenden, der Waldwirtschaft und des Waldes zu untersuchen wären, wie das in der Vergangenheit für die Programmziele 1, Optimale Bewirtschaftungseinheiten, und 2, Holzlogistik, des Bereichs Waldbewirtschaftung für die NFA-Programmperiode 2008–2011 (Zimmermann et al 2012) getan wurde. ■

Eingereicht: 19. Mai 2016, akzeptiert (ohne Review): 27. Mai 2016

## Literatur

- BAFU (2008) Handbuch NFA im Umweltbereich. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Vollzug 0808. 283 p.
- BAFU (2010) Vollzugshilfe Wald und Wild. Das integrale Management von Reh, Gämse, Rothirsch und ihrem Lebensraum. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Vollzug 1012. 24 p.
- BAFU (2011) Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Vollzug 1105. 222 p.
- BAFU (2012A) Strategie Biodiversität Schweiz. Bern: Bundesamt Umwelt. 89 p.
- BAFU (2012B) Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz – Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder. Erster Teil der Strategie des Bundesrates vom 2. März 2012. Bern: Bundesamt Umwelt. 64 p.
- BAFU (2014) Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz – Aktionsplan 2014–2019. Zweiter Teil der Strategie des Bundesrates vom 9. April 2014. Bern: Bundesamt Umwelt. 100 p.
- BAFU (2015) Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016–2019. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Vollzug 1501. 266 p.
- BAFU, BFE, SECO (2014) Ressourcenpolitik Holz. Strategie, Ziele und Aktionsplan Holz. Bern: Bundesamt Umwelt. 36 p.
- BERNASCONI A, GUBSCH M, HASSPACHER B, ISELI R, STILLHARD J (2014) Präzisierung Basis-Indikatoren Nachhaltigkeitskontrolle Wald. Bern: Bundesamt Umwelt. 57 p.

- BRAUN D, GIROD O (2003)** Steuerungsinstrumente. In: Schubert K, Bandelow CN, editors. Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg. pp. 147–174.
- BUWAL (1996)** Minimale Pflegemassnahmen für Wälder mit Schutzfunktion. Bern: Bundesamt Umwelt Wald Landschaft.
- EFK (2014A)** Programmvereinbarungen – Risiken und Herausforderungen. Synthesebericht. Bern: Eidgenöss Finanzkontrolle, Prüfbericht 1.12507.601.00402.01.32 p.
- EFK (2014B)** Prüfung von Programmvereinbarungen in den Bereichen Natur und Landschaftsschutz sowie Revitalisierung. Bern: Eidgenöss Finanzkontrolle, Prüfbericht 1.13268.810.00300.02. 46 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: Eidgenöss Finanzverwaltung. 37 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.
- HAERING B, GSPONER G, KOCH P (2002)** Efor 2: Konzeptbericht wirkungsorientierte Subventionspolitik im Rahmen des Waldgesetzes. Bern: Bundesamt Umwelt Wald Landschaft, Umwelt-Materialien 145. 118 p.
- IMESCH N, STADLER B, BOLLIGER M, SCHNEIDER O (2015)** Biodiversität im Wald: Ziele und Massnahmen. Vollzugshilfe zur Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt im Schweizer Wald. Bern: Bundesamt Umwelt, Umwelt-Vollzug 1503. 186 p.
- JENNY A, KLINGLER G, HAERING B (2008)** Programmverhandlungen NFA: Evaluation, im Auftrag des BAFU. Zürich: Econcept AG. 50 p.
- LOSEY S, WEHRLI A (2013)** Schutzwald in der Schweiz. Vom Projekt SilvaProtect-CH zum harmonisierten Schutzwald. Bern: Bundesamt Umwelt. 29 p.
- ROSSET C, BERNASCONI A, HASSPACHER B, GOLLUT C (2012)** Nachhaltigkeitskontrolle Wald. Schlussbericht. Im Auftrag des Bundesamts für Umwelt BAFU. Zollikofen: Hochschule Agrar-Forst- Lebensmittelwissenschaften. 81 p.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2001)** Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. September 2001. BBl 2001–2292.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2005)** Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005. BBl 2005–1465.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2014)** Wirksamkeitsbericht 2012–2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012–2015. Bern: Schweizerischer Bundesrat. 269 p.
- WALKER D, STROTZ C, LANDIS F, RIEDER S (2015)** Evaluation Programmvereinbarungen im Umweltbereich. Bericht zuhanden des Bundesamts für Umwelt. Luzern: Interface Politikstudien Forschung Beratung. 63 p.
- ZIMMERMANN W, KISSLING-NÄF I, VON FELTEN N, BERNATH K (2012)** Evaluation der Fördermassnahmen zur Strukturverbesserung der Forstbetriebe. Im Auftrag des BAFU, Abteilung Wald. Zürich: ETH Zürich Professur Umweltpolitik und Umweltökonomie. 85 p.

## Conventions-programmes dans le domaine des forêts – interaction entre les niveaux stratégique et opérationnel (essai)

Avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), les conventions-programmes ont été introduites comme un nouvel instrument de subventionnement de la politique forestière. Comme auparavant, les tâches de la politique forestière sont partagées entre la Confédération et des cantons (tâche conjointe). Ils sont confrontés au défi de trouver un équilibre entre la gestion stratégique de la Confédération et la mise en œuvre opérationnelle de la part des cantons. Cet essai montre que des différences importantes existent entre les domaines des forêts de protection, de la biodiversité en forêt et de la gestion forestière. Il s'agit notamment de distinguer l'étendue du contrôle exercé par la Confédération dans ces trois domaines. De plus, cette contribution présente comment et dans quelle mesure la Confédération implique les cantons dans l'élaboration des conventions-programmes. Dans le domaine de la gestion forestière, la Confédération mène de nombreuses mesures d'encouragements, mais qui, prises individuellement, restent faibles. Inversement, la gestion des domaines des forêts de protection et de la biodiversité en forêt est plus ciblée. Sur la base du degré de précision du contenu des mesures, la conduite paraît plus forte dans ces deux domaines.

## Forest Program Agreements – interplay between the strategic and the operational level (essay)

With the reform of the fiscal equalization and division of tasks between the Confederation and the cantons program agreements were introduced as a new subsidy instrument in Swiss forest policy. The forest policy tasks continue to be jointly performed by the Confederation and the cantons, as was the case prior to the latter reform. The Confederation and the cantons are confronted with the challenge of balancing strategic steering by the Confederation and implementation by the cantons. This essay shows that in the domains of protection forest, forest biodiversity and forest management there are big differences in terms of how and to what extent the Confederation includes the cantons in the further development of the respective program agreements. In addition, the degree of steering through the Confederation varies in these three domains. Due to diverse objects of funding the Confederation steers broadly in the domain of forest management, but not in great detail. Conversely, the steering by the Confederation in the domains of protection forest and forest biodiversity is less broad, but due to the detailed content specifications the steering depth is high in these domains.