Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss foresty journal = Journal forestier suisse

Herausgeber: Schweizerischer Forstverein

Band: 141 (1990)

Heft: 10

Artikel: Anliegen an die forstliche Planung der Zukunft

Autor: Balsiger, Heinz

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-765014

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: 02.07.2025

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

Anliegen an die forstliche Planung der Zukunft[1]

Von *Heinz Balsiger*
(Forstinspektion Oberland, CH-3700 Spiez)

Oxf.: 624

1. Bisherige Ziele forstlicher Planung

Die Forstgesetzgebung unseres Landes wird nicht selten gerühmt, mit dem Rodungsverbot eine erste wichtige raumplanerische Tat vollbracht zu haben. Als weitere Pioniertat wird sicher nicht zu Unrecht die Einführung und Anwendung des Begriffes «Nachhaltigkeit» gelobt.

Unser noch gültiges Forstpolizeigesetz macht in Art. 18 deutlich, dass diese Nachhaltigkeit vor allem Übernutzungen verhindern wollte:

Art. 18 Abs. 3: «. . . so annähernd als möglich den der Nachhaltigkeit entsprechenden Abgabesatz zu ermitteln. Der Abgabesatz darf ohne Bewilligung der kantonalen Behörde nicht überschritten werden . . .»

Für Schutzwaldungen wird allerdings den Schutzwirkungen des Waldes Priorität eingeräumt und mit dem Hinweis auf Art. 3 FPolG zudem deutlich gemacht, dass damit Schutzwirkungen im traditionellen Sinne zu verstehen sind:

Art. 18 Abs. 4: «Bei den Schutzwaldungen ist die Wirtschaftsführung in erster Linie den in Art. 3 vorgesehenen Zweckbestimmungen anzupassen.»

Erst in der VVO 1965 wird dann Nachhaltigkeit im umfassenderen Sinne, also unter Einschluss der modernen Waldfunktionen, verstanden:

Art. 13 VVO: «Unter Nachhaltigkeit . . . ist die Erhaltung und Förderung der Produktions- bzw. Zuwachskraft von Waldboden und Bestockung hinsichtlich Holzertrag, Schutz- und Wohlfahrtswirkungen zu verstehen. Die Massnahmen zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit werden im Wirtschaftsplan geregelt.»

Der Wirtschaftsplan soll zum einen, wie ein Betriebsplan irgendeiner Branche, dem Eigentümer den Einsatz der Betriebsmittel für den grösstmöglichen wirtschaftlichen Erfolg aufzeigen. Er hat zum andern aber auch sicherzustellen, dass übergeordnete, öffentliche Interessen an Waldwirkungen nachhaltig gesichert und gefördert werden. Diese Doppelaufgabe spiegelt sich vielerorts auch in der Auftragslage. Der Kanton bestimmt wohl weitgehend den Inhalt der

[1] Vortrag, gehalten am 20. November 1989 im Rahmen der Kolloquien der Abteilung für Forstwirtschaft der ETH Zürich.

Planung, der Waldeigentümer tritt aber formell als Auftraggeber auf, und der Kanton gewährt dann Beiträge, wohl weil die forstliche Planung auch (und vor allem) die Sicherung öffentlicher Interessen zum Ziele hat.

Diese «Symbiose» spielt recht gut, solange für beide Partner die Rechnung aufgeht. Dass diese Voraussetzung immer weniger gegeben ist, erleben wir alltäglich.

2. Veränderte Umgebung

Verschiedene Ursachen bzw. Entwicklungen haben entscheidende Veränderungen in den Randbedingungen der Waldwirtschaft bewirkt. Sie sind Forstleuten nur allzu bekannt. Ich nenne bloss:

- Neuartige Schädigungen des Waldes, die im Verein mit natürlichen Stressfaktoren bei weiterer Zunahme Waldbestände vernichten und die Standorte irreversibel verändern können.
- Steigende Bedeutung der Schutz- und Wohlfahrtswirkungen des Waldes.
- Rückläufige Bedeutung der Nutzfunktion durch zunehmende Unabhängigkeit unserer Wirtschaft von nationaler Holzproduktion und bei fortschreitendem Verlust der Eigenwirtschaftlichkeit.

Diese Veränderungen sind nicht bloss Kurskorrekturen – sie bedeuten vielmehr eigentliche Kehrtwendungen! Am Inhalt unserer Wirtschaftspläne haben sie bisher allerdings noch nicht allzu grosse Spuren hinterlassen!

Nach wie vor sind forstliche Planungen in erster Linie durch Kubikmeter, Festmeter bzw. Silven geprägt; die Entwicklung von Stammzahl, Holzvorrat, Zuwachs und Nutzung als Elemente der Holzproduktion steht deutlich im Vordergrund. Auch wenn ein Betrieb seine Eigenwirtschaftlichkeit längst verloren hat, so wird weiterhin von *Wirtschafts*plan, allenfalls von *Betriebs*plan, gesprochen, als wenn dieser Betrieb noch wirtschaftlich wäre. Andere Funktionen des Waldes tauchen vielleicht bei der Umschreibung des Wirtschaftszieles kurz auf und werden, wenn auch meist unausgesprochen, hoffentlich zumindest in den Gedanken des Planverfassers bei der waldbaulichen Planung mitwirken.

Die Erstellung von Wirtschaftsplänen ist mit erheblichen Kosten verbunden. Es braucht einige Überredungskunst des Forstdienstes und erheblichen Langmut der Waldbesitzer, weiterhin beträchtliche Restkosten für eine vorgeschriebene Betriebsplanung zu bezahlen, wenn der Betrieb selbst diese Planungskosten kaum mehr zu decken vermag.

Es sei hier überhaupt nichts gegen die Fortsetzung solcher Planung in eigenwirtschaftlichen Betrieben gesagt. Auch der grosse ertragskundliche Wert der Fortschreibung kontinuierlicher Zahlenreihen wird durchaus anerkannt. Der Verlust der Eigenwirtschaftlichkeit ist aber eine Veränderung, die auch im Bereich der forstlichen Planung bezüglich Inhalt und Kostenteilung nach Neuorientierung ruft.

3. Aktuelle Mängel

Bevor wir uns solcher Neuorientierung zuwenden, sei noch kurz auf einige andere *Mängel der aktuellen, forstlichen Planung* eingetreten:

- Wirtschaftspläne begrenzen primär das Maximum forstlicher Nutzung; die «Durchsetzung» waldbaulich notwendiger Minima ist nicht gewährleistet.
- Wirtschaftspläne erfassen in der Regel nur grössere Forstbetriebe; Kleinprivatwald wird vielfach nicht einbezogen.
- Nebst Forsteinrichtung bzw. Wirtschaftsplan besteht eine ganze Reihe zusätzlicher Inventare und Planungen, die der forstlichen Planung im weiteren Sinne zuzurechnen wären, zum Beispiel:
  - Landesforstinventar
  - Waldschadeninventare
  - forstliche Projektierung (Waldwiederherstellung, waldbauliche Wiederinstandstellung, Erschliessung, integrale Sanierung usw.)

  Diese zum Teil recht aufwendigen Arbeiten sind unter sich sowie mit der Forsteinrichtung nicht oder nur ungenügend koordiniert. Die Beachtung von Zusammenhängen mit der übrigen öffentlichen Planung (Raumplanung, Entwicklungskonzepte, Touristikplanung usw.) ist wohl eher zufällig.

- Die forstliche Planung soll unter anderem die öffentlichen Interessen am Walde sichern. Je mehr fehlende Eigenwirtschaftlichkeit durch öffentliche Beiträge kompensiert werden muss, um so mehr will diese Öffentlichkeit bei forstlicher Zielformulierung und Ausführungsplanung mitwirken. Es wird nicht mehr unwidersprochen akzeptiert, wenn der Forstdienst bzw. der Wirtschaftsplanverfasser in eigener Kompetenz feststellt, welche öffentlichen Interessen es in welcher Weise zu berücksichtigen gilt. Solche Mitwirkungsverfahren sind aber, mit Ausnahme der öffentlichen Auflage von Subventionsprojekten, noch kaum vorhanden. Dass «diese Öffentlichkeit» zudem tatsächlich kaum existiert, sondern aus einer Vielzahl sich oft widersprechender Gruppeninteressen besteht, erschwert entsprechende Anstrengungen.
- Ein Wirtschaftsplan ist heute oft ein umfangreiches Einheitswerk, das all den unterschiedlichen Bedürfnissen der verschiedenen Empfänger bzw. Benützer gerecht werden soll. Vielleicht wäre dem Revierförster, dem Oberförster, dem Waldbesitzer, dem nächsten Taxator usw. besser gedient, wenn er die ihn interessierenden Informationen nicht mühsam aus vielem, aus seiner Sicht «Ballast» eines Einheitswerkes, zusammensuchen müsste, sondern wenn die Informationen «benutzerfreundlicher» gezielt zusammengestellt würden.

  Es wird heute im forstlichen Bereich viel von «Abgeltung von Externalien» gesprochen. Optimisten denken dabei offenbar an die Leistungen des Waldes, die zu bewerten und auszugleichen wären. Persönlich halte ich

solche Ziele für utopisch und denke eher an die Abgeltung von Leistungen des Waldbesitzers, die er gleichsam im Auftrage der Öffentlichkeit ausführen muss. Auch für solche Ziele ist unsere aktuelle Forsteinrichtung kaum verwendbar, weil sie den öffentlichen Leistungsauftrag nicht präzis formuliert oder diesen verschwinden lässt in einer Vielzahl von Empfehlungen und Details zur Ausführung von Massnahmen im primären Interesse des Betriebsinhabers.

4. Anforderungen an eine künftige forstliche Planung

4.1 Öffentliche Interessen

Eine künftige forstliche Planung sollte:
- die massgebenden öffentlichen Interessen in bezug auf den Wald, abgestimmt auf die übrige öffentliche Planung, definieren,
- den dazu erforderlichen Waldzustand bzw. die dazu notwendige Waldentwicklung umschreiben,
- die entsprechend nötigen Massnahmen und Einschränkungen als Leistungsauftrag an den Waldbesitzer formulieren,
- als Grundlage dienen können für:
  - die Abgeltung an die Waldbesitzer,
  - die Kontrolle der Zielerreichung,
  - die Formulierung neuer Ziele einer nächsten Planungsperiode.

4.2 Betriebsintern

Eine künftige forstliche Planung sollte:
- die massgebenden Ziele des Betriebsinhabers in bezug auf seinen Wald definieren,
- den optimalen Einsatz der Betriebsmittel im Blick auf dieses Ziel, unter Beachtung zwingender Auflagen aus Gesetz und verbindlichem Leistungsauftrag sowie unter Ausnützung zusätzlich möglicher Finanzhilfen, aufzeigen,
- die erforderlichen Unterlagen für die Betriebsführung und Betriebskontrolle zur Verfügung stellen.

4.3 Anmerkungen

Im Vergleich zur heute vielerorts noch aktuellen Forsteinrichtung sei insbesondere betont:

- Die massgebenden öffentlichen Interessen müssen in einem öffentlichen Verfahren definiert werden.
- Die öffentlichen Interessen können spätestens dann nicht mehr bloss via gesetzliche Leitplanken einer ohnehin stattfindenden Bewirtschaftung erreicht werden, wenn diese Bewirtschaftung nicht mehr eigenwirtschaftlich möglich ist. Leitplanken machen nur Sinn, wo sich etwas bewegt. Bisher bildete die Aussicht auf Ertrag den Motor zur Waldbewirtschaftung. Wenn dieser Motor still steht, muss die öffentliche Hand selbst für Bewegung sorgen, wenn sie Bewegung wünscht.
- Die verschiedenen Elemente forstlicher Planung, wie standorts- und ertragskundliches Inventar, Gefahrenkartierung, waldbauliche Planung, Projektplanung, Betriebsplanung, Kontrollführung und Statistik, sollten in einem Planungssystem koordiniert werden. Es wäre wünschbar, wenn dabei auch die verschiedenen Planungsebenen von den Stufen Betrieb, Forstkreis und Kanton bis zur Stufe Eidgenossenschaft, oder in Teilbereichen gar Europa, minimal aufeinander abgestimmt werden könnten.

5. Ideenskizze im Kanton Bern

Im Kanton Bern wurde im Zusammenhang mit der Beantwortung verschiedener parlamentarischer Vorstösse eine Skizze zur künftigen forstlichen Planung erstellt. Unsere Forsteinrichtungskommission hat diese Skizze im Zusammenhang mit ihrem Auftrag «forstliche Planung 2000» inzwischen überarbeitet (*Abbildung 1*).

5.1 Grundlagen / Interessenerfassung

Waldfunktionsplanung und Massnahmenplanung müssen sich auf sachliche Unterlagen stützen können. Wir nennen hier, ohne Anspruch auf Vollständigkeit:

- *Waldinventur* (kann zum Beispiel ein traditionelles, ertragskundliches Inventar sein).
- *Standortskartierung:* Es wäre sicher wünschbar, wenn mit einer solchen aufwendigen Kartierung neben den rein forstlich bedeutsamen Kriterien auch andere, standortsabhängige Interessen wie Naturschutz berücksichtigt würden.
- Auch Unterlagen der *Raumplanung,* Touristikplanung usw. können wichtige Hinweise für Waldwirkungen (Schutz- und Erholungsfunktion) liefern.
- Die Bedeutung der *Schutzwirkung* des Waldes gegen Naturgefahren ergibt sich aus dem Vorhandensein gefährdeter Objekte (Raumplanung) und aus der effektiven Bedrohung. Letztere ist im Bereich Lawinen relativ gut ge-

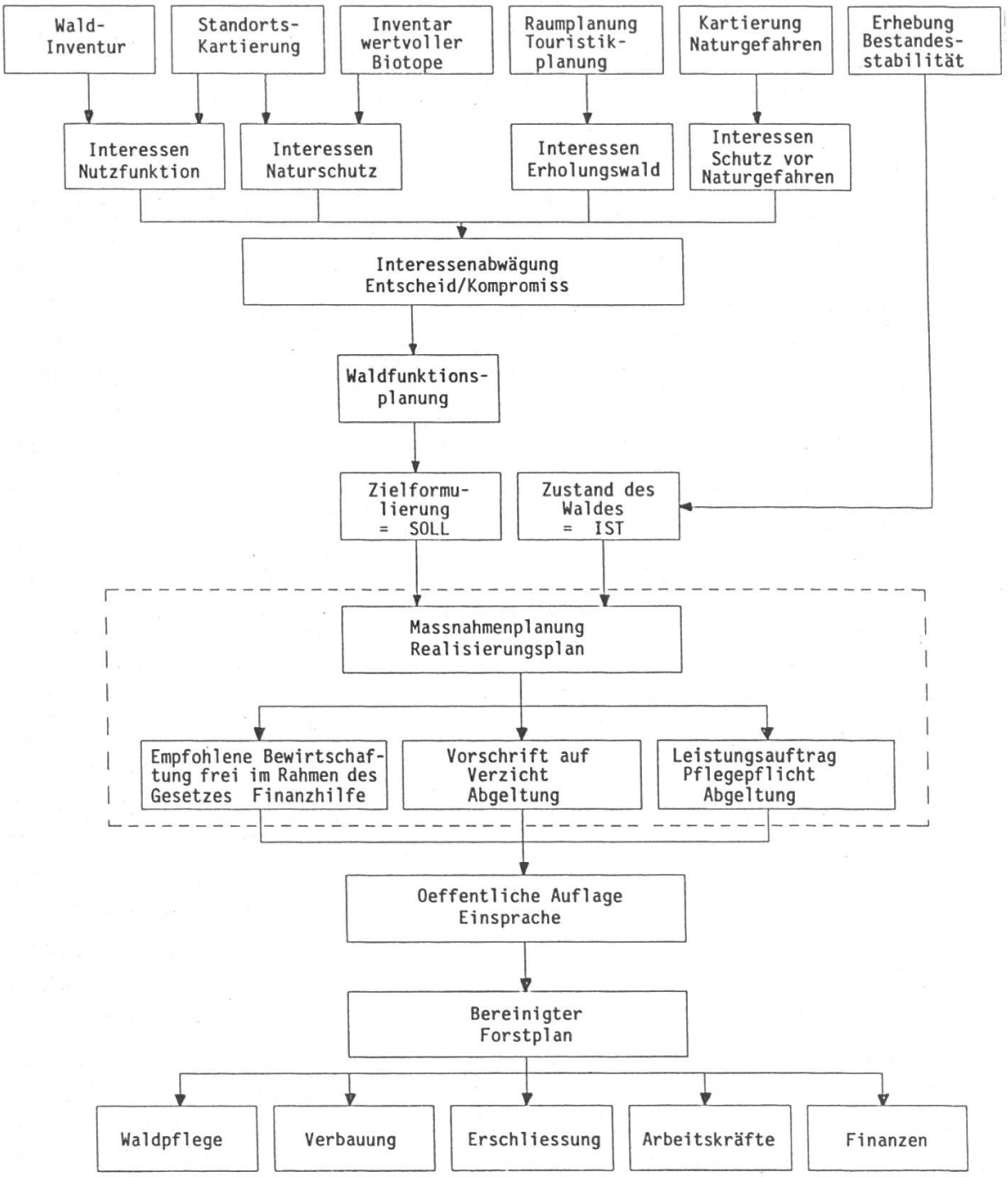

Abbildung 1. Ideenskizze: Forstliche Planung und öffentliche Unterstützung der Forstwirtschaft.

klärt, bezüglich Steinschlag, Hangrutsche usw. aber zumeist noch lückenhaft.

– Die *Bestandesstabilität,* wozu wohl auch die Fähigkeit zur natürlichen Selbstregulierung gehört, hängt neben den standörtlichen Bedingungen auch vom tatsächlichen, beeinflussten Zustand des Waldbestandes ab und erfordert deshalb überall dort zusätzliche Aufnahmen, wo solche Bestandesstabilität eben gefordert ist.

5.2 Waldfunktionen

Abgestützt auf die verschiedenen Grundlagen können die einzelnen Ansprüche an Waldwirkungen abgeleitet werden. Waldfunktionsplanung bedeutet meines Erachtens eine Bezeichnung der verschiedenen massgeblichen Interessen an Wirkungen des Waldes. Es geht also nicht um die ausschliessliche Darstellung *einer* Vorrangfunktion; Wald kann (weiterhin) durchaus mehrere Wirkungen parallel erbringen. Dort, wo sich solche Wirkungsansprüche aber gegenseitig ausschliessen oder behindern, gilt es zu bewerten, Prioritäten zu setzen bzw. Kompromisse zu bestimmen, eben zu planen.

Es gilt dabei zu bedenken, dass zum Beispiel unter dem Titel Naturschutz, Erholungswald usw. ganz verschiedene, sich zum Teil ebenfalls widersprechende Partialinteressen bestehen können, zum Beispiel die Interessen an sportlicher Ertüchtigung und an ruhigem, ungestörtem Naturerlebnis. Auch hier gilt es also Prioritäten bzw. Kompromisse zu bestimmen. Das Ergebnis einer solchen umfassenden Interessenabwägung bezeichne ich als Waldfunktionsplanung.

Wenn wir hier von öffentlichen Interessen sprechen, so ist beizufügen, dass in unserem Land die öffentlichen Interessen an der sogenannten Nutzfunktion, also die Interessen an der Produktion und Verarbeitung des Rohstoffes Holz, ungenügend definiert sind und zuwenig postuliert werden. Unsere ganze Landwirtschaftspolitik ist beispielsweise weitgehend auf die Versorgungssicherheit des Landes mit Lebensmitteln abgestützt. Die entsprechenden Interessen an der Versorgungssicherheit mit dem Bau- und Werkstoff sowie Energieträger Holz dürften meines Erachtens klarer und selbständig aufgezeigt werden und müssten nicht verschämt, meist unter dem Deckmantel Schutz- und Wohlfahrtsfunktionen, gleichsam als Nebenprodukt versteckt werden. Das Cliché «Schutz- und Wohlfahrtswirkungen = öffentliche Interessen, Holzproduktion bzw. Nutzfunktion = Eigentümerinteressen» stimmt in solcher Verkürzung eindeutig nicht!

Bei der Formulierung von Vorrangfunktionen sollten die Träger solcher Interessen, zum Beispiel Naturschutz, Sport, Tourismus (Amtsstellen und private Organisationen), beteiligt werden, vorgeschlagen in der Form der öffentlichen Mitwirkung.

5.3 Massnahmenplanung

Aus der Waldfunktionsplanung kann der Soll-Zustand bzw. die Soll-Entwicklung des Waldes abgeleitet werden. Diese ist dem Ist-Zustand gegenüberzustellen; der Ist-Zustand ergibt sich ebenfalls aus den eingangs erwähnten Inventaren.

Aus dem Vergleich zwischen Soll- und Ist-Zustand sind die erforderlichen Massnahmen herzuleiten (Massnahmenplanung). Nebst aktiven Tätigkeiten können sich auch Begehren auf Verzicht bzw. Unterlassung von Massnahmen ergeben.

Wir schlagen hierzu drei Gruppen vor:

a) Zwingende Vorschriften zur Ausführung bestimmter Massnahmen, zum Beispiel Waldpflege, Bestandesumwandlung.
b) Zwingende Vorschriften zur Unterlassung von Massnahmen (zum Beispiel Bewirtschaftungsverbot, Beschränkung auf forsthygienische Massnahmen, Wegebauverbote).
c) In einer dritten Gruppe können nichtzwingende Empfehlungen zur Waldbewirtschaftung zusammengefasst werden.

Schutzfunktionen des Waldes gegenüber Naturgefahren sind standortsgebunden; sie sind dort von Bedeutung, wo Naturgefahren wesentliche Werte bedrohen. Interessen an der Holzproduktion sind dagegen nicht standortsgebunden; sie richten sich wohl in erster Linie an jene Wälder, in denen bedeutende Zuwachsleistungen mit relativ geringem Aufwand genutzt werden können oder wo Holz aus Massnahmen für andere Waldwirkungen mehr oder weniger zwangsläufig anfällt.

Zwingende Vorschriften zur Durchführung bzw. Unterlassung bestimmter Massnahmen rechtfertigen *Abgeltungen* durch die Öffentlichkeit, für *empfohlene* Massnahmen soll die Öffentlichkeit durch Aussicht auf *Finanzhilfen* Anreiz schaffen.

Ein solcher Massnahmenplan müsste unseres Erachtens öffentlich aufgelegt werden. Sowohl die Waldeigentümer wie interessierte Dritte sollen in diesem Stadium ihre Interessen geltend machen können. Die Interessenbereinigung soll in dieser Phase durch ein ordentliches, rechtliches Verfahren unter Berücksichtigung der Grundsätze von Eigentumsgarantie, der übrigen Rechtsnormen wie Waldgesetz, Naturschutzgesetzgebung und den Vorschriften über die materielle Enteignung erfolgen. Aus dem in solcher Weise bereinigten generellen Forstplan (Richtplan) folgen die verschiedenen Elemente der Betriebsplanung wie Pflegeplanung, Nutzungsplanung, Verbauungsplanung, Erschliessungsplanung, Arbeitskräfte, Finanzen.

5.4 Zur Rolle des Forstdienstes

Wir sind der Meinung, dass die Erstellung der Waldfunktionsplanung, wie auch deren Umsetzung in die Massnahmenplanung, zentrale Aufgabe des Forstdienstes sei. Voraussetzung dazu ist allerdings, dass der Forstdienst die verschiedenen beteiligten Interessen in neutraler und objektiver Weise einbezieht. Erst bei der Umsetzung des bereinigten Forstplanes in die Betriebsplanung geht

es darum, innerhalb der übergeordneten Bestimmungen im Interesse des Waldbesitzers das betriebswirtschaftliche Optimum zu suchen.

Diese Aufgabenteilung muss klar und transparent erfolgen. Andernfalls läuft der Forstdienst zunehmend Gefahr, in seiner neutralen Rolle als Mittler unter den verschiedenen Interessen an Waldwirkungen von anderen bedrängt oder verdrängt zu werden. Eine klare Trennung zwischen Wahrung der öffentlichen Interessen und wirtschaftlicher Betriebsführung gilt es meines Erachtens wohl künftig beim Anstellungs- bzw. Auftragsverhältnis der Forstleute wie auch bei der forstlichen Ausbildung vermehrt zu beachten.

5.5 Offene Fragen

Wir haben diese Darstellung bewusst als Ideenskizze bezeichnet. Sicher bleibt über solche Grundsätze noch viel Raum für Diskussionen offen. Auch viele und entscheidende sachliche Fragen und Details müssen erarbeitet und erprobt werden, zum Beispiel:

- Die Methodik der Funktionsplanung und -darstellung.
- Das Prozedere der öffentlichen Mitwirkung.
- Die Darstellung der Massnahmenplanung, abgestützt unter anderem auch auf die detaillierten Normen des Bundes bezüglich Abgeltung und Finanzhilfe.
- Die Verfahren der öffentlichen Auflage und Einspracheerledigung mit besonderer Beachtung der Interessenwahrung der Waldbesitzer.
- Die Perimeter der einzelnen Planungsschritte.
- Der Erneuerungsrhythmus dieser Planungsschritte.
- Die Verteilung der Planungskosten.

Ich bin jedoch der Ansicht, dass die eingangs erwähnten Veränderungen im Umfeld unserer Waldwirtschaft eine grundsätzliche Neuorientierung unserer forstlichen Planung verlangen. Es wäre in verschiedener Beziehung vorteilhaft, wenn hier mindestens in den Grundsätzen nicht 26 verschiedene kantonale Vorstellungen und Verfahren entwickelt würden.

In diesem Zusammenhang kommen der SAFE als Koordinationsorgan sowie der ETHZ und der WSL als wissenschaftliche Stützen grösste Bedeutung zu. Wir in den Kantonen sind zu konstruktiver und toleranter Zusammenarbeit aufgerufen.

Résumé

Souhaits à l'endroit de la planification forestière des années à venir

La perte progressive d'autonomie économique des entreprises forestières, les exigences modifiées ou nouvelles de la société par rapport à la forêt ainsi que les menaces nouvelles pesant sur celle-ci nécessitent une profonde restructuration de la planification forestière, coordonnée avec le soutien public apporté à la foresterie. Les besoins fondamentaux du public doivent être formulés en tant que prestations à fournir impérativement, en se basant sur une planification des fonctions de la forêt. La participation du propriétaire forestier et des tiers intéressés doit être garantie par le biais d'une procédure publique. Une pondération neutre des intérêts en présence et la mise en application de la planification des fonctions au travers de plans des mesures à prendre représentent une tâche centrale du service forestier. La planification de la gestion optimise l'engagement des moyens de l'entreprise, en fonction des prestations publiques à fournir et du soutien financier envisageable.

Traduction: *O. Schneider*