

Wirkungsorientierte Elemente bei der Planung im Wald¹

BERNARDO ALBISETTI

Keywords: Regional forest planning, forest management, new public management. FDK 624 : 911 : UDK 65,02.02.1

1. Einleitung

In vorliegendem Aufsatz wird versucht, die aktuellen Planungsinstrumente zur Umsetzung der walddpolitischen Ziele im Wald zu analysieren. Nach einem kurzen geschichtlichen Rückblick soll die gegenwärtige Planung den heute massgeblichen Rahmenbedingungen gegenübergestellt werden. Aus dieser Gegenüberstellung resultieren neue Modelle sowohl für die Ebene der Betriebsplanung als auch für die Schnittstelle zur überbetrieblichen Planung. Zum Schluss soll darauf eingegangen werden, wo das Beschreiten neuer Wege im Bereich der forstlichen Planung in der Verwaltungspraxis auf Schwierigkeiten stossen kann.

2. Sich verändernde Rahmenbedingungen für die Planung im Wald

Die durch die zunehmende Entwaldung verursachten Naturkatastrophen im letzten Jahrhundert und die Gefahr der Holznot begründeten eine einheitliche schweizerische Forstpolitik. Nach einzelnen kantonalen Forstgesetzgebungen wurde 1876 das Eidgenössische Forstpolizeigesetz geschaffen, das für die öffentlichen Waldeigentümer im Gebirge die Wirtschaftsplanpflicht einführt.

Der Wirtschaftsplan galt also als Instrument zur Umsetzung des Forstpolizeigesetzes. Dem Waldeigentümer wurden relativ strikte Vorgaben zur Bewirtschaftung seines Eigentums gemacht. Da damals das Ausbildungsniveau der im Wald Arbeitenden nicht den Stand von heute aufwies, stellte die Planung für den Waldeigentümer sicher auch eine gewisse fachliche Unterstützung durch den öffentlichen Forstdienst dar. Ausserdem standen die Holzpreise zu dieser Zeit noch in einem ganz anderen Verhältnis zu den Erntekosten, so dass auch bei einer Beschränkung der Nutzung durch einen genehmigten Hiebsatz schöne Erträge erwirtschaftet werden konnten.

Der Druck auf die Wälder nahm in der Folge ab. Die Holzvorräte konnten geäuft werden. Ob diese Entwicklung alleine auf die Instrumente der damaligen Forstpolizeigesetzgebung zurückzuführen sind, sei dahingestellt. Sicher führte auch der mit dem Eisenbahnbau verbundene Import von fossilen Energieträgern zu einer Abnahme des Druckes auf den Wald.

Mit der zunehmenden Industrialisierung stiegen die Löhne auch im Bereich der Waldarbeit. Die Holzpreise stiegen jedoch nicht in demselben Ausmass. Der Waldeigentümer von heute ist nicht in der komfortablen Lage, dass mit der Nutzung eines Kubikmeters Holz automatisch satte Nettoerlöse erwirtschaftet werden. An dieser Tatsache ändern die heute gut ausgebildeten Arbeitskräfte kaum etwas.

Neben der schwieriger werdenden Situation für eine kostendeckende Holzproduktion stiegen mit dem Wandel der Gesellschaft die Ansprüche an den Wald. Der Wald hat als Erholungs-

infrastruktur zu dienen, gleichzeitig sollen wertvolle Biotop geschützt und gepflegt werden. Auch sind die gewachsenen Wohngebiete und Verkehrswege vor Steinschlag und Lawinen zu schützen.

Dieser Diversifizierung der Ansprüche an den Wald trägt das neue Waldgesetz von 1991 (WaG) Rechnung. In Art. 20 Abs. 1 WaG bzw. Art. 18 WaV bezeichnet der Gesetzgeber die Grundsätze, nach welchen die Kantone die Zielsetzungen der Waldpolitik umsetzen sollen. Er lässt den Kantonen bei der Definition der dazu verwendeten Instrumente grosse Freiheit.

Auf der Grundlage der Gesetzgebung des Bundes haben die meisten Kantone ihre Waldgesetze angepasst und darauf basierende Planungsrichtlinien ausgearbeitet. Die Zweistufigkeit der Planung scheint sich hierbei durchgesetzt zu haben. Anlehnend an das Konzept der Raumplanung soll ein behördenverbindlicher Waldentwicklungsplan Grundlage für eigentümergeleitete Betriebspläne sein.

Seit Beginn der Neunziger Jahre haben sich die Rahmenbedingungen jedoch weiter verändert. Die knapper werdenden öffentlichen Mittel bilden den Motor für die Modernisierung der Verwaltung und deren Instrumente. Auch der Forstdienst ist heute mit New Public Management-Konzepten konfrontiert. Gerade bei der Schaffung neuer Richtlinien für die Planung im Wald muss dieser Wandel berücksichtigt werden.

3. Verändertes Umfeld - Betriebsplanung heute

Obschon die Kielwassertheorie schon vor mehr als zehn Jahren als tot erklärt wurde, entsprechen viele aktuelle Betriebsplanungen dem Prinzip, dass die Holzproduktion gleichzeitig auch die vielen anderen nachgefragten Walddleistungen zu erbringen vermöge.

In vielen Betriebsplänen werden vorerst waldbauliche Ziele gesetzt. Erst in einem zweiten Schritt schaut man, was sich bei diesem Vorgehen dann auch verkaufen lässt. Die heutige Waldbewirtschaftung ist geprägt von der Planung der Kostenstellen (Strassenbetrieb, Pflegebetrieb, Holzernte usw., siehe *Abbildung 1*).



Abbildung 1: Klassische Planung im Forstbetrieb; Primat der Planung auf der Kostenstelle.

¹ Nach einem Vortrag, gehalten am 23. November 1998 im Rahmen der Montagskolloquien der Abteilung für Forstwissenschaften der ETH Zürich.

Mit der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage vieler Forstbetriebe ist es jedoch wichtig, dass sich der Waldeigentümer zusammen mit dem Betriebsleiter in einem ersten Schritt Gedanken macht, was für Leistungen (Kostenträger) erbracht werden sollen. Erst in einem zweiten Schritt geht es darum zu definieren, wie (mit welchen waldbaulichen Massnahmen) diese erbracht werden. Es geht also nicht darum, sich im Bereich Waldbau Ziele zu setzen, sondern im Bereich der Leistungen (Kostenträger) des Betriebes (siehe *Abbildung 2*).

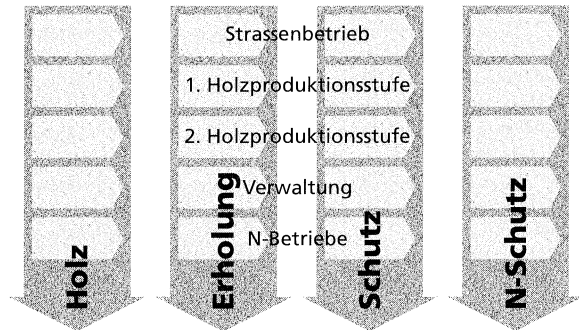


Abbildung 2: Planung im Forstbetrieb; Primat der Planung des Kostenträgers.

Mit der Orientierung der Betriebsplanung auf die Kostenträger (Betriebs- und Waldleistungen) erhält der Waldbewirtschafter ein Instrument, um der Diversifizierung der Ansprüche an seinen Betrieb prospektiv (planend) zu begegnen. Das traditionelle Forstbetriebsmodell, wie es die aktuelle BAR verwendet, wird hierbei nicht völlig über Bord geworfen. Innerhalb der einzelnen Produktgruppen lassen sich Massnahmen ohne Holzertrag von Massnahmen der zweiten Holzproduktionsstufe trennen. Auch wenn diese Arbeitsschritte jeweils strikte auf das zu erzielende Produkt ausgerichtet sind, müssen sie in einer späteren Planungsphase zusammengefasst werden, um als Grundlage für die Arbeits- und Holzabsatzplanung zu dienen.

Mit der Abkehr vom Primat der waldbaulichen Prozessschritte verliert der Hiebsatz – heute häufig noch das Mass der Nachhaltigkeit – an Bedeutung. Für die Abschätzung des Arbeitsaufwandes und die Absatzplanung bleibt die Ermittlung des anfallenden Holzes jedoch wichtig.

Neben der Produkteorientierung der Betriebsplanung charakterisieren zwei weitere Elemente einen zeitgemässen Betriebsplan. Mit der Förderung der betrieblichen Initiative muss die Rolle des Eigentümers gestärkt werden. Er trägt schliesslich die Verantwortung für die Bewirtschaftung seines Eigentums. Als zweiten wichtigen Punkt erachte ich die Abkehr von fixen Planungsperioden. Das wirtschaftliche Umfeld wandelt sich gegenwärtig rasch. Der Forstbetrieb muss deshalb fähig sein, unmittelbar auf Veränderungen zu reagieren, ohne dabei eine in acht Jahren anstehende Betriebsplanrevision abwarten zu müssen. Mit der Flexibilisierung der Planungszeiträume wird die traditionell langfristig ausgerichtete Denkweise für die Waldbewirtschaftung nicht in Frage gestellt. Die langfristigen Überlegungen müssen jedoch immer wieder neu unter den sich ändernden Rahmenbedingungen angestellt werden.

4. Verändertes Umfeld – Umsetzung der öffentlichen Interessen heute

Wie eingangs erwähnt, prägen gegenwärtig die Diskussionen rund um das «New Public Management» viele Amtsstuben. Dabei steht in erster Linie die Wirkung einer Verwaltungsaufgabe

im Mittelpunkt. Auf dem Weg zur Zielerreichung sollen dem Leistungserbringer möglichst wenig Regeln und Restriktionen auferlegt werden.

Analysiert man das heute angewendete Instrumentarium zur Umsetzung der Waldpolitik, kommt man leicht zum Schluss, dass dieses mit den neuen Ideen nicht immer vereinbar werden kann. Die kantonalen Waldbehörden beaufsichtigen die Waldbewirtschaftung in vielfältiger Art und Weise:

- Die Waldgesetzgebung legt die Grundsätze der Waldbewirtschaftung fest und kann z.T. direkt auf den Waldeigentümer angewandt werden.
- Die Erarbeitung von überbetrieblichen, behördenverbindlichen Waldentwicklungsplanungen bildet die Grundlage zur Genehmigung der in den meisten Kantonen noch obligatorischen Betriebspläne.
- Obschon unsere Wälder erwiesenermassen überaltert sind, bleibt die Sanktionierung eines maximalen Hiebsatzes fast überall integraler Bestandteil der Genehmigung des Betriebsplanes.
- Auf der nächst unteren Ebene genehmigt der Kreisförster einen jährlichen Hauungsplan, auf dem schliesslich die Anzeichnung der Holzschläge als letzte hoheitliche Handlung beruht.
- Am Ende eines (Forst-)Jahres sind die Waldeigentümer der zuständigen Verwaltung einen Jahresbericht schuldig, in dem die genehmigten Arbeiten im Wald dokumentiert werden. Kommt der Waldeigentümer in Genuss von Beiträgen der öffentlichen Hand, muss das eine oder andere zusätzliche Formular ausgefüllt werden.
- Im Bereich des Naturschutzes im Wald können sich kantonale, regionale und kommunale Sach-, Richt- und Nutzungsplanungen mit der «forstlichen» Waldentwicklungsplanung und Betriebsplanungen überlagern.

Ich erachte Planung im Wald als absolut notwendig. Diese sollte unter Mitwirkung von interessierten und betroffenen Kreisen die öffentlichen Interessen auf spezifischen Waldflächen definieren. Wenn die Umsetzung dieser Interessen mit Verträgen mit den Waldeigentümern gesichert werden kann, wäre jedoch eine Reduktion der traditionellen Umsetzungsinstrumente (Betriebsplangenehmigung, Hiebsatz, Hauungsplan, Schlagenehmigung usw.) des Forstdienstes nötig. Wenn neue Instrumente geschaffen werden, ohne dass dabei alte abgeschafft werden, befindet sich der Forstdienst schnell in der Bürokratisierungsfalle!

Abbildung 3 verdeutlicht, wie die Schnittstelle von der überbetrieblichen zur betrieblichen Planung gestaltet werden könnte. Der Waldentwicklungsplan (WEP) definiert die öffentlichen Interessen. Zur Erfüllung einer darin definierten Leistung wird mit dem Waldeigentümer ein Vertrag abgeschlossen. Der Vertragsinhalt fliesst so als eigenständiges Produkt (oder Kostenträger) in die Betriebsplanung (BP) ein, die keiner Genehmigung mehr bedarf.

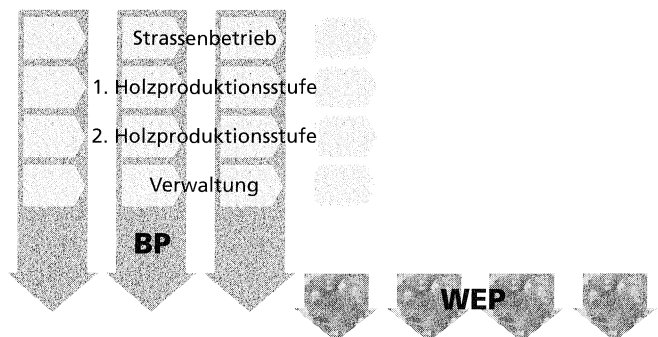


Abbildung 3: Schnittstelle zwischen überbetrieblicher Planung und Betriebsplanung.

5. Schwierigkeiten bei der Umsetzung wirkungsorientierter Ansätze bei der Planung im Wald

Die Instrumente der klassischen Forsteinrichtung haben ihre Wurzeln im letzten Jahrhundert und sind deshalb im Forstdienst stark verankert. Instrumente in Frage zu stellen, die bis anhin kaum in Zweifel gezogen wurden, löst vielerorts Unverständnis aus. Die Betriebspläne mit der Festlegung des Hiebsatzes waren zentrale Instrumente der kantonalen Forstverwaltungen. Mit der Einführung neuer Mittel zur Umsetzung waldpolitischer Ziele muss sich gleichzeitig die Verwaltungskultur wandeln. Dass dies kein Prozess ist, der von einem Tag auf den andern abgeschlossen werden kann, ist evident.

Dieser Prozess kommt vielfach nicht von selbst ins Rollen. Die auch im Waldbereich bescheidener werdenden Budgets haben diese Entwicklung vielerorts bereits ausgelöst und werden dies andernorts noch tun. Man wird gezwungen sein, mit weniger Geld und Personal gleich viel zu bewirken.

Nicht nur der Forstdienst muss mit neuen Instrumenten zurecht kommen, auch der Waldeigentümer muss in die ihm zugedachte grössere Verantwortung bei der Bewirtschaftung des Waldes hineinwachsen. Er muss sich von der heute vielerorts intensiven «Betreuung» durch den Forstdienst etwas lösen und vermehrt selber Entscheide treffen.

Zusammenfassung

Die gegenwärtige Grossbaustelle «Verwaltung» wird den Waldbereich früher oder später vollständig erfassen. Obschon in vielen Kantonen erst kürzlich neue Waldgesetzgebungen in Kraft gesetzt wurden, auf denen kantonale Planungsrichtlinien basieren, müssen bestehende Instrumente den neuesten Anforderungen gegenübergestellt und, wo nötig, angepasst werden. Bei diesem Prozess geht es nicht darum, die Ziele der Waldpolitik zu definieren, sondern die Art und Weise der Umsetzung zu regeln. Betroffen ist dabei vor allem der Forstdienst, der seine Ziele mit neuen Instrumenten effizienter erreichen wird.

Résumé

Éléments axés sur l'efficacité lors de la planification forestière

La grande opération actuellement en chantier dans l'administration ne manquera pas de toucher un jour ou l'autre tout le domaine de la foresterie. Bien que de nouvelles lois forestières soient en vigueur depuis peu dans de nombreux cantons et que les directives de planification cantonale soient fondées sur cette réglementation, les instruments existants doivent être mesurés aux dernières exigences et y être adaptés en cas de nécessité. Il ne s'agit pas ici de définir les buts de la politique forestière mais plutôt la manière de gérer sa mise en œuvre. Le premier concerné par ces changements est le service forestier qui doit atteindre ses objectifs au moyen de nouveaux instruments plus efficaces.

Traduction: MONIQUE DOUSSE

Summary

Effect-oriented Elements of Forest Planning

The present large construction-site 'administration' will sooner or later comprehensively include the field of forestry. Existing instruments have to be compared with the newest requirements and – if necessary – be adapted to the practice, although many cantons have only recently established a new forest legislation that serves as a basis for cantonal planning regulations. It is not the aim of this process to define new goals in forest policy, but to regulate the methods for its realisation. The forest service is particularly involved, as it will achieve its goals more efficiently with new instruments.

Translation: TAMARA BRÜGGER

Verfasser:

BERNARDO ALBISSETTI, dipl. Forst-Ing. ETH, Professur für Forsteinrichtung und Waldwachstum, ETH Zentrum, 8092 Zürich.