

Beschluss Nr. 1024/2015

Schwyz, 27. Oktober 2015 / ah

Subsidiarität in der Waldbewirtschaftung – Delegation von Aufgaben an Dritte

Beantwortung der Motion M 8/15

1. Wortlaut der Motion

Am 14. April 2015 haben Kantonsrat Andreas Meyerhans und drei Mitunterzeichnende folgende Motion eingereicht:

„Der Kanton Schwyz verfügt über rund 27 000 Hektaren Waldfläche. Knapp die Hälfte dieser Fläche gehört Korporationen und dem Kloster Einsiedeln. Sie haben eigene Forstbetriebe mit einer forstfachlichen Führung. Die restliche Fläche gehört über 3000 Waldeigentümern, die ihren Wald selber oder mit Hilfe von externem forstwirtschaftlichem Fachpersonal unterhalten und nutzen. Für die Bewirtschaftung des Staatswaldes im Umfang von 182 Hektaren verfügt der Kanton über eine eigene Staatswaldgruppe. Die Aufsicht über den Wald und dessen Bewirtschaftung hat das kantonale Amt für Wald und Naturgefahren (AWN) mit seinen Förstern und Forstingenieuren.

Der Kanton Schwyz hat Ende der 1990er-Jahre im Rahmen einer umfangreichen Studie, die mit dem Bund zusammen erarbeitet wurde, grössere Forstbetriebe aufgefordert, sich zu professionalisieren. Dies unter anderem mit dem Ziel der Übernahme von mehr Eigenverantwortung sowie gewisser Aufgaben, die damals wie heute beim AWN liegen. Um die Bewirtschaftung des Schutzwaldes ebenfalls zu professionalisieren, hat der Regierungsrat zudem Waldbesitzer wie diejenigen an der Rigi-Nordlehne aufgefordert, sich zu einer Waldbaugenossenschaft zusammen zu schliessen.

Die Professionalisierung hat insbesondere bei der Korporation Wollerau, der Genossame Dorf Binzen, der Unterallmeindkorporation und der Oberallmeindkorporation stattgefunden. Sie führen heute Betriebe mit forstfachlicher Führung und bewirtschaften rund 12 500 der 27 000 Hektaren. Die Oberallmeindkorporation betreut mittlerweile auch die Waldungen des Klosters Einsiedeln.

Der Kanton Schwyz lebt davon, dass möglichst viel subsidiär und eigenverantwortlich erledigt wird. So treten die Wuhrkorporationen bei Bachverbauungen und deren Unterhalt immer noch als selbständige Bauherren auf. Der Bau und Unterhalt von Erschliessungsstrassen ist durch Flurge-nossenschaften ebenfalls ähnlich eigenverantwortlich organisiert.

In den vergangenen Jahren sind immer wieder Diskussionen über die Delegation von gewissen Aufgaben geführt worden, die heute beim AWN liegen und in anderen Kantonen von Betrieben umgesetzt werden. Im Zentrum standen die sogenannte Anzeichnung sowie die Projektierung und Bauleitung. Geschehen ist bis anhin wenig; so hat sich etwa die Ende der 1990er-Jahre auf Initiative des Kantons gegründete Waldbaugenossenschaft Pro Silva Rigi-Nord aufgrund mangelnder Kompetenzen mittlerweile wieder aufgelöst.

Der Regierungsrat hat aufgrund dieser unbefriedigenden Situation 2012 eine Untersuchung zur Frage der Delegation von Aufgaben an Dritte in Auftrag gegeben. Im Schlussbericht des Gutach-tens kommt ETH-Professor W. Zimmermann zum Schluss, dass Aufgaben in den Bereichen An-zeichnung sowie Projektierung und Bauleitung vom AWN an Betriebe mit forstfachlicher Führung übertragen werden können und dass Leistungsvereinbarungen zwischen dem Kanton und solchen Betrieben vorstellbar und zweckmässig sein können. Da das AWN in allen Bereichen weiterhin die Oberaufsicht behält, bleibt die Erfüllung der Funktionen des Schwyzer Waldes garantiert. Zur Klärung von allfälligen rechtlichen Unsicherheiten regt der Bericht an, in der kantonalen Waldge-setzgebung eine oder mehrere Bestimmungen aufzunehmen, welche die Möglichkeit der Auslage-rung bestimmter Vollzugsaufgaben an Dritte explizit vorsieht.

Die Umsetzung der Erkenntnisse des seit Februar 2014 vorliegenden Berichts lassen auf sich warten. Eine offenbar geplante Pilotphase zum Testen der vorgeschlagenen Änderungen ist immer noch nicht gestartet. Dabei besteht Handlungsbedarf, auch vor dem Hintergrund der Aufgaben-überprüfung im Rahmen des kantonalen Sparprogramms. Bürger und zahlreiche Waldbesitzer können zum Beispiel nicht verstehen, wieso das AWN weiterhin Aufgaben wahrnimmt, die fach-lich ausgewiesene Dritte mindestens ebenso gut direkt ausführen können. Der Fall der Rodungs-arbeiten zur Sanierung des Illgauer Tunnels hat zudem gemäss der kantonalen Kompetenzstelle für das Beschaffungswesen auch gezeigt, dass das AWN teilweise falsch vorging und Forstbetrie-be und Waldeigentümer benachteiligte.

Wieso werden Eigenverantwortung und Subsidiarität im Bereich der Waldbewirtschaftung nicht gefördert? Damit nun Nägel mit Köpfen gemacht werden können, gilt es die entsprechenden Punkte gesetzlich zu regeln.

Wir fordern den Regierungsrat auf, eine Änderung des Waldgesetzes (SRSZ 313.110) und allfäl-lig entsprechender Verordnungen vorzunehmen. Verlangt wird die explizite Schaffung der Mög-lichkeit zur Delegation von Aufgaben an fachlich ausgewiesene Dritte.

- Dabei geht es insbesondere um die Delegation der Anzeichnung an eingerichtete Forstbetrie-be mit forstfachlicher Führung unter Abgeltung entstehender Kosten; um die Schaffung der Möglichkeit der Delegation von Projektierung und Bauleitungen an eingerichtete Forstbetriebe und private Ingenieurbüros mit entsprechender Fachkompetenz ab 2016, spätestens aber ab 2017. Dem Amt für Wald und Naturgefahren soll in den genannten Fällen lediglich eine Oberaufsicht zukommen.*
- Auch ist die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Ermöglichung von Leistungsaufträ-gen an eingerichtete Forstbetriebe mit forstfachlicher Führung zu prüfen.*

- *Im Rahmen der Änderungen ist auch die Gründung von rechtlich selbständigen Waldbaugenossenschaften ernsthaft zu prüfen.*

Wir danken dem Regierungsrat für die Behandlung unseres Anliegens.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Bis weit über die Mitte des letzten Jahrhunderts wies die Schwyzer Waldwirtschaft hohe Reinerträge aus. Im Kielwasser der sinkenden Holzpreise verschlechterte sich die Ertragslage ab den 1970er Jahren kontinuierlich. Sturm- und Borkenkäferschäden führten zu weiteren Ertragseinbussen.

Mittels dringlichem Bundesbeschluss wurden im Jahre 1985 die forstlichen Subventionstatbestände in materieller wie in finanzieller Hinsicht massiv ausgebaut. Die Aufstockung der forstlichen Beiträge bei Bund und Kanton vermochte indessen den wirtschaftlichen Niedergang der Waldwirtschaft nicht aufzuhalten. Die Branche glitt immer tiefer in die Defizitwirtschaft ab. Dies veranlasste den Regierungsrat im Jahre 1997, zur Verbesserung der Ertragslage der Forstbetriebe das Programm „effor2“ zu starten. Es war damals als Pilotprojekt und Vorläufer der heutigen NFA-Programmvereinbarungen konzipiert. Aus „effor2“ resultierten verschiedene Vorschläge zu einer strukturellen und organisatorischen Neuorientierung der Betriebe. Parallel dazu wurde bei den Forstsubventionen das System der Abrechnungen nach Aufwand durch ein neues Pauschalbeitragssystem abgelöst. Die Steuerung erfolgte fortan über die Abgeltung von Leistungen und nicht mehr wie in der Vergangenheit, über die Subventionierung von Kosten.

„effor2“ hat den Forstbetrieben zahlreiche Impulse für organisatorische, strukturelle und logistische Veränderungen gegeben. Diese führten in den Betrieben, zusammen mit dem Einsatz hochtechnologischer Holzernte, zu markanten Produktivitätssteigerungen. Dieser Fortschritt, welcher in Form eines eigentlichen Technologieschubs nach dem Orkan Lothar vom 26. Dezember 1999 ihre Fortsetzung fand, erlaubte es, die Pauschalansätze nach unten anzupassen. Daraus ergaben sich für die öffentliche Hand jährliche Einsparungen zwischen vier bis sechs Millionen Franken. „effor2“ hatte auch Auswirkungen auf die Organisation und die Arbeitsteilung zwischen den Forstbetrieben sowie dem kantonalen Forstdienst. Das Pilotprojekt zeigte auf, dass die Eigenwirtschaftlichkeit der Forstbetriebe dann verbessert werden konnte, wenn eine klare Ergebnisverantwortung gegeben ist, klare Betriebsziele definiert sind und eine realistische Strategie entwickelt wird. Im Zuge von „effor2“ wurden die staatlich-hoheitlichen von den forstbetrieblich-unternehmerischen Aufgaben, mit dem Ziel der Interessensentflechtung, getrennt. Diese Aufgabenteilung zwischen Staat und Betrieb wirkte sich konsequenterweise auch auf die Organisation des kantonalen Forstdienstes aus. Im Jahre 2004 wurden die Forstkreise von fünf auf drei, die Forstreviere von zwölf auf zehn und gleichzeitig auch die damit verbundenen Personalstellen reduziert.

Im Jahre 2014 zeigte das von der Regierung in Auftrag gegebene ETH-Gutachten eine mögliche Trennlinie zwischen hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Aufgaben auf. Nicht-hoheitliche Aufgaben eignen sich in rechtlicher und betriebswirtschaftlicher Sicht eher für eine Übertragung an Dritte als hoheitliche Aufgaben. Das Gutachten weist darauf hin, dass individuell und von Aufgabe zu Aufgabe zu prüfen sei, wo zum Beispiel eine Delegation an Dritte die zweckmässigste Lösung darstelle und wo nicht. Je nach Art und Umfang einer Delegation müssten dafür allenfalls neue Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Da der Kanton insgesamt über einen gut funktionierenden und effizienten Forstdienst verfüge, wie das Gutachten weiter ausführt, bestehe für Reformen jedoch kein dringender Handlungsbedarf.

2.2 Erwägungen

Nach Art. 77 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) sorgt der Bund dafür, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann. Der Bund legt damit die Grundsätze über den Schutz des Waldes fest und fördert Massnahmen zur Erhaltung des Waldes. Quantitative sowie qualitative Walderhaltung ist eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kanton. Zur Zielerreichung schliesst der Bund mit dem Kanton, im Rahmen des NFA, alle vier Jahre Programmvereinbarungen ab. Der gesetzliche Schutz des Waldes und die verpflichtende Aufsicht durch staatliche Forstdienste haben in der Schweiz eine bald 130-jährige Tradition. Sie billigt den staatlichen Akteuren die notwendigen Aufsichts- und Kontrollaufgaben zu. Eine Delegation von Aufgaben muss dem geltenden Recht entsprechen und zweckmässig sein. Jede Auslagerung von staatlichen Aufgaben kann zu weitreichenden Änderungen hinsichtlich der gesetzlichen Grundlagen sowie in organisatorischen und personellen Belangen führen.

Das Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0, WaG) ist ein Rahmengesetz. Dessen Vollzug ist Sache des Kantons. Art. 51 WaG verpflichtet ihn, sein Gebiet in Forstkreise und Forstreviere einzuteilen sowie durch eine zweckmässige Organisation des Forstdienstes mit qualifiziertem Personal, die quantitative und qualitative Walderhaltung sicherzustellen. Auslagerungen setzen rechtliche Grundlagen sowie klare Bedingungen voraus, um den von der Waldgesetzgebung primär eingeforderten, funktionstauglichen Wald sicherzustellen. Sekundär können betrieblich-unternehmerische Aspekte wie Gewinnoptimierung oder Kostensenkung berücksichtigt werden. Dabei ist abzuwägen, welche Effizienzgewinne durch die Auslagerung einerseits und die weiterhin notwendigen Aufsichts- und Kontrollaufgaben andererseits durch den Kanton resultieren.

Die Motionäre schlagen vor, die Gründung von selbständigen Waldbaugenossenschaften zu prüfen. Grundsätzlich spricht nichts dagegen. Mit einer organisatorisch-logistischen Zusammenlegung von Flächen wird jedoch nur eine der Voraussetzungen für mögliche Kosteneinsparungen oder Prozessoptimierungen in der Waldbewirtschaftung geschaffen. Ebenso relevant ist, dass in einer neuen Organisationform ein Leistungsangebot definiert wird, welches auf einer klaren Kostenführerschaft und einer Differenzierung bezüglich der forstbetrieblichen Kernkompetenzen beruht. Holzschläge, die sich für eine hochmechanisierte Aufarbeitung eignen, sollten grundsätzlich an hochspezialisierte Forstunternehmer vergeben werden. Erfahrungsgemäss entstehen daraus oft Nutzenvorteile für die Eigentümer.

Parallel zur Schaffung neuer Organisationen sind Alternativen zu prüfen. Sie reichen vom Stockverkauf als einmalige Nutzungsrechtsvergabe über Waldpflegeverträge bis hin zur Waldakquisition. Welche strukturellen Voraussetzungen hier geschaffen werden, hängt primär vom Willen und der Bereitschaft der Waldeigentümer zur überbetrieblichen Zusammenarbeit ab.

Der Regierungsrat hält das Subsidiaritätsprinzip hoch. Im Waldbereich sind der Eigenverantwortung und der Selbstbestimmung jedoch rechtliche Grenzen gesetzt. Nicht ohne Grund hat der Bund nach dem jahrzehntelangen Raubbau an den Schutzwäldern im Alpenraum im Jahre 1876 das erste Bundesgesetz zur Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei im Hochgebirge geschaffen. Seither ist die Verfügungsgewalt der Waldbesitzer über ihr Eigentum bundesgesetzlich eingeschränkt. Der Kanton fungiert als Vertreter des öffentlichen Interesses an den Funktionen und damit den Leistungen des Waldes. Er ist gesetzlich verpflichtet, dafür zu sorgen, dass der Wald mit dem Ziel eines möglichst hohen Gemeinnutzens effizient und zielführend bewirtschaftet wird.

Mit Abschluss der NFA-Programmvereinbarungen hat sich der Kanton gegenüber dem Bund verpflichtet, die vereinbarten Ziele kostengünstig, zeit- und zweckgerecht zu erfüllen sowie die definierten Leistungen nachhaltig zu sichern. Diese Verpflichtung kann nicht ohne weiteres auf Dritte

übertragen werden. Eine Auslagerung der Holzanzeichnungskompetenz an Forstbetriebe, die über eine eigene fachliche Führung verfügen, ist aus heutiger Sicht für Wälder mit Nutzfunktion durchaus angebracht. Bei Wäldern mit den Vorrangfunktionen Schutz oder Biodiversität fallen die Betrachtung und damit die Frage der Auslagerung der Holzanzeichnungsbefugnis an Forstbetriebe differenzierter aus. Ähnliche Überlegungen sind bezüglich der Delegation von Projektierungs- und Bauleitungsaufgaben an fachlich ausgewiesene Forstbetriebe anzustellen. Auch hier trägt der Kanton die Verantwortung für den rechtmässigen und sachgerechten Einsatz der Subventionen. Dabei hat er insbesondere auch dafür zu sorgen, dass Leistungsbesteller, Leistungserbringer und Controller nicht identisch sind.

2.3 Pilotprojekt 2016

Der Regierungsrat hat Handlungsbedarf erkannt und sich dafür ausgesprochen, die Holzanzeichnung an Forstbetriebe zu delegieren, die über eine eigene fachliche Führung verfügen, sowie zukünftig vermehrt Projektierungs- und Bauleitungsaufgaben an fachlich ausgewiesene Forstbetriebe auszulagern.

Mit dem Ziel, die in der Arbeitsgruppe „AG effor3“ erarbeiteten Instrumente in der Praxis zu testen und erste Erfahrungen zu sammeln, hat der Regierungsrat das Umweltdepartement ermächtigt, mit den vier Forstbetrieben, die der „AG effor3“ angehören, ein einjähriges Pilotprojekt per 1. Januar 2016, zu starten. Dieses soll

- die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Auslagerung klären;
- die Chancen und Risiken einer Aufgabendelegation aufzeigen;
- die Wirkungen einer Systemänderung in organisatorischer Sicht und hinsichtlich Verfahren und Abläufen evaluieren;
- sowie die Fragen klären, welche Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen sowie welche Kostenreduktionen aus einem Systemwechsel resultieren würden.

Das Pilotprojekt wird mit den betroffenen Waldeigentümern und unter der Anwendung der in der „AG effor3“ gemeinsam erarbeiteten Instrumente durchgeführt. Im Rahmen des Pilotprojekts soll die Holzanzeichnung ohne Einschränkungen der Waldfunktion sowie die Projektierung und Bauleitung an Forstbetriebe delegiert werden. Zudem sollen mögliche spätere Leistungsvereinbarungen im Rahmen der NFA-Programmvereinbarung Schutzwald geprüft werden. Das Umweltdepartement hat dem Regierungsrat über die Erkenntnisse und Erfahrungen Bericht zu erstatten.

2.4 Fazit

Der Kanton ist gesetzlich verpflichtet, die ihm zur Verfügung stehenden, finanziellen Mittel mit dem Ziel eines möglichst hohen Gemeinnutzens effizient und zielführend einzusetzen. Eine Delegation staatlich-hoheitlicher Aufgaben sowie das Abschliessen von Leistungsvereinbarungen im Waldbereich zwischen Kanton und Waldbesitzern können je nach Art und Umfang allenfalls eine Rechtsgrundlage und damit eine Gesetzesänderung erforderlich sein. Bevor eine Gesetzesänderung und allfällig entsprechender Verordnungen ins Auge gefasst werden, ist im Rahmen des im Jahr 2016 stattfindenden Pilotprojekts zu prüfen, welche Vor- und Nachteile aus einer Aufgabendelegation entstehen. Der Regierungsrat wird nach Abschluss des Pilotprojekts über das weitere Vorgehen entscheiden.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion M 8/15 betreffend „Subsidiarität in der Waldbewirtschaftung – Delegation von Aufgaben an Dritte“ vom 14. April 2015 in ein Postulat umzuwandeln und erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 8/15 in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Umweltdepartement; Staatsschreiber; Amt für Wald und Naturgefahren; Sekretariat des Kantonsrates.

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber