

# Vermarktung von Schutzleistungen des Waldes – das Beispiel des Kantons Bern

Roger Schmidt Staatsforstbetrieb Kanton Bern (CH)\*

## Marketing of protection services – the example of Canton Berne

In Switzerland, payments to forest owners and enterprises compensating the costs of forestry measures for protecting houses and infrastructure from natural hazards – and thus providing benefits to the public – are now better than for other non-wood products and services. With the new system of Redistribution of Income and Responsibilities between the Confederation and the cantons (NFA), not only the financial contributions and the procedures between Confederation and cantons have been adapted. In Canton Berne, the entity responsible for the safety of the object to be protected (“Safety Agency”) is now included in the decision making process and the financing. Where housing is concerned, the communal authorities usually act as Safety Agency, where infrastructure is concerned the owner or operating authority. The Forestry Service of Canton Berne defines the procedures, advises the forest owners and Safety Agency, and provides public funding when the requirements are met. Forest owners and Safety Agency agree on the services to be provided and the remaining funding. The financial contributions of Confederation, cantons and Safety Agency do not compensate the forest owner for the protective effect of his forest, but for the actual dispositive and operative services provided. These need to be furnished in an efficient and transparent way.

Forest enterprises must also be able to make profits with the management of protection forests. Covering costs alone is not a sufficient incentive to ensure that the necessary measures are carried out in the long term.

**Keywords:** non-wood forest products and services, protection forest, forest owner, Berne, Switzerland  
**doi:** 10.3188/szf.2010.0379

\* Schwand, CH-3110 Münsigen, E-Mail roger.schmidt@vol.be.ch

Die Inwertsetzung von Waldleistungen und Waldwerten ausserhalb der Holzproduktion (Non-Wood Forest Products and Services, NWFPS) ist in der Schweiz seit einigen Jahren ein beliebtes Forschungsobjekt (z.B. Kilchling et al 2008). Und einigen Betrieben gelingt es durchaus, mit derartigen Leistungen Erträge zu generieren. Insgesamt am erfolgreichsten dürften dabei die «Schutzwaldbetriebe» sein. Es handelt sich hierbei um Gebirgsforstbetriebe mit einem hohen Anteil an Wäldern, welche Siedlungen und Verkehrsachsen vor Naturgefahren schützen. Der finanzielle Beitrag der profitierenden Öffentlichkeit an die Kosten der Schutzwaldpflege ist heute in der Schweiz kaum mehr bestritten. Bei anderen, von der Öffentlichkeit ebenso intensiv konsumierten Waldleistungen, welche teilweise ebenso spezifische Leistungen oder Verzicht des Waldeigentümers erfordern, ist dies nicht der Fall. Die Schutzwaldpflege verdankt ihre diesbezügliche Sonderstellung der unmittelbaren Bedeutung

des Schutzwaldes für den alpinen Lebens- und Wirtschaftsraum und dem erfolgreichen Lobbying der Gebirgskantone.

## Schutzleistungen im Staatsforstbetrieb des Kantons Bern

Der Staatsforstbetrieb des Kantons Bern (SFB) bewirtschaftet als Abteilung des Amtes für Wald die 12000 Hektaren Staatswald (rund 7% der kantonalen Waldfläche), welche sich über die Forstzonen Alpen, Voralpen, Mittelland und Jura verteilen. Der Betrieb wird im Rahmen der neuen kantonalen Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt. Massgebendes Führungssystem ist dabei die Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung (KLER), welche als konsolidierte Vollkosten- und Leistungsrechnung die Finanzbuchhaltung nach dem harmonisiertem Rechnungsmodell (HRM) ergänzt.

Mit der «Strategischen Aufgabenüberprüfung des Regierungsrates» (SAR, Regierungsrat des Kantons Bern 2002 und 2003), welche zur Bildung des unternehmerisch ausgerichteten Staatsforstbetriebes führte, wurde festgelegt, dass der SFB in den kommerziellen Bereichen kostendeckend oder gewinnbringend wirtschaften und die Schutz- und Wohlfahrtsleistungen effizient «zu Konkurrenzpreisen» erbringen soll. Um eine zielkonforme Waldbewirtschaftung sicherzustellen und um gegenüber den vorgesetzten Verwaltungsstellen, der Politik und dem Steuerzahler Transparenz zu schaffen, wurde die gesamte Staatswaldfläche nach der betrieblich massgebenden Waldfunktion kartiert (Abbildung 1). Der Schutzwald nimmt insgesamt 39% der Waldfläche ein.

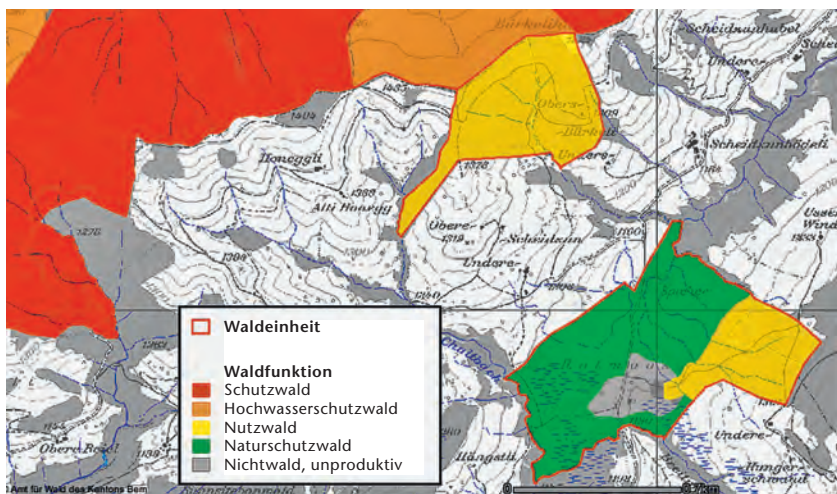


Abb 1 Der Staatswald ist nach den betrieblich massgebenden Waldfunktionen kartiert.  
© SFB/KAWA. Karte © 2006 swisstopo (DV569)

Betrieblich massgebend ist jeweils jene Waldfunktion, welche für die Art der forstlichen Massnahmen entscheidend ist, ungeachtet allfälliger Koppelprodukte und Synergien. Die korrekte Abbildung der Leistungserstellung und der entsprechenden Kosten wird durch das integrierte betriebliche Rechnungswesen sichergestellt, wobei der detaillierten Arbeitszeiterfassung eine besondere Bedeutung zukommt. Der SFB stellt in der Terminologie der kantonalen Verwaltungsführung eine Produktgruppe dar, welche im Planungs- und Reportingprozess als Einheit bis auf Stufe Parlament ausgewiesen und beschlossen wird. Das Produkt Schutzleistungen umfasst die Schutzwaldpflege sowie technische Massnahmen zur Naturgefahrenabwehr ausserhalb des Schutzwaldes. Für die innerbetriebliche Planung und Steuerung sind die Produkte in Teilprodukte (Kostenträger) aufgeteilt.

Die Identifikation und der transparente Ausweis der Schutzleistungen sind bereits ein erster Schritt zu ihrer Inwertsetzung; denn forstbetriebliche Leistungen lassen sich schwerlich als diffuse

Inkonvenienzen innerhalb der allgemeinen multifunktionalen Waldbewirtschaftung oder als Kielerwasserwirkungen kommunizieren und vermarkten. Dies ist keine Absage an die Multifunktionalität des Waldes. In der Schutzwaldpflege fällt auch marktfähiges Holz an. Die Pflege und Verjüngung von Schutzwäldern kann auch der Artenvielfalt oder dem Freizeit- und Erholungswert dienen. Die forstbetrieblichen Massnahmen aber orientieren sich an einem Ziel, welches durch die betriebliche Funktionskartierung definiert ist. Für die Planung und Ausführung der Schutzwaldpflege ist die Wegleitung «Nachhaltigkeit und Erfolgskontrolle im Schutzwald» (NaIS, Fehner et al 2005) die zentrale Beurteilungs- und Entscheidungshilfe. Soweit dabei Handlungsspielraum besteht, nutzt der Förster diesen im Sinne des auch hier geltenden ökonomischen Prinzips.

## Die Finanzierung der Schutzwaldpflege

Dem SFB stehen für die Finanzierung der Schutzwaldpflegekosten folgende Quellen zur Verfügung:

- Erlöse aus der Vermarktung von Holz, welches bei der Schutzwaldpflege anfällt;
- Bundesbeiträge, über deren Ausrichtung der behördlich zuständige Forstdienst entscheidet;
- Beiträge der «Sicherheitsverantwortlichen Stellen» (siehe unten);
- Finanzierungsbeitrag des Kantons, welcher bisher im Rahmen des Globalbudgets die nicht anderweitig gedeckten Kosten der Schutzwaldpflege übernimmt.

Der Finanzierungsbeitrag des Kantons wird über den gesamten Schutzwald des SFB jährlich im Rahmen der Aufgaben- und Finanzplanung erhoben und mit der Leistungsvereinbarung festgelegt. Der entsprechende Betrag wird durch die Genehmigung im Budgetprozess Bestandteil des Globalbudgets. Es handelt sich um eine Restgrösse der Kosten der Schutzwaldpflege, welche der Kanton unter den aktuellen Bedingungen als Waldeigentümer trägt. Aus Sicht des Forstbetriebes wird sich dieser Betrag in den nächsten Jahren deutlich reduzieren, und zwar aus folgenden Gründen:

- Während der SFB bisher nur die Bundesbeiträge abrechnen konnte, werden ihm seit 2009 – wie den anderen Forstbetrieben – die vollen Förderbeiträge gutgeschrieben.
- Die Kostenbeteiligung der Sicherheitsverantwortlichen Stelle soll in den nächsten Jahren kontinuierlich ausgeweitet werden.
- Durch betriebliche Verbesserungen sollen die Gesamtkosten gesenkt und – im Rahmen der Marktmöglichkeiten – die Holzerlöse aus der Schutzwaldbewirtschaftung gesteigert werden.

## Einbezug der Sicherheitsverantwortlichen Stellen

Mit der Umsetzung der neuen forstlichen Förderung entsprechend der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde im Kanton Bern der vermehrte Einbezug der sogenannten Sicherheitsverantwortlichen Stellen (SiV) bei der Ausgestaltung und Finanzierung der Schutzwaldpflege beschlossen (Kawa 2009). Die SiV sind diejenigen Stellen, die für die Sicherheit von Siedlungen, Verkehrswegen und anderen Anlagen und damit auch für den Schutz der entsprechenden Einrichtungen verantwortlich sind. Bei Siedlungen sind dies in der Regel die Einwohnergemeinden, bei Verkehrswegen die entsprechenden Werkeigentümer oder Anlagenbetreiber. Das Amt für Wald hat die Gemeinden, Tiefbauämter und Bahnbetreiber über die Zusammenhänge von Schutzwaldpflege und Sicherheit im Siedlungs- und Verkehrsraum informiert. Die Rollen der beteiligten Akteure werden dabei wie folgt umschrieben (Kawa 2008):

- Der Waldeigentümer verfügt über sein Eigentum im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen. Er kann die Waldpflege ohne Gewinnerzielung nicht längerfristig gewährleisten. Es besteht auch keine Bewirtschaftungspflicht. Soweit es sich nicht um den Kanton oder eine Gemeinde mit entsprechender Zahlungsbereitschaft handelt, kann er auf die defizitäre Schutzwaldpflege verzichten.
- Der kantonale Forstdienst hat die Aufgabe, die öffentlichen Interessen am Wald sicherzustellen, einerseits durch die Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Waldbewirtschaftung, andererseits durch Förderbeiträge in Form von Abgeltungen und Finanzhilfen.
- Die SiV ist dafür verantwortlich, dass im Siedlungsgebiet sowie bei der Benützung von öffentlichen Strassen und Bahnen die Sicherheitsansprüche der Benutzer im erforderlichen Ausmass gewährleistet sind. Sie hat dazu «die nötigen Abklärungen zu treffen und die erforderlichen planerischen, baulichen, organisatorischen oder waldbaulichen Massnahmen zu ergreifen». Der kantonale Forstdienst steht ihr dabei beratend zur Seite.

Die im alpinen Raum so wichtige Aufgabe des Schutzes von Menschen und erheblichen Sachwerten vor Naturgefahren kann nur durch die Zusammenarbeit dieser drei Akteure erfüllt werden: Zunächst muss ein Schutzdefizit festgestellt werden, welches durch unterlassene Schutzwaldpflege entstanden ist oder durch waldbauliche Massnahmen reduziert werden kann. Jeder der Akteure kann relevante Schutzdefizite feststellen und Massnahmen im Schutzwald anregen. Bestätigt sich bei fachlicher Überprüfung (NaiS) die Notwendigkeit von Massnahmen, so kann der kantonale Forstdienst unter bestimmten Bedingungen erhebliche Förderbeiträge

in Aussicht stellen. Eine wesentliche Voraussetzung ist die Einigung von Waldeigentümer und SiV über die Zusammenarbeit. Sie sind gehalten, dazu eine schriftliche Vereinbarung abzuschliessen, wobei der kantonale Forstdienst beratend und vermittelnd unterstützt.

Für die Einigung zwischen Waldeigentümer und SiV sieht die kantonale Empfehlung zwei Stufen vor, welche beide frei verhandelbar sind: In einer Grundsatzvereinbarung (1) werden die allgemeinen Fragen der Zusammenarbeit, die Verantwortlichkeiten sowie die Grundsätze der Kosten- und Nutzenteilung geregelt. Sie hat in der Regel keine direkten Massnahmen oder Kostenübernahmen zur Folge. Die Realisierung und Finanzierung konkreter Massnahmen wird mit Jahresprogrammen oder Einzelprojekten (2) geregelt. Im Rahmen der vereinbarten Grundsätze kann die Kostenbeteiligung der SiV je nach Interessenlage von einem bescheidenen Pauschalbeitrag bis zur vollen Übernahme der pauschalieren Restkosten gehen.

## Zur Umsetzung beim Staatsforstbetrieb Bern

Der SFB verhält sich aufgrund der für ihn geltenden normativen Vorgaben grundsätzlich gleich wie andere private oder öffentliche Waldeigentümer. Er geht für die Realisierung betrieblich defizitärer forstlicher Massnahmen zur Verbesserung oder Erhaltung des Schutzes vor Naturgefahren seit 2008 wie folgt vor:

- Stellt der zuständige Förster des SFB bei der Planungstätigkeit im Wald relevante Schutzdefizite fest, so klärt er die Möglichkeit von Massnahmen und deren Beitragsberechtigung ab. Die abschliessende Genehmigungskompetenz liegt nicht beim SFB, sondern beim behördlich zuständigen Forstdienst. Die Verfahren und die pauschalen Beiträge sind definiert.
- Anschliessend wird die SiV kontaktiert und eine «Offerte» besprochen. Diese umfasst die Beschreibung beziehungsweise Begründung der Massnahmen, die geschätzten Kosten, allfällige Erlöse, soweit sie der SiV angerechnet werden sollen, und die aufgrund der Interessenlage vorgesehene Kostenbeteiligung der SiV. Die Höhe der Kostenbeteiligung und die Art der Abrechnung sind mit der SiV auszuhandeln. Die Dienstleistungen, welche der Forstbetrieb dabei erbringt, sollen bei effizienter Ausführung einen angemessenen Gewinn ermöglichen. Ohne Einigung kann der Waldeigentümer auf die Massnahme verzichten, wobei er eine Ersatzvorkehrung unter Ausgleich seines Schadens dulden muss.

Im Normalfall übernimmt der SFB die Trägerschaft für die Massnahmen. Er führt die Arbeiten



**Abb 2** In einer Aufforstung oberhalb von Frutigen wurden 2006 fischgrätartig Schlitze zur Verjüngung und Schaffung stabiler Strukturen angelegt, wie sie in Luftbild und Bestandeskarte (2007; kleine Bilder) gut erkennbar sind.

Fotos und Bestandeskarte © SFB/KAWA, Karte © Amt für Geoinformation des Kantons Bern

mit eigenem Personal oder privaten Forstunternehmen aus. Der zuständige Förster erstellt die Abrechnungen zuhanden der Subventionsbehörde und zuhanden der SiV. Alle diese Dienstleistungen erfordern forstliches Fachwissen. Die SiV schätzen und honorieren diese umfassenden Leistungen des Forstbetriebes.

### Wertung der bisherigen Erfahrungen

Im Vergleich zum bisherigen Subventionssystem hat der Forstdienst mit dem Einbezug der SiV die Voraussetzungen für die Vermarktung der Schutzleistungen verbessert. Während bisher sämtliche Beurteilungen und Entscheide zwischen Waldeigentümer und Forstdienst erfolgten, ist neu auch der eigentliche Nutzniesser direkt einbezogen. Die Kostenbeteiligung von Bund und Kanton mittels Beiträgen ist meist immer noch grösser als die Kostenbeteiligung der SiV. Dennoch muss diese sich zu den Massnahmen positionieren und sich – je nach Interessenlage – finanziell daran beteiligen. Die direkte vertragliche Beziehung kann auch die Qualität der Massnahmen im Sinne der eigentlichen Zielsetzung verbessern. Vermarktet werden dabei nicht die Schutzwirkungen des Waldes, sondern die kon-

kreten dispositiven und operativen Leistungen, welche der Forstbetrieb zugunsten der SiV erbringt.

Die Waldeigentümer tun gut daran, diese gebotenen Vermarktungschancen zu nutzen. Sie müssen ihre Leistungen und Kosten transparent darlegen. Eine Kostenbeteiligung der SiV soll zusammen mit den weiteren Erlösen zu einem angemessenen Gewinn führen. Dies ist gerechtfertigt, wenn der Waldeigentümer den vereinbarten Nutzen effizient erbringt. Obwohl der Waldeigentümer für seine Schutzwaldfläche faktisch eine Monopolstellung hat – die SiV kann die konkreten Schutzleistungen nur bei ihm beziehen –, können teilweise Marktbedingungen geschaffen werden. Die SiV kann zum Beispiel eine Konkurrenzofferte für die auszuführenden Arbeiten einholen, wenn sie die Restkosten ganz oder zu einem massgebenden Anteil zu tragen hat. Der Waldeigentümer kann dann entscheiden, ob er die Massnahmen zu den allenfalls tieferen Kosten selbst ausführen oder dem beauftragten Dritten übertragen will.

Die SiV ist vor allem daran interessiert, zu kalkulierbaren Kosten innerhalb nützlicher Fristen mehr Sicherheit zu erhalten. In der Regel übernimmt dabei der Forstbetrieb als Trägerschaft sämtliche administrativen Arbeiten inklusive des Verkehrs mit den Subventionsbehörden. Kann der Waldeigentü-

mer die offerierten Beträge pro Einheit durch effiziente Ausführung unterschreiten, so resultiert für ihn ein Gewinn. Dies ist letztlich auch der Anreiz zur wirtschaftlichen Verbesserung und zur Fortführung der Schutzwaldpflege. ■

Eingereicht: 15. Dezember 2009, akzeptiert (mit Review): 12. März 2010

## Literatur

- FREHNER M, WASSER B, SCHWITTER R (2005) Nachhaltigkeit und Erfolgskontrolle im Schutzwald. Wegleitung für Pflegemassnahmen in Wäldern mit Schutzfunktion. Bern: Bundesamt Umwelt Wald Landschaft. 564 p.
- KILCHLING P, HANSMANN R, BERGER T, SEELAND K (2008) Das Nachfragepotenzial nach Nicht-Holz-Waldprodukten in der Schweiz. Schweiz Z Forstwes 159: 71–79. doi: 10.3188/szf.2008.0071
- KAWA (2008) Verantwortung für unsere Schutzwälder – Information für Sicherheitsverantwortliche und weitere Interessierte. Bern: Amt Wald. 2 p. unveröffentl.
- KAWA (2009) Pflege im WBSF– Kreisschreiben 6.1/7. Bern: Amt Wald. 10 p. www.vol.be.ch/site/kawa-ks\_617d\_010109.pdf (8.4.2010).
- REGIERUNGSRAT DES KANTONS BERN (2002) SAR-Bericht – Strategische Aufgabenüberprüfung. Bern: Regierungsrat Kanton Bern. 256 p.
- REGIERUNGSRAT DES KANTONS BERN (2003) SAR-Ergänzungsbericht – Strategische Aufgabenüberprüfung. Bern: Regierungsrat Kanton Bern. 176 p.

## Vermarktung von Schutzleistungen des Waldes – das Beispiel des Kantons Bern

Forstliche Massnahmen zum Schutz von Siedlungen und Verkehrswegen vor Naturgefahren werden in der Schweiz den Waldeigentümern und Forstbetrieben durch Beiträge der profitierenden Öffentlichkeit besser abgegolten als andere Nicht-Holz-Waldprodukte und -Waldleistungen (Non-Wood Forest Products and Services, NWFPS). Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) änderten sich nicht nur die Beitragshöhe und die Abläufe zwischen Bund und Kanton. Im Kanton Bern wird vermehrt auch diejenige Stelle, welche für das zu schützende Objekt verantwortlich ist, die sogenannte «Sicherheitsverantwortliche Stelle» (SiV), in die Entscheidungsfindung und die Finanzierung einbezogen. Bei Siedlungen sind dies in der Regel die Einwohnergemeinden, bei Verkehrswegen die entsprechenden Werkeigentümer oder Anlagenbetreiber.

Die Forstbehörde des Kantons Bern (Amt für Wald) legt das Verfahren fest und berät die Waldeigentümer und die SiV. Wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, gewährt sie die öffentlichen Beiträge. Waldeigentümer und SiV einigen sich über die Leistungen und die restliche Finanzierung. Die Beiträge von Bund, Kanton und SiV entschädigen den Waldeigentümer nicht für die Schutzwirkungen des Waldes, sondern für die konkreten dispositiven und operativen Leistungen, welche er effizient erbringen und transparent ausweisen muss.

Die Forstbetriebe müssen auch in der Schutzwaldpflege Gewinne erwirtschaften können. Die blosser Deckung aller Kosten (für Massnahmen inkl. Anteilen Erschliessung/Infrastruktur und Verwaltung) ist kein genügender Anreiz, um die Ausführung der nötigen Massnahmen längerfristig sicherzustellen.

## Paiement des services en matière de protection – l'exemple du canton de Berne

Les entreprises et les propriétaires forestiers sont mieux indemnisés par les collectivités concernées pour les mesures sylvicoles en faveur de la protection d'habitations ou de routes contre les dangers naturels que pour d'autres produits ou services non ligneux (Non-Wood Forest Products and Services, NWFPS). Les changements induits par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) ne concernent pas seulement le montant des aides financières et les relations entre le canton et la Confédération. Dans le canton de Berne, l'instance responsable de l'objet à protéger, appelée le «service responsable de la sécurité» (Rséc), est de plus en plus intégrée dans les processus de décision et de financement. Pour les zones habitées, il s'agit en général des communes et pour les routes, des propriétaires ou de l'exploitant de l'ouvrage. L'instance forestière du canton de Berne, le service des forêts, détermine le processus et conseille les propriétaires forestiers et les Rséc. Lorsque toutes les conditions sont remplies, elle octroie l'aide financière. Les propriétaires forestiers et les Rséc doivent négocier les mesures à effectuer et la prise en charge des coûts restants. Les montants versés par la Confédération, le canton et le Rséc dédommagent le propriétaire forestier non pour la fonction de protection de la forêt, mais pour les services concrets dispositifs et opérationnels qu'il doit fournir d'une manière efficiente et transparente.

Les entreprises forestières doivent pouvoir réaliser des bénéfices également en forêt de protection. Couvrir seulement les coûts d'exploitation n'est pas suffisamment incitatif pour garantir l'exécution des mesures sylvicoles nécessaires à long terme.