

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse
Herausgeber: Schweizerischer Forstverein
Band: 148 (1997)
Heft: 4

Artikel: Instrumente für eine neue forstliche Subventionspolitik des Bundes
Autor: Poffet, Gérard
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-765455>

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: 30.06.2025

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

Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen Journal forestier suisse

148. Jahrgang

April 1997

Nummer 4

Instrumente für eine neue forstliche Subventionspolitik des Bundes¹

Von Gérard Poffet

Keywords: New Public Management; forest policy; federal government regulations; Switzerland.

FDK 67: 932: 941: (494)

1. Einleitung

Seit 1991 zahlt der Bund jedes Jahr durchschnittlich annähernd 200 Millionen Franken Finanzhilfen und Abgeltungen für forstliche Massnahmen. Die Kantone ihrerseits bringen nochmals etwa die gleiche Summe auf. Diese öffentliche Unterstützung des Schweizer Waldes, die ungefähr 200 Franken pro ha/Jahr, d.h. 2 Rappen pro m², ausmacht, ist ein bescheidener Beitrag an die wichtigen Vorteile, die der Wald dem Gemeinwesen bringt. Bis 1983 erreichten die Bundessubventionen pro Jahr kaum je die 50-Millionen-Grenze. Ab 1984 begann ein starkes Wachstum, das 1990 (Sturm Vivian) mit 278 Millionen Franken seinen Höhepunkt erreichte. Bis 1983 beschränkten sich die Förderungsmassnahmen ausschliesslich auf Infrastrukturen. Durch den Verkauf von Holz, dem wichtigsten Handelsprodukt des Waldes, konnten damals alle von ihm erfüllten Funktionen finanziert werden. Die Investitionshilfe reichte aus, um die Rentabilität der Betriebe zu garantieren. Mit dem Preiserfall des Holzes und den wachsenden Kosten richtete sich die Hilfe allmählich auf ausserordentliche (Waldschäden) und ordentliche (Jungwaldpflege, Waldbau mit Schutzfunktion) Walderhaltungsmassnahmen aus. Mit der Zeit verlagerten sich die Prioritäten. 1994 machten die ordentlichen Massnahmen bereits 38,7% der ausbezahlten Beträge aus, während sie noch 1989 nur 15,3% erreicht hatten. Die Tendenz, der regelmässigen Pflege zur langfristigen Erhaltung eines gesunden Waldes den Vorrang einzuräumen, ist offensichtlich.²

¹ Beim vorliegenden Aufsatz handelt es sich um einen überarbeiteten und erweiterten Beitrag, der den Diskussionsstand der subventionspolitischen Neuerungen der Forstdirektion unter Berücksichtigung des NPM Ende 1996 wiedergibt.

² Vgl. «Bundesbeiträge und Entwicklung im Forstwesen», Gérard Poffet, Jahrbuch 1994 der Wald- und Holzwirtschaft der Schweiz, Bundesamt für Statistik und Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern 1995, S. 14–26.

Staat und Verwaltung nehmen gezwungenermassen einen immer wichtigeren Platz im Leben des schweizerischen Forstsektors ein. Dieser hängt deshalb eng von der Art der öffentlichen Verwaltungsführung (*Public Management*) ab, die auf Kantons- und Bundesebene in Kraft ist.

Während Jahren hatte sich der Bund darauf beschränkt, über Rodung und übermässige Nutzungen zu wachen. Das Bundesgesetz von 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei, das Ende des letzten Jahrhunderts nach Naturkatastrophen und massiver Waldzerstörung ausgearbeitet wurde, setzte den Akzent vor allem auf die Walderhaltung. Mit dem neuen Waldgesetz von 1991 wurde der Begriff der quantitativen Erhaltung ergänzt durch qualitative Aspekte, um damit langfristig die Schutz-, Wohlfahrts- und Nutzfunktionen des Waldes zu gewährleisten. Neben der Rolle als oberstes Aufsichtsorgan wurde dem Staat schrittweise auch diejenige des Geldgebers und Verwalters zugewiesen.

Hinter dieser Entwicklung standen mehrere Faktoren. Die wichtigsten sind³: die Waldsterbensdebatte in den achtziger Jahren, der wachsende Druck auf die Wälder als Folge der zunehmenden Besetzung des Lebensraumes, die verschlechterte wirtschaftliche Situation der Forstbetriebe aufgrund abnehmender Holzerlöse und eine Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung in bezug auf die wichtigen Funktionen, die der Wald in Hinblick auf Erholung, Schutz gegen Naturkatastrophen und Erhaltung des Lebensraumes ausübt.

Zur Unterstützung des Forstsektors führte der Staat als bevorzugtes Instrument die subventionierten Projekte ein. Diese Entwicklung ging einher mit einer Vermehrung von administrativen Vorschriften, mit denen die Verwendung der öffentlichen Gelder kontrolliert werden sollte. Dementsprechend wurde die wirtschaftliche Unabhängigkeit und die Eigeninitiative der Waldeigentümer abgebaut. Trotz dieses bedeutenden öffentlichen Beitrags an den forstlichen Bereich verbesserte sich aber die wirtschaftliche Lage der Forstbetriebe kaum. Ab 1982 weisen diese chronische Defizite² auf. Wenn der Markt seine tragende Rolle nicht mehr wahrnimmt, dann wird der Unterstützungsauftrag des Staates über die Subventionen zu einer riskanten und komplexen Operation. Mangels Kontrollsystemen, die die Wirkung der subventionierten Projekte messen, ist es schwierig festzustellen, ob die Leistungen der Waldfunktionen nur dank der staatlichen Hilfe auf dem Niveau der Zeit vor der öffentlichen Unterstützung gehalten werden konnten.

Angesichts dieser Sachlage war es wichtig, die öffentliche Bewirtschaftung des Schweizer Waldes neu zu überdenken. Hat der Staat seine Rolle richtig erfüllt? Hat er die geeigneten Instrumente benutzt? War das eingeführte System das richtige? Da das neue Waldgesetz (WaG) am 1. Januar 1993 eben erst in Kraft getreten war, schien es kaum angebracht, das System in Frage zu stellen. Dazu bot

³ Vgl. «Botschaft zum Bundesgesetz über Walderhaltung und Schutz vor Naturereignissen vom 29.6.1988».

sich dann aber eine Gelegenheit, als ein Expertenbericht, der von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren und vom Eidgenössischen Finanzdepartement in Auftrag gegeben worden war, gewisse Mängel betreffend der Entrichtung von Subventionen aufzeigte und eine grundlegende Revision des Mitteltransfers zwischen Bund und Kantonen befürwortete.⁴ Die Eidgenössische Forstdirektion ergriff diese Gelegenheit, um der Eidgenössischen Finanzverwaltung ein neues Subventionierungskonzept im forstlichen Bereich vorzuschlagen, das die Hauptpunkte aus den Empfehlungen der Experten⁵ aufnahm. Dieses neue Konzept versucht, auf kohärente Art und Weise alte und neue Instrumente zu integrieren (siehe Kapitel 4). Parallel zur Verwaltung der Subventionen, aber im gleichen Anlauf, hat die Eidgenössische Forstdirektion die Entwicklung anderer Instrumente des *Public Management* in Angriff genommen, die die bestehenden ergänzen. Wir erwähnen hier vor allem ein Projekt, das an die Waldeigentümer gerichtet ist und ihnen helfen soll, ein passendes Marketing-Konzept für die Waldleistungen ausserhalb der Holzproduktion (Projekt VAFOR «valorisation des prestations des forêts») zu erstellen. Die Eidgenössische Forstdirektion hat auch eine interne Umstrukturierung in Angriff genommen, die sich an der neuen öffentlichen Verwaltungsführung (*New Public Management*) orientiert und dementsprechend die forstliche Produktpalette auf die Bedürfnisse der «Kunden» abstimmt.

In diesem Aufsatz werden wir zuerst das heutige Bewirtschaftungssystem der Bundeshilfen an den Schweizer Wald kurz darstellen und dann seine hauptsächlichen Mängel genauer betrachten. Danach werden wir die Instrumente der neuen Politik und ihre Perspektiven, aber auch die Risiken und Schwierigkeiten ihrer Umsetzung vorstellen.

2. Die heute gültigen Subventionierungsarten und die wichtigsten subventionierbaren Massnahmen⁶

Die am meisten verbreitete Form ist die des Forstprojektes. Bund und Kantone finanzieren gemeinsam mehr als 3000 solche Projekte. Sie gelten auch *a posteriori* Kosten ab, die durch die Verhütung und Behebung von Wald-

⁴ Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen; Expertise zu den finanziellen Hilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone im Auftrag der Eidg. Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren; Autoren: Prof. Dr. René L. Frey und Dr. Andreas Spillmann (Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum WWZ der Universität Basel), Prof. Bernard Dafflon (Institut des Sciences Economiques et Sociales de l'Université de Fribourg), Prof. Claude Jeanrenaud (Institut de Recherches Economiques et Régionales IRER de l'Université de Neuchâtel), Prof. Dr. Alfred Meier (Hochschule St.Gallen). Bern, 31. März 1994.

⁵ «Konzept zur Verbesserung von Finanzhilfen und Abgeltungen im forstlichen Bereich», Gérard Poffet, Eidg. Forstdirektion, BUWAL, Bern 1994.

⁶ Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991, Art. 35 Abs. 2a und 2b + erwähnte Artikel. (Diese Liste ist nicht vollständig. Vor allem sind hier die Bundesbeiträge für Ausbildung und Forschung im forstlichen Bereich sowie andere punktuelle Beiträge, an denen die Kantone nicht beteiligt sind, nicht erwähnt.)

schäden und Folgen von Naturereignissen (Sturm), Krankheiten und Schädlingen (Borkenkäfer) entstanden sind. Gewisse Bereiche werden global subventioniert. Dabei handelt es sich um punktuelle Massnahmen oder kantonale Projekte, die nicht eine spezifische Entscheidung des Bundes erfordern.

2.1 Forstprojekt

Bei einem Forstprojekt verlangt der private oder öffentliche Waldeigentümer vom Bund einen Beitrag zur teilweisen Finanzierung des Projektes. Zur Zeit stellt der Bund dafür die folgenden Bedingungen⁶:

- a) die Kantone müssen sich entsprechend ihrer Finanzkraft an den Kosten beteiligen;
- b) der Empfänger muss im Einzelfall eine Eigenleistung erbringen, die in einem angemessenen Verhältnis zu seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, den übrigen Finanzierungsquellen und der ihm zumutbaren Selbsthilfe steht.

In der Regel wird ein Projekt mit Hilfe eines Forstingenieurs ausgearbeitet. Es wird dem kantonalen Forstinspektorat unterbreitet, ehe es zur Entscheidung an die Eidgenössische Forstdirektion weitergeleitet wird. Die Auswahl auf Bundesebene findet aufgrund einer Anzahl von Vorschriften statt, die Waldeigentümer und Kantone einhalten müssen, wenn sie einen Bundesbeitrag erhalten möchten.

Die standardisierte Etappierung eines Forstprojektes ist mit dem Inkrafttreten des neuen Waldgesetzes allen Ingenieuren gut bekannt: Vorstudie, Vorprojekt und Detailprojekt. Der Bund geht auf die Vorstudie ein, engagiert sich aber nur auf der Ebene des Vorprojektes. Für das Detailprojekt ist der Kanton zuständig.

Die wichtigsten Massnahmen, die in Form von Forstprojekten subventioniert werden können, sind:

- befristete waldbauliche Massnahmen wie Pflege, Holznutzung und -bringung, wenn die Gesamtkosten nicht gedeckt oder diese Massnahmen aus Gründen des Naturschutzes besonders aufwendig sind (Waldbau A/WaG Art. 38 Abs. 2 Bst. b);
- befristete minimale Pflegemassnahmen, die zur Erhaltung der Schutzfunktion erforderlich sind und von den Behörden angeordnet werden (Waldbau B/WaG Art. 38 Abs. 1 Bst. a);
- waldbauliche Massnahmen in verlichteten, instabilen und zerstörten Wäldern mit besonderer Schutzfunktion, wenn die Gesamtkosten nicht gedeckt sind und diese Massnahmen von den Behörden angeordnet werden (Waldbau C/WaG Art. 38 Abs. 1 Bst. b);
- die Erstellung oder Anschaffung sowie die Wiederinstandstellung von Erschliessungsanlagen, soweit sie für die Bewirtschaftung des Waldes

erforderlich sind und auf den Wald als naturnahe Lebensgemeinschaft Rücksicht nehmen (WaG Art. 38 Abs. 2 Bst. d);

- Massnahmen zur Verbesserung der Bewirtschaftungsbedingungen (mit Ausnahme von Waldzusammenlegungen), die Schaffung von Bewirtschaftungsgemeinschaften und die Regelung des Weidgangs (WaG Art. 38 Abs. 2 Bst. e);
- die Erstellung und Wiederinstandstellung von Schutzbauten und -anlagen (WaG Art. 36 Bst. a);
- die Schaffung von Wald mit besonderer Schutzfunktion sowie die entsprechende Jungwaldpflege (WaG Art 36 Bst. b).

2.2 Abgeltung von Waldschäden

Die Kantone gelten Kosten für punktuelle Massnahmen ab, die den Waldeigentümern gegenüber angeordnet wurden, um Waldschäden zu verhüten oder zu beheben. Die subventionierbaren Massnahmen sowie die Subventionierungsarten werden im voraus klar definiert. Der Waldeigentümer kann sich in diesem Fall *a posteriori* für die geleisteten Arbeiten entschädigen lassen. Der Bund zahlt im laufenden Jahr die von den Kantonen benötigten Beträge aus und erhält nachher einen jährlichen Bericht über die abgegoltenen Massnahmen.

Die Form der Entschädigung *a posteriori* gilt für Kosten von Massnahmen, die zur Verhütung und Behebung von Waldschäden angeordnet wurden (WaG Art. 37).

2.3 Globale Komponenten

In gewissen finanziell weniger wichtigen Bereichen bewilligt der Bund den Kantonen jährlich einen Globalbeitrag, den sie für punktuelle Massnahmen oder für Projekte verwenden können, die den eidgenössischen Vorschriften für diese Komponente entsprechen. Dem Bund wird ein Jahresprogramm betreffend eine gewisse Anzahl von Massnahmen und Projekten zur Genehmigung zugestellt. Zum Jahresende wird den Bundesbehörden ein Jahresbericht zur Prüfung unterbreitet.

Die wichtigsten Massnahmen, die in Form von globalen Komponenten subventioniert werden können, sind:

- Schutz- und Unterhalt für Waldreservate (WaG Art. 38 Abs. 3);
- Erarbeitung forstlicher Planungsgrundlagen (WaG Art. 38 Abs 2 Bst. a);
- Erstellung von Gefahrenkatastern und Gefahrenkarten, Einrichtung und Betrieb von Messstellen sowie Aufbau von Frühwarndiensten zur Sicherung von Siedlungen und Verkehrswegen (WaG Art. 36 Bst. c);
- Investitionskredite für die Forstwirtschaft als Baukredite zur Finanzierung der Restkosten von subventionierbaren Massnahmen, zur Anschaffung forstlicher Fahrzeuge, Maschinen und Geräte sowie zur Erstellung von forstbetrieblichen Anlagen (WaG Art. 40 Abs. 1).

3. Mängel des heutigen Systems

3.1 Allgemeine Mängel des heutigen Subventionierungssystems

Das heutige Subventionierungssystem im Forstwesen leidet unter den gleichen Problemen, wie sie im von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren und vom Eidgenössischen Finanzdepartement⁴ beauftragten Expertenbericht in allen vom Bund subventionierten Bereichen aufgezeigt wurden.

In grossen Zügen zeichnet sich die heutige Praxis durch folgende Merkmale aus:

- Eine *Asymmetrie der Information*: Derjenige, der die Leistung bezahlt, ist nicht derjenige, der sie erbringt. Folglich ist der Beitragsempfänger besser informiert als der Beitragsgeber. Die Asymmetrie und Aufsplitterung der Information können dazu führen, dass bei der Auswahl der forstlichen Massnahmen jeweils nicht die optimale Wahl getroffen wird.
- Die *fiskalische Illusion*: Subventionen können den Eindruck erwecken, dass Dienstleistungen weniger kosten, als dies tatsächlich der Fall ist. Zudem ist bei hohen Beitragssätzen die Motivation zur Kostendämpfung gering. Die fiskalische Illusion kann dazu verleiten, bis zu einem gewissen Grad Verantwortung abzugeben.
- Eine *verkehrte Wahl*: Da sich die Beiträge nur auf bestimmte Ziele erstrecken, kann dies zur Folge haben, dass tendenziell dort die kostspieligsten Lösungen gewählt werden, wo Subventionen vorhanden sind, während nicht subventionierte Ziele aufgegeben werden. Das Resultat davon ist ein allgemeiner Effektivitätsverlust.

Der Expertenbericht zeigte ferner gewisse spezifische Gründe für die mangelnde Effektivität der Bundesbeiträge auf. Die Ziele sind schlecht definiert, die Vorschriften zu detailliert. Zwei Ziele werden gleichzeitig verfolgt: Finanzausgleich und Anreiz zur Leistungserbringung. Die übermässige Aufsplitterung der Subventionen zieht eine zu komplizierte Administration nach sich. Die zu hohen Beitragssätze und die Entschädigung nach Aufwand begünstigen ineffiziente Entscheide und können sogar dazu führen, dass sich die Nutzniesser der Verantwortung entziehen.

3.2 Mängel, die auch bei den Subventionen im forstlichen Bereich auftreten

Die von den Experten festgestellten Mängel bei den Bundesbeiträgen im allgemeinen gelten auch für den forstlichen Bereich. Ohne diese nochmals ausführlich zu wiederholen, heben wir hier folgende hervor:

- Eine gewisse *Zersplitterung oder Asymmetrie der Information*: Wenn Mitarbeiter der Eidgenössischen Forstdirektion sich mit dem Dossier eines

sehr punktuellen und von bestimmten lokalen Bedingungen abhängigen Projektes befassen, tun sie dies weit vom Terrain entfernt und manchmal ohne genügend Informationen, um das Problem als Ganzes erfassen zu können. Es ist schwierig, die Richtigkeit einer Entscheidung oder die wirkliche Höhe der verursachten Kosten aus der Distanz zu beurteilen. Die unterbreiteten Rechnungen rechtfertigen zwar die Ausgaben, aber nicht die Kosten.

- Die *Möglichkeit einer fiskalen Illusion*, denn in vielen Bereichen sind die Bundesbeitragssätze sehr hoch. Für die Kantone, die in die finanzschwächste Kategorie fallen, erreicht der Beitragssatz 70% mit einer Minimalbeteiligung des Kantons von 10%⁷. In diesem Fall erzeugt ein Franken vom Kanton sieben Franken vom Bund. Die Regierung dieses Kantons wird keinen Versuch unternehmen, im kantonalen Budget für den Wald zu sparen, sie würde sich damit um eine wichtige Einnahmequelle bringen. Aus taktischen Gründen liegt es im Interesse des Kantons, so viele Projekte wie möglich mit den höchsten Kosten zu haben. Im Bereich der Finanzhilfen⁹ kann wiederum der finanzschwächste Kanton mit 20% Kantonsgeldern 50% Bundesgelder auslösen. Der Beitragsempfänger wird die Zweckmässigkeit einer forstlichen Massnahme einzig aufgrund der 30% Eigenkosten berechnen. Es muss jedoch unterstrichen werden, dass es sich hier um die maximalen Ansätze handelt, in der Regel werden Ansätze angewandt, die unter dem Maximum liegen.

Ein weiterer Aspekt muss aber noch eingebracht werden, und zwar die Art und Weise, wie die Beitragssätze festgelegt werden. Gemäss Bundesvorschriften⁸ werden die Beitragssätze (für Bund und Kantone) aufgrund der Gesamtkosten und nicht der Nettokosten bestimmt. Mit diesem System kann der Kanton – sogar im Falle der Finanzhilfen – das Prinzip der Gesamtkostendeckung anwenden. Nehmen wir den Fall einer Finanzhilfe für einen finanzschwachen Kanton für ein Projekt Waldbau A:

Gesamtkosten	100%
./. Holzerlös	40%
./. Drittleistungen	10%
zu deckendes Defizit	50%

⁷ Vgl. Anhang des Kreisschreibens Nr. 15 vom 4. Januar 1996, Tabelle 1 bezüglich Waldverordnung (WaV) vom 30. November 1992 (Lineare Beitragskürzungen, Tabelle 1, Referenzwerte Bund 30 bis 70%, Finanzkraft 1996/97).

⁸ Vgl. Kreisschreiben Nr. 6, Förderungsmassnahmen, Allgemeine Komponenten, BUWAL, Eidgenössische Forstdirektion, Bern, 28.11.1995.

⁹ Das Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG) unterscheidet in der Tat zwischen *Abgeltungen* und *Finanzhilfen*. Die Abgeltungen sind Leistungen zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich aus der Erfüllung von bundesrechtlich *vorgeschriebenen Aufgaben* oder von öffentlichrechtlichen Aufgaben ergeben, die dem Empfänger vom Bund übertragen wurden. Die *Finanzhilfen* hingegen sind geldwerte Vorteile, die gewährt werden, um die Erfüllung einer *vom Empfänger gewählten Aufgabe* zu fördern oder zu erhalten.

Um das geschätzte Defizit zu decken, beträgt der Kantonsbeitrag 14% und der Bundesbeitrag 36% *der Gesamtkosten*.

Es wäre theoretisch also möglich, dass ein Waldeigentümer für eine von ihm frei gewählte Massnahme, von der er zum Teil profitiert, selber überhaupt keine Kosten übernimmt. Wenn eine forstliche Massnahme mit keinen Kosten für den Besitzer verbunden ist, wird die fiskalische Illusion Realität.

- Die *verkehrte Wahl* ist unvermeidbar, wenn wir feststellen, bis zu welchem Grad die Einzelheiten der subventionierbaren Objekte vorgeschrieben sind¹⁰. Wir geben hier nur ein Beispiel: die Walderschliessungen¹¹. Anerkannt werden nur die Investitionskosten (Erstellung, Wiederinstandstellung und Verbesserung). Die Unterhaltskosten (jährlicher und periodischer Unterhalt) sind ausgeschlossen, sie müssen vom Kanton oder dem Besitzer/den Besitzern getragen werden. Es ist völlig normal, dass der Bund nicht alles subventioniert. Ein Teil der Kosten muss von den Hauptnutznießern der Investition getragen werden. Was in diesem Fall problematisch zu sein scheint, ist die Aufteilung der Kosten zwischen Investition und Unterhalt. Die Folge davon ist, dass eine nicht optimale Wahl getroffen wird, indem die Investitionskosten den Unterhaltskosten vorgezogen werden. So entsteht die Tendenz, teuer zu bauen, um dann beim Unterhalt sparen zu können, während eine umfassende Analyse des Objektes (Investition und Unterhalt) wahrscheinlich eine rationellere und effizientere Variante ergeben hätte. Es ist auch möglich, ein Objekt verfallen zu lassen und, statt seinen Unterhalt zu gewährleisten, wird ein neues Projekt zur Wiederinstandstellung unterbreitet.
- *Schlechte Zielsetzung / Vermischung von Umverteilungszielen und forstpolitischen Zielen*: Die Forstprojekte wurden nicht immer im Blick auf eine Zielerreichung ausgearbeitet. Im Projektdokument ist nur selten das Ziel zu finden, das erreicht werden soll. In Forstkreisen wird davon ausgegangen, dass eine forstliche Massnahme, die von einer Fachkraft, die ihren Wald kennt, durchgeführt wird, an und für sich nützlich und notwendig ist. Jeder Förster weiss, dass sie dazu dienen wird, den Wald mit seinen vielfältigen Funktionen zu erhalten, somit ist sie automatisch gut. Dies mit einem oder mehreren Zielen zu verbinden, scheint oft überflüssig zu sein, umso mehr als diese Ziele schwer zu bestimmen und noch schwerer zu quantifizieren sind. Die Wirkungen einer forstlichen Massnahme müssen mit Zeithorizonten von 50 bis 100 Jahren abgeschätzt werden. Diese Feststellung gilt sowohl für Projekte als auch für

¹⁰ Vgl. die Kreisschreiben der Eidgenössischen Forstdirektion.

¹¹ Vgl. BUWAL Kreisschreiben, Eidgenössische Forstdirektion, Nr. 11, Strukturverbesserungen und Erschliessungsanlagen, vom 14. April 1993.

die globalen Komponenten und die Abgeltungen für Waldschäden. Die Jahresprogramme der globalen Komponenten sind heute im Grunde genommen Massnahmenkataloge. Die Ziele der Jahresprogramme werden normalerweise nicht diskutiert. Dies gilt auch für die Massnahmen, die im Fall von Waldschäden ergriffen werden. Alles läuft ab, als ob solche Massnahmen selbstverständlich wären. Auf die Dauer bewirkt dies jedoch, dass die Finanzierungsmöglichkeiten darüber bestimmen, ob eine Massnahme angebracht ist oder nicht. Somit ist eine Massnahme dann nutzbringend, wenn sie subventionierbar ist. Der Nutzen im Blick auf ein zu erreichendes Ziel tritt dabei in den Hintergrund. Dazu kommt noch, dass eine subventionierbare Massnahme nicht nur einen Beitrag an die forstlichen Zielsetzungen leistet, sondern oft auch ermöglicht, Arbeitsplätze im Forstwesen und in anderen Bereichen (Tiefbau, Landwirtschaft) zu erhalten. In diesem Fall vermischen sich die Ziele der Regionalpolitik oder der Einkommensumverteilung mit denjenigen des Anreizes zur Leistungserbringung. Das Ziel der Umverteilung drückt sich auch darin aus, dass für ein gleiches Projekt in einer gleichen forstlichen Situation gewisse Kantone Bundesbeiträge zur Kostendeckung von bis zu 70% erhalten, während andere nur 30% bekommen. Dies hat zur Folge, dass Anreize zur Einreichung von Projekten unterschiedlich sind und dass die Finanzkraft eines Kantons Einfluss auf dessen Forstpolitik hat. Die Kantone mit einem hohen Bundesbeitragssatz werden dazu neigen, auf diesen Gebieten eher zu viel zu tun und die anderen zu wenig. Die Situation ist nicht optimal.

- Die *übermässige Aufsplitterung* bringt eine zu komplizierte Administration und manchmal Blockierungen im Planen und Durchführen von Projekten mit sich. Das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG)¹² unterscheidet zwischen Investitionshilfen und Beiträgen an laufende Ausgaben. Die Walderschliessung gehört zum ersten Bereich, die Waldpflege zum zweiten. Diese beiden Objekte unterliegen nicht denselben Finanzrubriken. Es ist sowohl auf administrativer als auch auf politischer Ebene praktisch unmöglich, Geld vom einen Bereich in den andern zu verschieben¹³. Diese starre Regelung hat direkte Konsequenzen vor Ort. Gewisse integrale Projekte, z.B. Waldbauprojekte in Zusammenhang mit einer Erschliessung, können nicht verwirklicht werden, weil die notwendigen Kredite für die Walderschliessung, die der Waldpflege vorausgeht, nicht ausreichen. Ein weiteres Beispiel finden wir in der Finanzierung

¹² Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG) vom 6. Oktober 1989 / 611.0.

¹³ Dieser Punkt ist übrigens Gegenstand zahlreicher Gesuche der Kantone an den Bund, sei dies in Briefen, die an die Departementsvorsteherin gerichtet sind, sei es anlässlich der kantonalen Forstdirektorenkonferenz. Eine positive Antwort auf diese Gesuche wäre nur nach einer Änderung des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG) vom 6. Oktober 1989 möglich.

der gewöhnlichen Waldpflege (Waldbau A) und waldbaulichen Massnahmen in Wäldern mit besonderer Schutzfunktion (Waldbau C) und zur Behebung von Waldschäden, die zwar im selben Perimeter stattfinden, aber nach unterschiedlichen Modalitäten geregelt werden. Die ersten gehören zur Kategorie der Finanzhilfen und werden durch entsprechende Vorschriften und Ansätze geregelt. Die zweiten und dritten Massnahmen sind Abgeltungen. Abgeltungen für Waldschäden werden jedoch durch eigene Vorschriften geregelt: sie werden ausserhalb von Projekten mit dem Ansatz der Finanzhilfen durchgeführt. So können wir also in einem Perimeter mehrere Holzfäller am Werk sehen, die die gleichen Massnahmen durchführen. Die Subventionierung ist aber für jede Massnahmenart anders.

- Im forstlichen Bereich ist die *Entschädigung nach Aufwand* immer noch weitverbreitet. Das neue Gesetz sieht jedoch die Pauschalabgeltung der Kosten vor. In allen Bereichen wird diese Möglichkeit allerdings zur Wahl gestellt, und die Kantone können darüber entscheiden. Die Eidgenössische Forstdirektion hat indessen verlangt, dass im Rahmen von Waldbauprojekten mit Holzerlös eine Einheitspauschale verwendet wird. In der Regel wählten die Kantone die Entschädigung nach Aufwand, um das Risiko zu verringern. Die Kosten sind nicht sehr wichtig, da sie durch Subventionen gedeckt sind. Dieses System bringt Waldeigentümer und Kanton Vorteile, da die Rechnung mit Sicherheit aufgeht. Der Kanton kann ihm notwendig erscheinende Massnahmen anordnen, ohne dadurch den Waldeigentümer zu schädigen. Eine umfassende Kostendeckung ist gesichert. Dieses System hat aber zahlreiche Nachteile. Der teuerste Betrieb (und wahrscheinlich der unrationellste) ist gleichzeitig derjenige, der am meisten Subventionen erhält. Weder Eigentümer noch Kanton sehen einen Anreiz zur Kostendämpfung, denn je höher die Kosten sind, umso grösser wird der Bundesbeitrag. Der Eigentümer kann es sich erlauben, nicht daran interessiert zu sein, forstliche Massnahmen durchzuführen, die nur kostendeckend sind. Bei einer solchen Operation bleibt für ihn unter dem Strich nichts. Mit dem System der Kostendeckung ist es theoretisch unmöglich, einen Gewinn zu machen, das heisst zu sparen, um investieren und modernisieren zu können. Die Kontrolle der Rechnungen ist eine lange und schwierige Arbeit. Die Forstbetriebe aufgrund ihrer Produktionskosten entschädigen zu wollen, heisst faktisch Monopole zu schaffen. Die Forstbetriebe profitieren von einem lokalen Monopol.

Wenn die Kosten einer Massnahme kein Auswahlkriterium sind, gehen die Aufträge im Rahmen von subventionierten Projekten systematisch an die Forstunternehmer vor Ort. Eine auswärtige Konkurrenz wird damit unmöglich. All dies trägt dazu bei, dass veraltete, kostspielige und ineffiziente forstliche Strukturen aufrechterhalten werden. Indem Bund und Kantone die forstlichen Aktivitäten nach Aufwand entschädigen, dient dies als Referenzwert für alle andern Preise in diesem Sektor. Wenn eine bestimmte Mass-

nahme im Rahmen eines Forstprojektes gut abgegolten wird, dann wird dieser Preis zum Referenzwert auf dem Markt. Es kann nicht bestritten werden, dass dieser Mechanismus eine inflationistische Wirkung auf die Kosten des ganzen Sektors haben kann. Wenn schliesslich jedem lokalen Betrieb aufgrund der vorgelegten Rechnungen das gewährt wird, was er nach seiner Einschätzung haben sollte, dann funktioniert die Wiederherstellung des Gleichgewichtes auf dem Markt nicht mehr richtig. Die Kosten und damit die Preise, die für eine bestimmte Massnahme bezahlt werden, hängen so mehr vom jeweiligen politischen Kräftespiel ab als vom Markt. So lassen sich in den verschiedenen Schweizer Kantonen grosse Preisunterschiede für die gleichen Massnahmen feststellen.

4. Instrumente für eine forstliche Subventionspolitik des Bundes

Um die oben aufgeführten Mängel zu beheben, hat die Eidgenössische Forstdirektion eine neue Subventionspolitik erarbeitet. Diese setzt sich aus sechs Hauptelementen zusammen:

- Einführung mehrjähriger Programme auf Vertragsbasis mit Pauschal- und Globalfinanzierung;
- Entwicklung eines von der ZOPP-Methode inspirierten Kontrollsystems;
- Verallgemeinerung der Pauschalen;
- Einbezug der Nutzniesser forstlicher Massnahmen;
- systematische Anwendung der Kosten-Wirksamkeits-Analyse;
- Entwicklung eines Kontrollsystems mit Stichproben.

Das zentrale Instrument dieser neuen Politik ist der Programmvertrag. Die anderen Elemente, von denen die meisten bereits bestehen und teilweise in einem beschränkteren Zusammenhang schon funktionieren, wurden hier zu einem kohärenten Ganzen zusammengetragen.

4.1 Einführung mehrjähriger Programme auf Vertragsbasis, mit Pauschal- und Globalfinanzierung

4.1.1 Subventionierung durch Programme

In diesem neuen System entwickelt der Bund gemeinsam mit dem betroffenen Kanton (oder eventuell mit andern Partnern auf nationaler Ebene)¹⁴ ein mehrjähriges Unterstützungsprogramm für eine bestimmte Waldfunktion, z.B. Schutz vor Naturereignissen oder Versorgung mit Qualitätsholz. Für jedes Pro-

¹⁴ Z.B. im Bereich der Ausbildung im Forstsektor.

programm werden von Bund und Kanton gemeinsam quantitative Ziele gesetzt. Der Kanton übernimmt die Programmverwirklichung, indem er die zur Zielerreichung notwendigen Projekte und andere punktuelle Massnahmen vorbereitet, durchführt, verwaltet und kontrolliert. Der Bund beteiligt sich an der Programmfinanzierung mit einem globalen Betrag, basierend auf Pauschalansätzen. Die Bundesmittel können so für verschiedene Projekte innerhalb eines Programmes frei eingesetzt werden. Der Betrag ist pauschal angesetzt, aber resultatorientiert. Wenn die Resultate kostengünstiger erreicht werden, gehört der dadurch erwirtschaftete Bonus dem Kanton. Er kann (oder muss) für andere forstliche Programme wiederverwendet werden. Wenn die Resultate nicht erreicht werden, muss der Kanton auch dafür die Verantwortung übernehmen.

4.1.2 Programmvertrag

Die Modalitäten eines Programmes Bund/Kanton (oder mit andern Ad-hoc-Partnern auf nationaler Ebene) werden vertraglich festgelegt. Der Programmvertrag kann folgende Elemente enthalten:

1. Ausgangslage, Problemstellung;
2. Hauptziele des Programmes (quantitativ und messbar);
3. konkrete Ziele, die während der Programmdauer erreicht werden müssen;
4. geplante Aktivitäten (zur Festsetzung des Budgetrahmens);
5. Rahmenbedingungen (Gesetze und weitere Vorschriften);
6. Voraussetzungen (Pauschalansätze, Controlling-System usw.);
7. Definition des Controlling-Systems (Übereinkommen über System und Rollen der Partner);
8. Kontrollmethoden (Stichprobenkontrolle);
9. Finanzierung (Globalbetrag und Anteil der verschiedenen Partner);
10. Zahlungsmodalitäten;
11. Programmbetreuung (Rolle des Bundes, des Kantons);
12. Termine und andere administrative Aspekte;
13. Sanktionen (Zweckentfremdung, Nichterreichung der Ziele);
14. Anhänge (Programm, Kontrollindikatoren, Pauschalansätze usw.).

Im Bereich der Subventionen ist der Programmvertrag ein neues Instrument. Gewöhnlich wird eine Subvention aufgrund eines unilateralen Entscheides gewährt. Der Vertrag setzt eine bilaterale Beziehung voraus, in der sich beide Partner zu gleichen Teilen engagieren. Für diese neue Art der Partnerschaft Bund–Kanton muss noch eine akzeptable Rechtsform gefunden werden¹⁵.

¹⁵ Dieses Problem wird im Rahmen des Projektes «Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen» unter der Schirmherrschaft der Eidg. Finanzverwaltung analysiert. In diesem Grossprojekt spielen die Erfahrungen, die bei der Verbesserung des forstlichen Subventionssystems gemacht werden, eine führende Rolle. Zwischen beiden Projekten gibt es eine ständige Zusammenarbeit.

4.1.3 Programmarten

Die Programminhalte werden zwischen Bund und Kantonen vereinbart. Es wird jedoch zwischen zwei Programmarten unterschieden:

- Linien-Programme (Leistungen);
- Querschnitt-Programme.

Die Linien-Programme beziehen sich auf die Waldfunktionen und -leistungen. Die Querschnitt-Programme unterstützen die Leistungserbringung. Zum Beispiel: eine Infrastrukturverbesserung kann nicht das Endziel sein. Sie hat nur einen Sinn, wenn sie der Holzproduktion oder der Verstärkung der Schutzfunktion der Wälder dient. Eine mögliche Einteilung der verschiedenen forstlichen Programmarten in Kategorien könnte wie folgt aussehen:

4.1.3.1 Linien-Programme (Leistungen)

Schutz der Menschen und Sachwerte

- Schutzbauten;
- Schutzwald (Waldbau B und C);
- Warnorganisation;
- Raumplanerische Instrumente.

Holzproduktion

- Versorgung des Holzmarktes (Waldbau A);
- Holzkette.

Biodiversität

- Artenvielfalt der Flora im Wald (insbesondere Waldreservate);
- Artenvielfalt der Fauna im Wald ;
- Pflanzenschutz;
- Forstliches Vermehrungsgut.

Wohlfahrt

- Erholung;
- Lärmschutz;
- Windschutz;
- Quellschutz/Wasserqualität;
- Infrastrukturen (Strassen, Wege, Freizeitanlagen, eventuell Biotope).

Walderhaltung

- Rodungen;
- Waldfeststellung.

4.1.3.2 Querschnitt-Programme

Forstliche Führung (Forest Management)

- überbetriebliche Planung und Ausführungsplanung;
- allgemeine forstliche Planungsgrundlagen (inklusive Grundlagen der Gefahrenerkennung).

Waldwirtschaft

- Stärkung und Verbesserung der Forstbetriebe und Forstunternehmer (inklusive überbetriebliche Zusammenarbeit);
- Produktions- und Absatzförderung (oder Aushandeln) neuer Waldleistungen.

Promotion der Leistungen

- Öffentlichkeitsarbeit;
- Werbung.

Methoden und Grundlagen

- Impulse bzw. Zusammenarbeit mit der Forschung;
- Entwicklungen (Umsetzung der Forschungsergebnisse in die Praxis);
- Studien / Erhebungen / punktuelle Forschung.

Infrastrukturverbesserung

- Erschliessungsanlagen;
- Werkhöfe;
- Rundholzlagerplätze;
- Wald-Weide-Ausscheidungen.

Forstschutz

- Verhütung von Waldschäden (Behebung kann nur schwer zu einem Programm gemacht werden, da sie unvorhersehbar ist).

Wildregulierung

Ausbildung / Fortbildung

- Waldarbeiter/-innen (Aus- und Fortbildung);
- Förster/-innen (Aus- und Fortbildung);
- Forstingenieure/-innen (Fortbildung).

Die Programme können eine Mischform zwischen Linie und Querschnitt haben. Sie können entweder nur einen Aspekt behandeln oder mehrere kombinieren. Ihre Reichweite geht über die punktuellen Massnahmen eines Projektes hinaus. Sie können in gewissen Fällen einen ganzen Kanton oder gar

mehrere Kantone umfassen. Es ist wichtig, dass das Programm eine Dimension hat, die bewältigt werden kann.

4.1.4 Welche Verbesserungen bringt das Instrument der Programme gegenüber dem heutigen System?

- *Eine bessere Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen*, indem die Projekte an die Kantone delegiert werden und der Bund sich auf die Programmebene konzentriert. Mit der Einführung der Arbeit mit Programmen schlägt der Bund eine bessere Rollenverteilung zwischen ihm und den Kantonen vor. Gegenwärtig wird ein lokales Projekt von der Basis ausgearbeitet und zur Kontrolle und Genehmigung nach oben – bis auf Bundesebene – weitergeleitet. Die gleiche Kontrolle wird dreimal durchgeführt: auf lokaler, kantonaler und Bundesebene. Wenn nun der Bund sich auf eine höher angesiedelte Grössenordnung konzentriert, kann er seine Aktion auf einer übergeordneten, globalen Strategie aufbauen und dem Kanton die strategische und operationelle Führung auf lokaler Ebene überlassen. Der Kanton ist besser darüber informiert, wie Massnahmen den lokalen Bedingungen entsprechend durchgeführt werden müssen. Der Bund muss sich auf nationale Bedingungen konzentrieren können. Mit dieser Massnahme werden die Mängel der Asymmetrie und Zersplitterung der Information korrigiert.
- *Ziel- und resultatorientiertes Arbeiten*. Die heutige Form der Projektfinanzierung erfordert weder auf lokaler noch auf globaler Ebene eine Zielsetzung. Mit dem Programmvertrag wird die Verpflichtung eingegangen, konkrete Resultate bezogen auf klar definierte Ziele zu erreichen. Wenn die Richtung für die Arbeit vorgegeben ist, ist es viel einfacher, dem Kanton einen grösseren Handlungsspielraum zu lassen. Die Detailvorschriften für die Durchführung von Standardprojekten in ihrer heutigen Form können stark vereinfacht oder sogar abgeschafft werden. Die komplizierten administrativen Prozeduren, bei denen die detaillierten Projekte von der Basis bis zur Bundesebene weitergeleitet werden müssen, können stark verkürzt werden. Wenn die Ziele klar festgelegt sind, werden die komplementären Elemente oder die Konflikte zwischen der Zielsetzung der Forstpolitik und derjenigen der Einkommensumverteilung unter den Kantonen ersichtlich. Die Umsetzung und Finanzierung einer Einkommensumverteilungspolitik können von den Elementen der Forstpolitik unterschieden und abgegrenzt werden.
- *Globalisierung der Massnahmen*. Im Rahmen eines Programmes können mehrere Massnahmen, die unter Umständen zu verschiedenen Rubriken gehören und unterschiedlich finanziert werden, zusammengefasst werden, um so ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Der durch das Programm vorge-

gebene Rahmen ermöglicht es, von der übermässigen Aufsplitterung in diesem Sektor wegzukommen. Mit der Globalisierung der Massnahmen können auch die Risiken einer verkehrten Wahl umgangen werden. Mit einem zielorientierten Programm ist es dem Kanton überlassen, an welchen Objekten er welche Massnahmen ergreifen will. Die Bundesbeiträge sind nicht mehr auf einzelne Objekte, sondern auf das gesamte Programm ausgerichtet. Um eine optimale Zielerreichung zu gewährleisten, wird der Kanton auch ohne grosse Einschränkung bezüglich der Objekte die global besten Lösungen wählen.

- *Globalisierung der Finanzierung.* Heute kann Bundesgeld nicht von einem Projekt zum andern verschoben werden. Die Finanzmittel liegen vor Ort fest. Geld, das in einem Projekt, das nicht im gewünschten Rhythmus vorwärtsgeht, nicht ausgegeben wird, kann nicht für ein anderes, dringenderes oder wichtigeres Projekt verwendet werden. Dass der Bund die globale Finanzierung vorzieht, heisst, dass er den Kantonen den notwendigen Spielraum geben will, um die vorhandenen Mittel optimal einzusetzen. Die Zielerreichung ist dabei die Hauptsache. Wenn der Kanton von einer grösseren Flexibilität auf finanzieller Ebene profitiert, ist es wahrscheinlich, dass er die Mittel so rationell wie möglich einsetzen wird, um die gesteckten Ziele zu erreichen. Die Schwachstelle der übermässigen Aufsplitterung wird mit diesen Massnahmen ebenfalls korrigiert.
- *Pauschalfinanzierung.* Indem der Kanton einen Pauschalbetrag erhält, um die erwarteten Resultate zu produzieren, wird er dazu angeregt, die Lösungen zu wählen, die das beste Kosten-Ergebnis-Verhältnis aufweisen. Auf diese Weise können sich im Rahmen der Kantonalen Forstdienste interessante Initiativen und ein gewisser Unternehmergeist entwickeln. Dieses Instrument erlaubt es auch, gegen eine Abschiebung der Verantwortung anzugehen. Es besteht ja das Risiko, dass die Pauschale nicht ausreicht, um die Operationen durchzuführen, die für die Erreichung der versprochenen Ziele notwendig sind. Um Schwierigkeiten zu vermeiden, müssen Kompetenzen im Bereich von Planung und Management entwickelt werden. Diese können ganz allgemein zur Effektivitätssteigerung des Forstdienstes beitragen.

4.1.5 Bedingungen für die Einführung von Programmen

Es gibt eine ganze Anzahl von Bedingungen für die Einführung des Programmansatzes. Viele Punkte müssen noch geklärt werden. Juristische Aspekte im Zusammenhang mit den Programmverträgen oder die Finanzrahmen, die für die von Bund und Kantonen in den mehrjährigen Programmen eingegangenen Verpflichtungen erforderlich sind, müssen noch geregelt werden. Dabei geht es jedoch nur um ein administratives Problem, das mit einem

gewissen Mass an politischem Willen befriedigend gelöst werden könnte. Um mit den Programmen beginnen zu können, verlangt die Eidgenössische Forstdirektion, dass zwei weitere Bedingungen erfüllt sind:

- der Kanton muss ein gutes Controlling-System einführen;
- für die verschiedenen Massnahmen, die zu einem Programm gehören, muss ein vom Bund bewilligtes Pauschalansatzsystem vorliegen.

Diese beiden Bedingungen sind ebenfalls Grundelemente der neuen Subventionspolitik und werden weiter unten behandelt.

4.1.6 Aktueller Stand und Zukunftsperspektiven

Das Instrument der Programme wird demnächst in zwei Pilotkantonen getestet. Dabei wird es vor allem darum gehen, die gemeinsame Planung Bund/Kanton, die Bestimmung von Zielen, die von beiden Parteien akzeptiert werden, die Festlegung von messbaren Indikatoren, die Ausformulierung der vertraglichen Partnerschaft und die globalen und pauschalen Finanzierungsmodalitäten zu erproben. Die Eidgenössische Forstdirektion rechnet bei dieser Übung mit der Unterstützung der Eidgenössischen Finanzverwaltung, um neue Formen des finanziellen Engagements des Bundes den Kantonen gegenüber einzuführen. Falls diese Erfahrung positiv ausfällt, wird das Instrument der Programmverträge schrittweise auf andere Kantone ausgedehnt werden. Während dieser Versuchsperiode werden die Projektkomponenten und die globalen Komponenten weiter bestehen bleiben. Mit der Einführung der Programme werden sie dann nach und nach den Kantonen übergeben.

4.2 Entwicklung eines von der ZOPP-Methode¹⁶ inspirierten Kontrollsystems

4.2.1 Methode

Mit dem Inkrafttreten des neuen Waldgesetzes (WaG) und der neuen Waldverordnung (WaV) am 1. Januar 1993, die einen umfassenderen juristischen Rahmen und breitere Subventionsmöglichkeiten als bisher bieten, erachtete es die Eidgenössische Forstdirektion für notwendig, ein entsprechendes Verfahren zur Erfolgskontrolle (Controlling) der vom Bund subventionierten Forstprojekte einzusetzen, damit die Ergebnisse der Fördermassnahmen ermittelt und entsprechende Anpassungen an die Ziele der Forstpolitik vorgenommen werden können.

¹⁶ Auszug aus einem internen Dokument «Zusammenfassendes Konzept eines Verfahrens zur Erfolgskontrolle (Controlling) von Forstprojekten», Gérard Poffet, Bern, 26. Juli 1993.

Zu diesem Zweck liess sie sich von einem weitverbreiteten, für das Projekt-Controlling besonders geeigneten System leiten, dass unter der Bezeichnung ZOPP (Zielorientierte Projektplanung, französisch: PPO Planification des projets par objectifs) bekannt ist. Die ZOPP-Methode wurde von der GTZ (Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, Entwicklungsorganisation der deutschen Regierung) entwickelt. Dieses System basiert auf den Methoden der Logikgerüste (*logical frameworks*). Es ermöglicht die Überprüfung der logischen Konzeptstruktur eines Projektes noch während seiner Planungsphase. Ausserdem erlaubt es, während der Durchführungsphase den Projektfortschritt zu überprüfen, festzustellen, ob er tatsächlich den Erwartungen entspricht und im Bedarfsfall strukturelle oder funktionelle Störungen zu beheben. Durch diese laufende Erfolgskontrolle können Erfahrungswerte sofort miteinbezogen und die weitere Planung entsprechend vereinfacht werden.

ZOPP verfügt über eine Matrixstruktur. Die verschiedenen Wirkungsebenen einer Massnahme sind vertikal miteinander verknüpft:

- Oberziel: übergeordnetes Ziel, zu dem die Massnahme einen Beitrag leistet
- Ziel: alleiniges Hauptziel der Massnahme
- erwartete Ergebnisse oder Teilziele: erwartete Auswirkungen eines Massnahmenpakets (Programm)
- Aktivitäten: einzelne Bestandteile der Massnahme

In der vertikalen Logik wird überprüft, ob die Durchführung der geplanten Aktivitäten zu den erwarteten Ergebnissen führt und ob mit diesen Ergebnissen das Ziel der Massnahme erreicht wird. Hingegen stellt das Erreichen dieses Ziels nur einen Beitrag zum Oberziel dar.

Auf der horizontalen Ebene finden wir verschiedene Bewertungselemente für die diversen Handlungsebenen. In der vereinfachten, auf ihre Bedürfnisse abgestimmten ZOPP, hat die Eidgenössische Forstdirektion die folgenden Punkte ausgewählt:

Zu überprüfende Hypothesen	Beschreibung der Massnahmen	Zu prüfende Kriterien	Indikatoren	Datenquellen	Wichtige Annahmen und Bedingungen
----------------------------	-----------------------------	-----------------------	-------------	--------------	-----------------------------------

Unter «zu überprüfende Hypothesen» erscheinen die oben definierten vertikalen Verknüpfungen. Damit erfassen Planer, Controller und Leser auf einen Blick die Struktur, die der Analyse zugrundeliegt.

Anschliessend folgen die verschiedenen «Beschreibungen» von Oberziel, Ziel, Ergebnissen und geplanten Aktivitäten.

Für jedes Element werden «Überprüfungskriterien» festgelegt. Diese Kriterien müssen ebenfalls durch qualitative und quantitative Indikatoren gekennzeichnet sein. In der nächsten Spalte werden einfach die wirklichen

oder potentiellen Datenquellen aufgeführt, welche eine Schätzung oder Berechnung der Überprüfungskriterien aufgrund von Indikatoren ermöglichen. Auf Projektebene bedeutet dies, dass die Indikatoren in die technischen oder finanziellen Projektformulare oder in den technischen Bericht integriert werden. Es wäre auch denkbar, dass gelegentlich Indikatoren aufgrund von spezifischen Erhebungen oder Untersuchungen ermittelt werden müssen (namentlich auf der Ebene der Komponenten). Im übrigen könnte bei jedem Kriterium mit Hilfe eines Codes angegeben werden, in welchem Moment oder in welcher Phase des Projektes die Überprüfung stattfindet (vorher, während, nachher, ständig oder punktuell usw.).

In der Rubrik «Wichtige Annahmen und Bedingungen» werden die Bedingungen aufgeführt, die notwendig sind, um den geplanten Ablauf wie vorgesehen realisieren zu können. Werden diese Bedingungen nicht erfüllt, so ist unter Umständen der ganze Prozess in Frage gestellt.

4.2.2 Verschiedene Kontrollebenen und ihre Rolle in der neuen Subventionspolitik

Die beiden oben dargestellten Abläufe können verschiedene Ebenen des Controlling betreffen, so etwa:

- die Projektebene;
- die Programmebene;
- die Ebene der Rubriken oder Unterrubriken der Subventionierung, auch Komponenten genannt (z.B. Waldschäden, Waldbau A usw.).

Auf jeder Ebene können die Fragen bezüglich Oberziel, Ziel, Ergebnisse und Aktivitäten erneut gestellt werden. Gemäss der neuen Aufgabenteilung geht die Zuständigkeit für das Projekt-Controlling vom Bund auf die Kantone über, die ihrerseits in der Lage sein sollten, einen Teil der Verantwortung an niedrigere Instanzen zu delegieren. Die Weitergabe der Verantwortung für das Projekt-Controlling an die Kantone ist übrigens eine der Bedingungen, die bei der Projektdurchführung gestellt werden. Bis heute führt allerdings der Bund noch sehr genaue und detaillierte Kontrollen bis auf Projektebene durch. Diese Detailkontrollen sollten nach und nach durch ein System von Indikatoren ersetzt werden, die (ähnlich wie Wirtschaftsindikatoren) rasch jene Fälle erkennen lassen, in denen ein Handlungsbedarf besteht. Jedes Projekt muss daher über eine gewisse Anzahl von Indikatoren verfügen.

Es ist vorgesehen, auch für die Programme ein Controlling-System nach der gleichen Logik einzuführen. Ein Programm sollte zielorientiert geplant und ausformuliert werden. Die Methode sollte sich auch da anwenden lassen.

Ein weiterer Schwerpunkt des Controllings der Eidgenössischen Forstdirektion wird auf der Ebene der Komponente ausgeübt werden. Hier geht es

um die Signifikanz auf nationaler Ebene, und die Wirkung der getroffenen Massnahmen – sowohl mittels der Projekte, als auch der Programme – sollte dadurch erfasst werden können. Die Komponente muss deshalb über eine klare Zielsetzung, eine genaue Definition der erwarteten Ergebnisse und gute Überprüfungskriterien verfügen.

Auf globaler Ebene gilt es dafür zu sorgen, dass Sinn und Zweck des Waldgesetzes respektiert werden und dass die Ziele und Oberziele der verschiedenen Komponenten ein einheitliches Ganzes im Sinne von klar geregelten Förderungsmassnahmen bilden.

Um die verschiedenen Ebenen auf einfache Weise integrieren zu können, wurden für die Projekttypen und die diversen Komponenten Matrizen erarbeitet, die eine umfassende und verknüpfte Darstellung der Oberziele, Ziele, Ergebnisse und Aktivitäten der ihr zugrundeliegenden Komponenten und Standardprojekte ermöglicht.

Diese Matrizen dienen gleichzeitig als:

- Projektplanungsinstrumente (die vor allem demjenigen nützen, der das Projekt vorbereitet);
- Beurteilungsinstrumente für die Projekte, die der Eidgenössischen Forstdirektion unterbreitet werden;
- Hilfe zur Evaluation von laufenden und abgeschlossenen Projekten.

Sie dienen insbesondere dazu, spezifische Projekte einer Komponente im Sinne der Ergebnisse zu steuern (*to control*), die der Zielsetzung dieser Komponente entsprechen. Bei der Wahl der Aktivitäten ist auf die Optimierung der Beziehung zwischen Mittel und Ergebnissen (*Effizienz*) zu achten. Die *Effektivität* eines Projektes geht aus dem Vergleich zwischen den erreichten Ergebnissen und dem angestrebten Ziel hervor. Es gilt zudem, seinen Beitrag zu den Vorschriften der Waldgesetzgebung (Oberziel) und schliesslich seinen *Signifikanzgrad* abzuschätzen. Welcher Stellenwert kommt ihm innerhalb eines kohärenten Ganzen zu? Das Verfahren zur Erfolgskontrolle (Controlling) dient in erster Linie dazu, die Projekte so zu steuern, dass sie mit klar formulierten Zielsetzungen und angestrebten Ergebnissen der Forstpolitik übereinstimmen.

ZOPP kann aber auch den Kantonen und den verschiedenen, mit der Durchführung von subventionierten Massnahmen betrauten Trägern als Mittel zur Selbstevaluation und, wie bereits erwähnt, als Planungsinstrument dienen, dies sowohl auf Projektebene, als auch in einem grösseren Rahmen (Forstkreis oder Kanton).

Aber über die Projekte hinaus dient die Matrix auch als Bewertungsgrundlage für die von der Komponente selbst erreichten Ergebnisse. Im Zentrum des Interesses steht dabei nicht mehr das einzelne Projekt, sondern die Gesamtheit der Komponente. Indem die Bewertungskriterien dieser Komponente zusammengefasst werden – sei es mittels Projekten oder spezifischen

Untersuchungen – lassen sich Effizienz-, Effektivitäts- und Signifikanzgrad der Komponente selbst ermitteln.

Die Datensammlung zu den verschiedenen Komponenten gibt Aufschluss über die Bedeutung der Förderungsmassnahmen in der Forstpolitik und dient als Feedback, damit die notwendigen Korrekturmassnahmen getroffen werden können.

Zu den Matrizen der Komponenten und Standardprojekte werden nach und nach die Programm-Matrizen kommen. Mit der Zeit werden die Projekte nicht mehr der Eidgenössischen Forstdirektion unterbreitet, sondern bleiben als Instrumente in den Händen der Kantone. Die Eidgenössische Forstdirektion beabsichtigt jedoch nicht, im Rahmen ihrer neuen Subventionspolitik den Kantonen ein Projekt-Controlling-System vorzuschreiben. Sie wird allerdings verlangen, dass die Kantone auf Projektebene eine Methode einführen, die mit der von ihr entwickelten kompatibel ist.

4.2.3 Welches sind die korrigierenden Aspekte bei ZOPP?

- Auf *Projektebene* ermöglicht die zielorientierte Planung – gemäss ihrem Namen – für jedes Projekt ein klares, aus Ergebnissen und konkreten, logisch und voll transparent geplanten Massnahmen hervorgegangenes Ziel zu definieren. Auf diese Weise kann die Bedeutung der forstpolitischen Aspekte in bezug auf die Umverteilungsaspekte überprüft und kontrolliert werden, ob ein Projekt gut in das allgemeine Oberziel einer Komponente passt. So ist eine Massnahme nicht mehr an und für sich subventionierbar, sondern nur, wenn sie einen bedeutenden Beitrag zur Erreichung eines klar definierten Zieles leistet. Mit einer höheren Transparenz können die Probleme der Asymmetrie der Information korrigiert werden. Die ZOPP-Methode erlaubt eine systematische Evaluation des Projektes in der Planungsphase, während der Durchführung und nach seiner Vollendung.
- Auf der *Ebene der Komponente* kann dank der zielorientierten Planung jedem Subventionierungsbereich ein klares Ziel zugeteilt werden. Dies erleichtert die Kohäsion zwischen den verschiedenen Bereichen¹⁷. Die Projekte, die der Eidgenössischen Forstdirektion zur Annahme unterbreitet werden, können so von den verschiedenen eidgenössischen Forstinspektoren konsistent geprüft werden. Letztere können sich jederzeit auf die Oberziele der Komponenten beziehen. Die ZOPP der Komponente erlaubt auch auf nationaler Ebene eine Überprüfung der globalen Ergeb-

¹⁷ Es hat die verschiedenen Verantwortlichen der Eidgenössischen Forstdirektion in der Tat stundenlange Diskussionen und Verhandlungen gekostet, um die verschiedenen Ziele der zahlreichen Subventionierungsbereiche kohärent festzulegen. Da das Waldgesetz nicht im Blick auf Ziele, sondern auf Massnahmen abgefasst wurde, war eine Kohäsion der Massnahmen keinesfalls gegeben.

nisse der mittels Subventionen durchgeführten forstlichen Massnahmen. Dieses Instrument ist unerlässlich für eine globale strategische Steuerung der Subventionierungsmassnahmen.

- Auf der *Programmebene* erfüllt ZOPP eine Rolle, die mit der auf Projektebene vergleichbar ist. Hier geht es allerdings um eine viel globalere Ebene als beim Projekt. Ein Programm verfolgt eigene Ziele und kann in einem innerkantonalen, kantonalen oder regionalen Rahmen die gekoppelten Massnahmen verschiedener Komponenten miteinbeziehen. Ein Programm zur Risikoverminderung bei Naturereignissen kann zum Beispiel folgende Massnahmen umfassen: Gefahrenkarte, Schutzbauten (Lawinenschutz), neue Aufforstungen, Waldpflege für bestimmte Schutzfunktionen usw. Heute gehört jedes dieser Elemente zu einer anderen Komponente. Mit der Einführung von ZOPP für die Programme wird vermieden, dass diese nichts anderes werden als eine Anhäufung ungleicher subventionierter Massnahmen ohne Zusammenhang und ohne messbare Wirkung. Eine Absprache mit dem Kanton bezüglich der zu erreichenden Ziele und konkreten Ergebnisse hilft, zahlreiche Mängel des heutigen Subventionierungssystems zu korrigieren. Die Vermischung von Umverteilungs- und walddpolitischen Zielen, aber auch die übermässige Aufsplitterung, die zu stark detaillierten Vorschriften und komplizierte Verwaltungsabläufe werden vermieden.

4.2.4 Aktueller Stand und Zukunftsperspektiven

ZOPP wurde schrittweise in der Eidgenössischen Forstdirektion eingeführt. Viel Zeit wurde benötigt, um sich über Ziele, Indikatoren und Kohäsion der verschiedenen Matrizen zu einigen. Heute sind sie vorhanden und werden nun langsam von den eidgenössischen Forstinspektoren benutzt, um die Projekte zu überprüfen, die ihnen von den Kantonen unterbreitet werden. Aufgrund der Erfahrungswerte werden verschiedene, sich auf die Hauptelemente der Matrizen beziehende Checklisten ausgearbeitet werden, um die Kontrolle zu erleichtern. Nach einer Testperiode werden die Matrizen mit Zielen und Indikatoren korrigiert und den Anforderungen der Evaluatoren angepasst. Die Kantone werden daraufhin über die Methode informiert und auf ihre Anwendung vorbereitet. Sie werden nach und nach gebeten werden, ihre Projekte zielorientiert zu unterbreiten. Mit der Einführung der Programme wird dann das Controlling der Projekte ganz in die Verantwortung der Kantone übergehen. Matrizen existieren ebenfalls für die Komponenten, seien es solche mit Projekten oder globale, und sie werden der Auswertung der Komponenten dienen. Mittels spezifischer Untersuchungen wird der aktuelle Stand jeder Komponente bezüglich ihrer Zielerreichung festgestellt und eine regelmässige Fortschrittskontrolle durchgeführt werden. In der Programmoptik

wird die von Bund und Kantonen für jedes Programm gemeinsam erarbeitete ZOPP als Kontrollinstrument auf dieser Ebene dienen.

4.3 Verallgemeinerung der Pauschalen

Unter Punkt 3.2 wurden die Schwachstellen einer Entschädigung der Massnahmen nach Aufwand aufgezeigt. Die Lösung der Pauschalen sollte den Grossteil dieser Mängel beheben können. Der Begriff der Pauschale kann jedoch sehr unterschiedlich interpretiert werden. Es ist deshalb angezeigt, ihn zuerst im Rahmen der forstlichen Subventionierung zu definieren und nachher die erhoffte Wirkung dieser Lösung darzustellen.

4.3.1 Begriffsbestimmung und Anwendung der «Pauschalen» im Rahmen der forstlichen Subventionen

Artikel 54 der Waldverordnung¹⁸ hält im Absatz 1 fest, dass «Finanzhilfen und Abgeltungen nach Aufwand festgelegt werden». Der Absatz 2 ergänzt dies wie folgt: «Bestimmen die Kantone für die Bemessung der Kosten Pauschalansätze, so sind diese, sofern sie vom Bundesamt genehmigt sind, auch für die Festlegung der Bundesbeiträge verbindlich.» Auf gesetzlicher Ebene sind beide Wege offen, und die Wahl zwischen beiden Methoden ist den Kantonen überlassen. Die Eidgenössische Forstdirektion ihrerseits hat die Wahlmöglichkeit der Kantone zusätzlich eingeschränkt, indem sie in ihren Vorschriften festlegte, dass im Fall von Forstprojekten mit Holzerlös obligatorisch Pauschalen verwendet werden müssen¹⁹. Diese Verpflichtung wird mit der in den Projekten verwendeten Berechnungsart begründet (vgl. Punkt 3.2). Da der Beitragssatz auf Bundes- und Kantonsebene vom Defizit abhängt, das nach Abzug des Holzerlöses bleibt, so hätte dieser Ansatz systematisch variiert, wenn der Aufwand als Berechnungsgrundlage gegolten hätte. Um mit einem fixen Beitragssatz rechnen zu können, mussten die Elemente, aus denen er ursprünglich zusammengesetzt wurde, für die Projektdauer stabil gemacht werden. Indem sowohl für die Kosten als auch für die Einnahmen Pauschalen verlangt wurden, unterlagen die Elemente nicht mehr den unvermeidbaren Schwankungen zwischen Voranschlag und Aufwand.

Wenn in der Waldverordnung oder im Rahmen von Forstprojekten von Pauschalen gesprochen wird, sind damit *Pauschalansätze (Franken pro m³ oder ha)* für forstliche Massnahmen gemeint. Diese Pauschalen werden für

¹⁸ Verordnung über den Wald (WaV) vom 30. November 1992.

¹⁹ Vgl. vor allem die Kreisschreiben der Eidgenössischen Forstdirektion Nr. 7 vom 20. Juli 1993 und Nr. 8 vom 29. Juli 1996.

eine Massnahmeneinheit im Rahmen eines Projektes (z.B. 4000 Fr./ha für Dickungspflege) angewandt. Die Anwendung von Pauschalen beschränkt sich aber nicht auf die Massnahmenebene. Zum Beispiel könnten unter der Bezeichnung «Jungwaldpflege» eine oder mehrere Massnahmen vom Typ Jungwuchspflege, Dickungspflege, Pflege von Stangenholz und Pflege im stufigen Wald zusammengefasst werden. Eine Pauschale kann auch für ein ganzes Projekt oder sogar für ein Programm in Betracht gezogen werden.

Mit der Idee der Pauschalen – sei es ein Pauschalansatz oder eine globale Pauschale – wird ein sich Loslösen von den tatsächlichen Kosten einer Aktivität markiert. Hinter der Pauschale steht die Idee eines Leistungsentgelts und nicht einer Kostenentschädigung. Mit der Bestimmung von Pauschalansätzen legt die zuständige Behörde *einen Preis* für eine vom Forstbetrieb verkaufte Leistung fest. Die Produktionskosten dieser Leistung werden eine Angelegenheit des Betriebs. Wenn sie tiefer sind als die Pauschale (Preis), erarbeitet der Betrieb einen Gewinn und umgekehrt.

4.3.2 Was wird von den Pauschalen erwartet?

Die Anwendung des Pauschalensystems sollte unter den Waldeigentümern und den Forstbetrieben eine grosse Motivation in der Durchführung von Waldarbeiten schaffen. Der Betrieb, der rationell arbeitet, die wirksamsten Methoden anwendet, innovativ ist und neue Handlungsweisen entwickelt, wird ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis als seine Konkurrenten bieten können. Damit werden Gewinn und eine Reinvestition möglich. Langfristig sollte dieses System durch Produktivitätssteigerungen in der ganzen Branche eine allgemeine Kostensenkung nach sich ziehen.

Durch eine korrekte Anwendung der Pauschalen können die zuständigen Behörden gewisse strukturelle Formen fördern oder bremsen. Die in Pauschalen festgelegten Preise sind – im Vergleich mit den Kosten – von sich aus ein Anreiz für die Suche nach passenden Lösungen. Veraltete Strukturen werden auf die Dauer verschwinden müssen. Die Behörden können diesen Prozess noch verstärken, indem sie unterschiedliche Pauschalen anwenden, die in Übereinstimmung mit den Strukturen oder Arbeitsweisen der subventionierten Betriebe festgelegt werden. Damit kann die Pauschale auf struktureller Ebene zu einem wirksamen Instrument der Forstpolitik werden. Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass die Pauschalen nicht missbräuchlich angewandt werden, indem sie z.B. so hoch angesetzt werden, dass alle Betriebe – gute oder schlechte – einen Gewinn erzielen. Das Ziel wird ebensowenig erreicht, wenn der Bund den Kanton mit Pauschalen abgilt und dann der Kanton die Waldeigentümer nach Aufwand entschädigt.

Ein gutes Pauschalsystem soll die Preise im Forstbereich nach dem folgenden Prinzip harmonisieren: «Für gleiche Qualität und Bedingungen werden in

der ganzen Schweiz gleiche Entschädigungen geleistet». Das Einhalten dieser Bedingung sollte eine gesunde Konkurrenz bei den Kosten fördern und gleichzeitig die Auswirkung von Preismonopolen einschränken. Lokale Monopole würden so schrittweise abgebaut. Die nach Kostenaufwand bezahlten Subventionen sind ständig gestiegen. Es wurde vorher aufgezeigt, dass die Nutzniesser daran interessiert waren, die Kosten möglichst hoch zu halten, um ein Maximum an Subventionen zu bekommen (Wahl von kostspieligen oder uneffizienten Lösungen). Die Entschädigungen von teuren Massnahmen in einem subventionierten Projekt hatten unweigerlich einen inflationistischen Einfluss auf die Gesamtheit der Kosten in diesem Bereich. Die korrekte Anwendung der Pauschalen sollte dieses Phänomen bremsen können.

Die vom Bund genehmigten Pauschalansätze pro Massnahme stellen eine solide Basis für die Schätzung der Pauschalbeträge dar, die den Kantonen im Rahmen von Projekten oder Programmen bezahlt werden. Auf finanzieller Ebene sind diese Pauschalansätze die Bausteine für die zukünftigen Programmverträge.

Wenn der Bund dem Kanton im Rahmen eines Programmvertrags eine Pauschale bezahlt, wird dadurch der Kanton angeregt, die Projekte und Massnahmen zu wählen, die das beste Preis-Resultat-Verhältnis aufweisen. Er wird zudem ermutigt, neben den betroffenen Waldeigentümern auch andere Nutzniesser des Programms an der gemeinsamen Finanzierung zu beteiligen (siehe Punkt 4.4).

Schliesslich kann durch die Pauschalabgeltung eine ganze Reihe von langwierigen und mühsamen Verwaltungsabläufen abgeschafft werden, wie etwa die Kontrolle der Ausgaben oder Rechnungen und Belege aller Art. Die Informationsmasse, die vom Terrain zur Bundesverwaltung hinauffliesst, kann so deutlich verringert werden.

4.3.3 Aktueller Stand und Zukunftsperspektiven

Wie bereits früher erwähnt wurde, werden Pauschalansätze in der forstlichen Subventionierung nur zum Teil angewandt. Das Ziel ist jedoch, dies bei allen subventionierten Massnahmen zu tun. Dabei gibt es aber einige Schwierigkeiten. Zwar gibt es theoretisch kein Hindernis für die Bestimmung von Pauschalansätzen für jeden forstlichen Massnahmentyp, die Vielfalt der lokalen Bedingungen und die kantonale Politik in dieser Materie sind jedoch Faktoren, die die Erarbeitung eines kohärenten und ausgeglichenen Systems erschweren. Bis heute musste die Eidgenössische Forstdirektion die von den Kantonen vorgeschlagenen Pauschalen genehmigen, ohne für ihre Überprüfung eine solide Basis zu haben. Sie hat die verschiedenen kantonalen Vorschläge miteinander verglichen und versucht, sie innerhalb einer vernünftigen Bandbreite zu halten. Ein Forschungsprojekt über Kostenwahrheit wurde

durchgeführt, um dem Bund die notwendigen Elemente für die Einschätzung der kantonalen Vorschläge zu liefern. Ergebnisse bezüglich Holznutzung und -bringung werden demnächst veröffentlicht. Andere Bereiche wie Strukturverbesserung, Verjüngungspflege, Durchforstung und andere Pflegemassnahmen, Schutz vor Waldbränden und Naturereignissen müssen noch zusätzlich untersucht werden. Dies wird im Rahmen der neuen Subventionspolitik geschehen.

4.4 Einbezug der Nutzniesser forstlicher Massnahmen

4.4.1 Nicht angewandte gesetzliche Grundlagen

Das Waldgesetz hält fest, dass der Bund seine finanziellen Leistungen von verschiedenen Bedingungen abhängig machen *kann*, so etwa dass: «Dritte, insbesondere Nutzniesser und Schadenverursacher, zur Mitfinanzierung *herangezogen werden*»²⁰. Diese Formulierung ist nicht eindeutig, da sie sagt, der Bund *kann* es davon abhängig machen, *dass* Dritte *herangezogen werden* (d.h. *falls* er es tut, *müssen* sie mitfinanzieren). Das Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG) ist hier klarer, denn es sagt: «Bestimmungen, die Abgeltungen an Kantone oder ihre öffentlichrechtlichen Gebietskörperschaften vorsehen, können erlassen werden, wenn die Kosten der Aufgabenerfüllung nicht weitgehend Begünstigten oder Verursachern überbunden werden können»²¹. Ohne sich hier auf eine juristische Debatte einzulassen, ist ersichtlich, dass in dieser Formulierung die Abgeltungen («können erlassen werden») an die Bedingung geknüpft werden, dass die Kosten den Nutzniessern «nicht überbunden werden können». Im Waldgesetz *kann* die Subventionserteilung daran geknüpft werden, dass die Nutzniesser an der Finanzierung beteiligt sind, es *muss* aber nicht unbedingt der Fall sein. In der Praxis sieht es so aus, dass die Eidgenössische Forstdirektion in der Kostenberechnung von Projekten einen an Dritte gebundenen Posten vorsieht (siehe Punkt 3.2). Diese werden für die Berechnung des zu deckenden Nettodefizits eines Projektes im gleichen Masse miteinbezogen wie der Holzerlös. Dieses Nettodefizit wird dann von Bund, Kantonen und Waldeigentümer aufgrund der Berechnungstabellen für die in der WaV vorgesehene Abstufung der Finanzhilfen²² getragen. Bei diesem System sind weder Waldeigentümer noch Kantone daran interessiert, die Nutzniesser an der Finanzierung eines Projektes zu beteiligen, da ihr Beitrag vom subventionierbaren Betrag abgezogen würde. Dies führt dazu, dass das Verursacherprinzip nicht zur Anwendung kommt.

²⁰ WaG Art. 35 Abs. 2c.

²¹ Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG) vom 5. Oktober 1990, Art. 9 Abs. 2c.

²² Verordnung über den Wald (WaV) vom 30. November 1992, Anhang Seite 41.

4.4.2 Schwer zu verwirklichendes Prinzip

Weder Waldeigentümer noch Kantone sind daran interessiert, dass das Verursacherprinzip angewendet wird, nur dem Bund bietet es einen wichtigen finanziellen Vorteil, weshalb letzterer die notwendigen Massnahmen ergreifen muss. Im Moment ist er dafür aber noch nicht mit den passenden Instrumenten ausgerüstet. Die Eidgenössische Forstdirektion hat verschiedentlich versucht, im Falle von punktuellen Projekten mit den möglichen Nutzniessern eine Kofinanzierung auszuhandeln. Dies ist relativ leicht, wenn der Nutzniesser klar identifiziert werden kann und von einem bedeutenden Teil der Leistungen eines Projektes profitiert (Schutzbauten oberhalb einer Autobahn oder einer SBB-Linie). Wenn die Nutzniesser hingegen schlecht definierbar, zu zahlreich oder zu zerstreut sind, wird dies viel schwieriger. Manchmal ist die politische Gemeinde die einzige feststellbare Partnerin. In den bisher behandelten Fällen sind Bundesverwaltungen oder Bundesämter die betroffenen Nutzniesser. Sogar auf dieser Ebene ist die Anwendung des gesetzlich festgelegten Prinzips nicht einfach. Oft wird dabei das Argument vorgebracht, dass es sinnlos sei, Geld von einer Bundeskasse in die andere zu verschieben.

4.4.3 Lösungsvorschläge

Im Rahmen der neuen Subventionspolitik werden zwei Lösungsvorschläge unterbreitet. Nach einer dritten Möglichkeit wird mittels eines weiteren Projektes – dem Projekt VAFOR (valorisation des prestations des forêts) der Eidgenössischen Forstdirektion gesucht.

Der erste Vorschlag besteht darin, im Rahmen von Programmen einen Pauschalbetrag für den Bundesbeitrag festzulegen. Damit liegt es im Interesse des Kantons, möglichst viele Nutzniesser an der Finanzierung des Programms zu beteiligen, der so überschüssige Bundesanteil fällt dem Kanton zu. Der zweite Vorschlag setzt in erster Linie auf eine umfassendere Absprache zwischen den verschiedenen Bundesämtern, die vom Verursacherprinzip betroffen sind. Wie wir es bereits aufgezeigt haben, ist es im Interesse des Bundes, dieses Prinzip zu entwickeln und zu verallgemeinern. Er muss dabei mit dem Beispiel vorangehen, auch wenn dies bedeutet, dass zu Beginn noch Beträge von einer Bundeskasse in die andere verschoben werden. Es wird an Transparenz gewonnen werden, denn die Dienstleistung wird von der Bundesbehörde bezahlt, die daraus einen Nutzen zieht. Aufgrund dieses Beispiels wird es dann leichter fallen, das Prinzip auf andere Kreise auszudehnen. Die dabei zu erwartenden Widerstände sind jedoch schon heute voraussehbar. Im Rahmen ihrer neuen Subventionspolitik beabsichtigt die Eidgenössische Forstdirektion, die Rahmenbedingungen für eine allgemeine Anwendung des Verursacherprinzips auf Bundesebene zu klären. Dafür wird sie eine Analyse

der aus der Einführung dieses Prinzips entstehenden finanziellen und politischen Konsequenzen in Angriff nehmen. Diese Analyse sollte in Zusammenarbeit mit den weiteren betroffenen Bundesämtern gemacht werden. In Erwartung der Resultate dieser Untersuchung und einer umfassenderen Strategie auf nationaler Ebene, hat die Eidgenössische Forstdirektion die Absicht, weiterhin bei jedem Projekt zu untersuchen, ob eine bessere Einbindung der potentiellen Nutzniesser möglich ist. Sie wird sich dabei auf diejenigen konzentrieren, die eine wirkliche Chance für fruchtbare Verhandlungen bieten.

Zu dieser «top-down» (von oben nach unten) -Optik kommt noch eine dritte Möglichkeit dazu, Nutzniesser oder Schadenverursacher zu einem Beitrag an die Finanzierung des Waldes zu bringen. Diese dritte Option wurde im Projekt VAFOR studiert und entwickelt. Dieses Projekt ist zwar nicht direkt Teil der neuen Subventionspolitik, aber seine Tätigkeit könnte nicht zu unterschätzende Auswirkungen auf die zukünftige Rolle der Unterstützung haben, die der Staat den Waldeigentümern zukommen lässt. Im Gegensatz zur obigen Variante hat das Projekt VAFOR einen «bottom up» (von unten nach oben) -Ansatz. Mit diesem Projekt wollte die Eidgenössische Forstdirektion den Waldeigentümern ein Zeichen geben, damit sie die Leistungen des Waldes ausserhalb der Holzproduktion besser nutzen. Mittels einer eingehenden Untersuchung der rechtlichen und wirtschaftlichen Bedingungen für das Marketing der neuen Waldleistungen²³ hat die Eidgenössische Forstdirektion ein theoretisches Instrument für diese neue Valorisierung vorbereitet. Der Waldwirtschaftsverband Schweiz wurde mit der Durchführung des Marketing-Konzeptes beauftragt. Das Ziel ist es, im Kreis der Waldeigentümer und Forstbetriebe die Fähigkeit zu entwickeln, Produkte rentabel anzubieten und zu verkaufen und neben dem Holzerlös noch andere Einkommensquellen zu schaffen. Es geht hier darum, die Nutzniesser von Waldleistungen oder die Schadenverursacher ausfindig zu machen, um sie dazu zu bringen, einen finanziellen Beitrag zu leisten. Es ist zudem wichtig, neue Marktleistungen zu suchen, zu entwickeln, zu kalkulieren und zu produzieren, von denen mögliche Nutzniesser profitieren könnten.

4.5 Systematische Anwendung der Kosten-Wirksamkeits-Analyse

Die Kosten-Wirksamkeits-Analyse ist eine Erweiterung der traditionellen Kosten-Nutzen-Analyse. Der Begriff «Wirksamkeit» wird hier dazu verwendet, um die Elemente miteinzubeziehen, die normalerweise nicht unter «Nutzen» im strikten finanziellen Sinn des Begriffs eingereiht werden. Die Forstprojek-

²³ «Dérivation et modes de financement des prestations de la forêt», Bloc thématique 2 du projet VAFOR (valorisation des forêts), Studie der interdisziplinären Gruppe Ecosys Genf (Pillet), B,S,S, Basel (Blöchlinger) und IRER Neuchâtel (Jeanrenaud), Bern 1995.

te können in der Tat nicht einfach mit rein finanziellen Kriterien bewertet werden. Die sozialen und umweltbezogenen Wirkungen müssen ebenfalls in Betracht gezogen werden, oft ist es aber schwer, sie zu quantifizieren oder in Geldbeträge umzusetzen.

4.5.1 Gesetzliche Forderung – methodologische Schwächen

Im Sinne des im Waldgesetz (Art. 35 Abs. 2d) festgehaltenen Prinzips, dass «die Massnahmen wirtschaftlich ... durchgeführt werden», verlangt die Eidgenössische Forstdirektion, dass ein optimales Kosten-Wirksamkeits-Verhältnis erreicht wird. Dieses Verhältnis wird aber nicht direkt so benannt. Das Kreisschreiben Nr. 6, welches die allgemeinen Vorschriften bezüglich der subventionierten Projekte vorstellt, sieht zum Beispiel vor, dass die Vorprojekte die angestrebten Ergebnisse sowie ihre Überprüfung auf Bedarf, Rentabilität und Auswirkungen auf die Umwelt beinhalten müssen²⁴. Im Bereich der Walderschliessung – einem politisch sehr heiklen Punkt – werden die Anforderungen noch präziser, denn es wird von den geplanten Massnahmen vor allem in bezug auf einen Vergleich zwischen globalen Kosten und globalem Nutzen gesprochen²⁵. In Projekten zum Schutz vor Naturereignissen werden die Varianten einer Kosten-Effektivitäts-Analyse²⁶ in bezug auf die Risikoverminderung unterzogen. Es zeigt sich hier, dass die Begriffe recht unbestimmt bleiben. Zum Zeitpunkt der Verfassung der Kreisschreiben bestand zwar ganz klar der Wille zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Kosten und Ergebnissen, die entsprechenden methodologischen Werkzeuge sind aber noch kaum vorhanden. Die für die Projektplanung verantwortlichen Büros haben grosse Schwierigkeiten, genau zu wissen, was diese Art von Analyse alles einschliessen soll.

Es gibt zwar eine ganze Reihe von Kosten-Nutzen-Analyse-Methoden, die auf Bereiche angewandt werden können, die über den strikten finanziellen Rahmen hinausgehen und zum Beispiel umweltbezogene Aspekte miteinbeziehen²⁷. Im schweizerischen Forstbereich sind Untersuchungen auf diesem Gebiet allerdings noch sehr beschränkt vorhanden, doch gibt es einige Versuche. Wir können hier das Beispiel der Untersuchung erwähnen, die von Hengartner und Nüesch für die Vorstudien für forst- und alpwirtschaftliche

²⁴ Kreisschreiben Nr. 6 «Förderungsmassnahmen / Allgemeine Komponenten» vom 28. 11. 1995, Punkt 412, Eidgenössische Forstdirektion, BUWAL, Bern.

²⁵ Kreisschreiben Nr. 11 «Strukturverbesserungen und Erschliessungsanlagen», 14. April 1993, Punkte 721 und 722, Eidgenössische Forstdirektion, BUWAL, Bern.

²⁶ Kreisschreiben Nr. 20 «Schutzbauten und -anlagen», 11. Februar 1994, Punkt 532, Eidgenössische Forstdirektion, BUWAL, Bern.

²⁷ Vgl. z.B. «Cost-Benefit Analysis and the Environment», Nick Hanley and Clive L. Spash, Edward Elgar, Aldershot, England, 1995.

Erschliessungen aus der Sicht des Planungsbüros²⁸ durchgeführt wurde. Die Professur für Forstliches Ingenieurwesen an der ETH in Zürich entwickelt ebenfalls eine Methode für die Kosten-Nutzen-Analyse und die Kosten-Wirksamkeits-Analyse für Forstprojekte²⁹. Diese Methode legt den Akzent in erster Linie auf die Analyse von Kosten und Nutzen (privat) und erwähnt gleichzeitig – ohne sie aber wirklich zu behandeln – die indirekten, gemeinwirtschaftlichen sozialen und umweltbezogenen Kosten und Nutzen. Momentan wird diese Methode nur im Bereich der Walderschliessung angewandt. Es ist ein Instrument, das im Dienste des Waldeigentümers und/oder des Forstbetriebes steht. Die Optik der Subventionierungsbehörde (öffentlicher Dienst) wird nur indirekt miteinbezogen.

4.5.2 Auf der Suche nach einer passenden Methode

Die Eidgenössische Forstdirektion erachtet die Entwicklung einer Methode zur Beurteilung von Forstprojekten für notwendig. Zu diesem Zweck beabsichtigt sie, die Entwicklung einer oder mehrerer Methoden zur Kosten-Wirksamkeits-Analyse – jeweils passend für die verschiedenen Forstprojekttypen³⁰ – als spezifischen Bestandteil in die neue Subventionspolitik zu integrieren. Eine vom Büro Ecosys ausgearbeitete Vorstudie zeigt die Möglichkeit auf, im Falle von Walderschliessungsprojekten (als erster Schritt) und anderen Projekten (als zweiter Schritt), über die direkten (privatwirtschaftlichen) und indirekten (gemeinwirtschaftlichen) Kosten und Nutzen hinauszugehen und die indirekten sozialen sowie externen, umweltbedingten Kosten und Nutzen miteinzubeziehen. Die Eidgenössische Forstdirektion beabsichtigt, zu diesem Zweck zusammen mit diesem Büro und der Professur für Forstliches Ingenieurwesen diese Methode oder Methoden zu entwickeln. Zudem sollte eine präzise Aufteilung von Kosten und Wirksamkeit zwischen den privat- und gemeinwirtschaftlichen Bereichen die Ausarbeitung von echten Finanzierungsschlüsseln für Projekte ermöglichen. Wir wollen hier nicht auf methodologische Einzelheiten eingehen.

²⁸ «Vorstudien für forst- und alpwirtschaftliche Erschliessungen aus der Sicht des Planungsbüros», Felix Hengartner und Hans Nüesch, Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen, 147 (1996) 3, S. 201–220.

²⁹ Vgl. insbesondere: «Projektwirtschaftlichkeit /Kosten-Nutzen- und Kosten-Wirksamkeitsanalyse im forstlichen Projektwesen», Prof. Dr. H. R. Heinemann, Unterlagen zum SIA-Kurs vom 26. Oktober 1994, Zürich.

³⁰ Eine Vorstudie «Nutzen-Kosten» («bénéfices-coûts» développement et application au domaine des dessertes forestières) wurde von der Eidgenössischen Forstdirektion bei Ecosys in Genf in Auftrag gegeben.

4.5.3 Die Kosten-Wirksamkeits-Analyse als Instrument der neuen Subventionspolitik

Obwohl die Vorschriften des Bundes keine präzisen Angaben zur Kosten-Wirksamkeits-Analyse enthalten, dürfte sich diese zu einem wertvollen Instrument für die Effizienzkontrolle (Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und erreichten Resultaten) entwickeln. Diese Kontrolle gilt sowohl für die Projekte, die weiterhin bei der Eidgenössischen Forstdirektion eintreffen werden, als auch für die zu den Programmen gehörenden Projekte. Sie sollte sogar auf die Programme selbst angewandt werden. Hier wird ersichtlich, dass eine Komplementarität besteht zwischen der ZOPP-Methode, die die erreichten Resultate mit den festgelegten Zielen (Effektivitätskontrolle) in Beziehung setzt, und der Methode der Kosten-Wirksamkeits-Analyse, die das Verhältnis zwischen Mittel und Resultat (Effizienz) überprüft.

4.6 Stichprobenkontrolle

Die Stichprobenkontrolle ist das Instrument, welches in der Waldverordnung³¹ vorgesehen ist, damit das Bundesamt seine Verantwortung in Sachen Finanzkontrolle wahrnehmen kann. Im FHG³² heisst es: «Jede Dienststelle ist verantwortlich für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihr anvertrauten Kredite und Vermögenswerte.» Das SuG³³ präzisiert dies so: «Die zuständige Behörde prüft, ob der Empfänger die Aufgaben gesetzmässig und nach den ihm auferlegten Bedingungen erfüllt hat. Sie kann sich auf vereinfachte Prüfung oder auf Stichproben beschränken, wenn: a) andere Instanzen, insbesondere kantonale Behörden, massgebliche Elemente prüfen oder b) wenn es sich um periodisch wiederkehrende, globale oder umfangmässig beschränkte Leistungen handelt.» Der Forstbereich gehört zu den Fällen, in denen das SuG eine Stichprobenkontrolle zulässt.

Die Eidgenössische Forstdirektion benutzt diese Art von Kontrolle als Element eines umfangreicheren Controllings der Projekte und anderer Subventionsverfahren. Sie ist Teil eines umfassenderen Managements, zu dem Planung, Betreuung und Controlling gehören. Mit der Einführung der ZOPP-Methode wird diese Kontrolle sowohl auf sachlicher Ebene (resultatbezogen) als auf finanzieller Ebene (bezogen auf Effizienz und Einhalten der gesetzlichen Finanzvorschriften) durchgeführt.

³¹ WaG Art. 57: «Das Bundesamt kontrolliert stichprobenweise die Ausführung der Massnahmen und die Verwendung der ausgerichteten Bundesmittel.»

³² FHG, Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt, Art. 33 Abs 1, vom 6. Oktober 1989.

³³ SuG, Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990, Art. 25.

4.6.1 Sachliche Kontrollen, Finanzkontrollen

Bevor ein Projekt angenommen wird, überprüft die Eidgenössische Forstdirektion eine Reihe von Punkten wie die Effizienz (z.B. durch die Kosten-Wirksamkeits-Analyse) oder die Projektlogik (indem sie überprüft, ob klare Ziele formuliert und Aktivitäten, Ergebnisse und Ziele sachdienlich aufeinander abgestimmt sind). Die Stichprobenkontrolle hingegen findet während oder nach der Projektdurchführung statt. Es gibt zwei Arten von Kontrollen:

Die *sachlichen Kontrollen*, dank derer es möglich ist, einerseits zu überprüfen, ob die Projektziele auch wirklich erreicht wurden, und andererseits das Gewicht auf gewisse spezifische Punkte zu legen, wie zum Beispiel auf die Pauschalansätze oder auf die Indikatoren, die bei der Erfolgskontrolle verwendet wurden. Dies bedeutet insbesondere:

- Überprüfung, ob die komponentenspezifischen oder – falls ein Projekt existiert – projektspezifischen ZOPP-Kriterien eingehalten wurden;
- Durchführungsrhythmus des Projektes in bezug auf die geplanten Termine;
- Einhalten der Vorschriften des Bundes auf Detailprojektebene;
- Vernünftigkeit und Verhältnismässigkeit der Kosten;
- Vergleich zwischen Projekten, zwischen Kantonen, Gesamtüberblick auf nationaler Ebene.

Die *Finanzkontrollen* überprüfen u.a.:

- Finanzielles Projektmanagement und Kontrollsysteme der Kantone;
- Geschwindigkeit in der Weiterleitung der Bundeshilfen von den Kantonen an die Empfänger;
- Vergleich zwischen Budget und Aufwand;
- korrekte Verwendung der Pauschalansätze;
- usw.

4.6.2 Stichprobenkontrolle und neue Subventionspolitik

Die Stichprobenkontrolle wird in der neuen Subventionspolitik weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Sie wird umso wichtiger werden, als die neue Subventionspolitik einen immer stärkeren Akzent auf eine erhöhte Verantwortung der Kantone und eine Globalisierung der Aktivitäten und Finanzierungen setzen wird. Wie wir bereits gesehen haben, wird sich die Stichprobenkontrolle nicht mehr auf die Überprüfung der Belege beschränken – auch wenn dies weiterhin ein Element davon sein kann – sondern sie wird sich auf die anderen Führungsinstrumente ausdehnen, um so zu einer wirklichen Erfolgskontrolle zu werden.

5. Ein besserer Finanzausgleich zwischen den Kantonen als Ergänzung zur neuen forstlichen Subventionspolitik

Die neue Subventionspolitik löst nicht alle unter Punkt 3.2 aufgeführten Probleme. Insbesondere das Problem der fiskalischen Illusion, das vor allem auf die zu hohen Beitragssätze zurückzuführen ist, ist noch nicht gelöst. Seine Lösung ist eng mit dem Grossprojekt des «Neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen»³⁴ verbunden. Die Beitragssätze sind in Gesetz und Verordnung über den Wald festgelegt und je nach Finanzkraft des Kantons abgestuft. Dabei geht es darum, den finanzschwachen Kantonen genügend Mittel zur Verfügung zu stellen, damit sie die in ihrer Region notwendigen Forstprojekte durchführen können. Die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren³⁵ in Auftrag gegebene Expertise zeigt auf, dass die Subventionen in keiner Beziehung zur Finanzkraft der Kantone stehen sollten. Es ist teuer und sinnlos, das langwierige und umständliche Instrument der subventionierten Projekte zu benutzen, um Bundesmittel an die Kantone mit mangelnden Einkünften abzuleiten. Es ist viel einfacher, eine Umverteilung der Mittel zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen über einfache Finanzüberweisungen vorzunehmen. Nach dem neuen Finanzausgleichssystem sollten die finanzschwachen Kantone mehr Geld erhalten, um die von ihnen als prioritär angesehenen Forstprojekte zu einem höheren Prozentsatz als heute zu finanzieren. Wenn dies sichergestellt ist, sollten keine zu hohen Beitragssätze vom Bund mehr zur Anwendung kommen und das Problem der fiskalischen Illusion sollte verschwinden. Ein erhöhtes Verantwortungsbewusstsein wäre ein weiteres Resultat. Aber bevor dies entstehen kann, müssen noch wichtige Änderungen im Subventionsgesetz, im eidgenössischen Finanzhaushaltgesetz und im Waldgesetz vorgenommen werden. Dies sollte aber niemanden daran hindern, mit den anderen Reformen anzufangen, indem – in Erwartung einer Änderung des Finanzausgleichssystems – die heute geltenden Beitragssätze angewandt werden.

6. Noch viele Hindernisse müssen überwunden werden

Die neue Subventionspolitik wurde von den Verantwortlichen der Eidgenössischen Finanzverwaltung und des Projekts «Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen», von den kantonalen Forstinspektoren und den wichtigsten betroffenen Partnern auf Bundesebene mit viel Zustimmung aufgenommen. Die Einführung der Konzepte wird jedoch viel Hartnäckigkeit

³⁴ Vgl. Fussnote 15.

³⁵ Vgl. Fussnote 3.

und Ausdauer verlangen, denn bei der Einführung sehen sich die verantwortlichen Akteure mit folgenden Problemen konfrontiert:

- Das *Erarbeiten von Programmen* zusammen mit den Kantonen (oder anderen Partnern) wird Kompetenzen auf sachlicher Ebene, im Bereich der Planung, Evaluation, Verhandeln und Management erfordern, über die die Bundesbeamten nicht verfügen. Der Bund wird sich nicht mehr darauf beschränken, kantonale Subventionierungsvorschläge anzunehmen oder abzulehnen. Die Erarbeitung von Programmen wird in echter Partnerschaft zwischen Bund und Kanton stattfinden. Um mit den kantonalen Experten ein Programm etwa im Bereich der Naturereignisse zu konzipieren und auszuhandeln, wird der Bund sich mit kompetentem Personal dotieren müssen. Im Moment sind die eidgenössischen Forstinspektoren eher Generalisten, die bei den vielfältigen Subventionsarten im Forstbereich nachprüfen, ob die Massnahmen sachlich und finanziell mit den Vorschriften übereinstimmen. Die sachliche Konzipierung der Projekte z.B. wird in der Regel von darauf spezialisierten Büros im Einvernehmen mit dem Kreisförster vorgenommen. Zur Konzipierung von Programmen mit grösserer Reichweite braucht es Kenntnisse, um die aktuelle Lage und die quantifizierbaren und messbaren Ziele korrekt bestimmen zu können, die über diejenigen eines Generalisten hinausgehen. Die Eidgenössische Forstdirektion will dieses Problem mit dem in der Einleitung erwähnten Projekt lösen, das eine Veränderung ihrer internen Organisation vorsieht. Im Rahmen dieses Projektes sind Kompetenzzentren, sogenannte Produktgruppen, vorgesehen, die jeweils für eine bestimmte Art von Programmen verantwortlich sind. Zum Beispiel wird das Kompetenzzentrum «Schutz vor Naturereignissen» eine Gruppe von Produkten/Leistungen anbieten, um durch den Wald und durch andere Massnahmen der Bevölkerung einen besseren Schutz zu gewähren. In dieser neuen Struktur werden die Programme zu den bevorzugten Handlungsinstrumenten der Kompetenzzentren.
- *Das Programm soll einen weit höheren Globalisierungsgrad der Massnahmen erreichen, als dies bei einem traditionellen Forstprojekt der Fall ist.* Es wäre absurd, ein Programm vorzubereiten und auszuhandeln, das so stark in die Einzelheiten geht wie ein Projekt. Die Kontrolle auf Bundesebene sollte auf der Ebene der allgemeinen Ergebnisse vorgenommen werden und nicht für Details bei der Durchführung. Nur unter dieser Bedingung wird der Handlungsspielraum der Kantone gross genug sein, dass sie an Effektivität gewinnen können. Je klarer die Ziele sind und die zu erreichenden Ergebnisse gemessen werden können, umso mehr Handlungsfreiheit kann dem Kanton gelassen werden.
- Von Kanton und Bund ausgehandelte, quantifizierbare und messbare *Ziele und Ergebnisse* sind die Grundelemente dieser neuen Politik. Die Zielsetzung und ihre Messbarkeit sind jedoch keine einfachen Dinge. Ein Ziel

könnte etwa sein, das Risiko von Lawinenschäden in einem Kanton in fünf Jahren um 20% zu verringern. Auch wenn diese Zahl klar zu sein scheint, so gibt es doch keine allgemeinen Messwerte für das Risiko. Und wenn es ein solches Mass geben sollte, ist es nicht sicher, dass die notwendigen Daten verfügbar sind. Deshalb empfiehlt es sich, Indikatoren zu finden, die es ermöglichen, unzugängliche oder nichtexistierende Grössen zu quantifizieren und zu messen, und zwar auf indirektem Weg per Analogie oder Vergleich.

- Die *Programmverträge* zwischen Bund und Kantonen werden das rechtliche Werkzeug sein, mit dem diese neue Partnerschaft verwirklicht wird. Das FHG³⁶ sieht vor, dass «Finanzhilfen und Abgeltungen in der Regel durch Verfügung» gewährt werden. Dasselbe Gesetz legt aber weiter fest: «Sie können durch *öffentlichrechtlichen Vertrag* gewährt werden, insbesondere wenn die zuständige Behörde über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügt oder wenn bei Finanzhilfen ausgeschlossen werden soll, dass der Empfänger einseitig auf die Erfüllung seiner Aufgabe verzichtet.» Das von uns zwischen Bund und Kanton entwickelte Forstprogramm scheint diesen Anforderungen zu entsprechen. Es ist aber möglich, dass – zwar nicht auf rechtlicher, aber auf politischer Ebene – gewisse Hindernisse auftreten werden. Es kann sein, dass Bund oder Kanton nicht die relativ einschränkenden Verpflichtungen auf sich nehmen wollen, die ein Vertrag zwischen zwei Parteien mit sich bringt. Es ist einfacher, per Entscheid (Annahme oder Ablehnung) eine Finanzhilfe zu geben, als sich als Mitverantwortliche – sowohl auf sachlicher als auch finanzieller Ebene – an der Erarbeitung und Erreichung von Zielen für ein gemeinsames Programm zu beteiligen. Im Gegensatz zur heutigen Rechtslage, bei der der Bund auf dem Entscheidungsweg dem Waldeigentümer direkt eine Subvention zuspricht, werden die Verträge zwischen Bund und Kanton abgeschlossen. Letzterer muss dann die Finanzhilfe per Entscheid oder Vertrag zwischen Kanton und Nutzniesser weitergeben.
- Die *Verantwortung für die Erreichung oder Nichteinhaltung der Ziele* ist nicht selbstverständlich. Der Kanton muss ein gutes Programm-Management garantieren, damit die erreichten Ergebnisse mit den gesteckten Zielen übereinstimmen. Um die erwarteten Resultate erreichen zu können, muss der Kanton auf die sachliche und finanzielle Hilfe der Waldeigentümer zählen. Zahlreiche zufallsbedingte Faktoren können die Vorhersagen zunichte machen (Sturm, Epidemie usw.). Die Waldeigentümer ergreifen nicht unbedingt die Initiativen, die von ihnen erwartet werden. Sie können in so grosse finanzielle Schwierigkeiten geraten, so dass der Wald für sie keine Priorität mehr darstellt. Die geplanten Projekte oder Massnahmen im Wald werden auf bessere Zeiten vertagt. Um die gesteckten Ziele errei-

³⁶ FHG Art. 16 Abs. 1 und 2.

chen zu können, muss den Kantonen eine grosse Flexibilität zugestanden werden, damit sie im Verlauf eines Programms die Massnahmen entsprechend anpassen können.

- Auf Programmebene wird die *globale und pauschale Finanzierung* mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung ausgehandelt werden müssen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle könnte unter Umständen nicht damit einverstanden sein, dass die finanziellen Kompetenzen an die Kantone übergeben werden. Die im Rahmen der Verträge eingegangenen mehrjährigen Verpflichtungen des Bundes können das Prinzip der jährlichen Budgetierung verletzen. Der Wille des schweizerischen Parlaments, die einzelnen Budgetposten zu kontrollieren, kann der Zusammenfassung im Rahmen eines Programms im Wege stehen. Auch ein zu grosser Druck auf die forstlichen Budgets kann langfristig die in den Programmen durchgeführten Massnahmen gefährden.
- *Die kantonalen Forstdienste sind nicht mit der zielorientierten Projektplanung (ZOPP) vertraut.* Da Projekte darauf zugeschnitten sind, konkrete Bedürfnisse mit Massnahmen zu befriedigen, sind sie in der Regel nicht auf messbare Ziele und Ergebnisse ausgerichtet. Die Kantone werden grosse Anstrengungen unternehmen müssen, um eine Erfolgskontrolle (Controlling) für die Projekte einzuführen. Budgeteinschränkungen und Personalabbau, von denen gewisse Kantone betroffen sind, können wichtige Hindernisse für die Konzipierung und das Funktionieren eines solchen Systems bedeuten.
- Die *Verallgemeinerung der Pauschalansätze* ist ein ehrgeiziges Ziel. Obwohl seit 1993, dem Inkrafttreten der neuen Bundesvorschriften, schon zahlreiche Pauschalen eingeführt worden sind, werden die meisten Massnahmen noch heute nach Aufwand abgegolten. Viele Erfahrungen sind aber inzwischen gemacht worden, und die Kriterien werden von Jahr zu Jahr präziser. Die Subventionierungsbereiche, in denen Pauschalansätze noch nicht angewandt werden, werden von diesen Erfahrungen profitieren können. Es wird jedoch noch intensiv weitergearbeitet werden müssen, um die regionalen Eigenheiten plausibel und mit passenden Kriterien umreisen zu können.
- *Um die Nutzniesser wirklich in die Finanzierung von forstlichen Massnahmen miteinbeziehen zu können,* muss – neben einem gewissen politischen Willen von seiten der Eidgenössischen Forstdirektion und anderer Partner – die Kohärenz der verschiedenen Instrumente der neuen Subventionspolitik gewährleistet werden. Es soll insbesondere vermieden werden – auch wenn dies vom Gesetz zugelassen würde –, dass forstliche Aktivitäten subventioniert werden, deren Nutzniesser eindeutig feststehen und potentiell zahlungsfähig sind. Heute ist es so, dass eine subventionierbare Aktivität im Prinzip Anrecht auf die Subvention gibt und so mit sich bringt, dass sich die Nutzniesser der Verantwortung entziehen.

- *Abgesehen von den noch zu lösenden methodologischen Schwierigkeiten wird die Kosten-Wirksamkeits-Analyse ihre Wirksamkeit bei der Wahl der Forstprojekte beweisen müssen.* Die zahlreichen, schwer quantifizierbaren Parameter oder die übermässigen Kosten ihrer Quantifizierung können unüberwindbare Hindernisse darstellen. Es empfiehlt sich hier, das Mass an Einzelheiten und Präzision der Untersuchung an Umfang und Bedeutung des Projektes anzupassen. Für Projekte oder Programme mit einem gewissen Umfang wird die Kosten-Wirksamkeits-Analyse jedoch zu einem sehr interessanten Instrument.
- *Vom Erfolg des Projektes «Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen»* wird es abhängen, ob die Schwachstellen, die aus zu hohen Beitragssätzen entstehen, reduziert werden können. Die Verringerung des Bundesanteils pro Projekt oder Programm wird erst wirksam werden, wenn das neue Finanzausgleichssystem funktioniert, in welchem der Ressourcenausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kantonen nicht mehr an die Transferzahlungen im Rahmen von Projekten (Programmen) geknüpft ist. Bis dann wird noch viel Wasser den Rhein hinunterfliessen.

7. Schlussfolgerungen

Als konkreter Fall im Rahmen der Verwaltungsreformen übernimmt die neue forstliche Subventionspolitik des Bundes Instrumente, die aus der Lehre des *Public Management* stammen und passt sie ihren Bedürfnissen an. Als zentrales Instrument hat sie dabei den «Programmvertrag» entwickelt. Sein Vorteil ist es, dass darin Bund und Kanton bei Konzipierung und Erfolgskontrolle der forstlichen Massnahmen als Partner angesehen werden. Die beidseitigen Rollen werden besser auseinandergehalten. Der Bund beschäftigt sich vor allem mit den Aspekten von nationaler Bedeutung und der strategischen Kontrolle, während der Kanton für die lokale und operationelle Ebene verantwortlich ist. Die klassischen Forstprojekte, die in erster Linie lokal angelegt sind, stehen in der Zuständigkeit des Kantons. Der Bund stellt das Programm in den Vordergrund. Die beiden Partner legen gemeinsam die zu erreichenden Ziele fest und nicht die Massnahmen, die zu treffen sind. Den Kantonen wird auf sachlicher und finanzieller Ebene ein grösserer Handlungsspielraum zugestanden. Es wird danach getrachtet, Leistungen für einen Preis (Pauschale) abzugelten, statt die Kosten nach Aufwand zu entschädigen. Die Kosten werden Sache der Forstunternehmer sein. Eine Effektivitätskontrolle wird mittels einer zielorientierten Projektplanung (ZOPP) stattfinden. Eine Effizienzkontrolle wird durch die systematische Einführung der Kosten-Wirksamkeits-Analyse gewährleistet. Das Verursacherprinzip wird weiterentwickelt.

Mit der Einführung dieser neuen Politik möchte die Eidgenössische Forstdirektion die ihr zur Verfügung stehenden Mittel besser nutzen. Ihr Ziel ist der langfristige Schutz des Waldes und seiner wichtigsten Funktionen. Der Wald bedarf der Pflege vor allem, um seine Schutz- und Nutzfunktion gewährleisten zu können. Die Forstdienste, die Forstbetriebe und die Waldeigentümer engagieren sich mit voller Überzeugung in dieser oft schwierigen Aufgabe der Erhaltung des Waldes. Die Subventionen sollen ihnen dabei helfen. Mit den laufenden Budgeteinschränkungen gibt es weit mehr Unterstützungsgesuche als verfügbare Mittel. Es ist nicht mehr möglich, einen Wirtschaftsbereich künstlich aufrechtzuerhalten, der jegliche Rentabilität auf dem Markt verloren hat. Deshalb ist es in einer solchen Situation wichtig, die Subventionen nicht zu einer weiteren Verstärkung der Abhängigkeit des Sektors vom Staat zu verwenden, sondern um funktionelle und strukturelle Änderungen herbeizuführen, die ihm schrittweise eine grössere Autonomie und eine bessere wirtschaftliche Stabilität bringen. Wenn die Unterstützung zielgerichteter, wirksamer und effizienter ist, bringt sie den Nutzniessern und der öffentlichen Hand einen Zuwachs an Produktivität. Dies wiederum wird Finanzmittel freimachen, die für die zweckdienlichsten Investitionen notwendig sind. Ein ermutigendes Zeichen stellt die neueste wirtschaftliche Entwicklung in diesem Sektor dar. In einer kürzlich veröffentlichten Pressemitteilung des Bundesamtes für Statistik³⁷ heisst es, dass die Holznutzung in der Schweiz zunimmt und das Defizit der Forstbetriebe trotz fallender Holzpreise und weniger Subventionen abnimmt. Ob dies wohl heisst, dass die ersten Elemente unserer neuen Politik bereits Früchte zu tragen beginnen?

³⁷ Bundesamt für Statistik, Informationsdienst, Pressemitteilung, Bern, August 1996, Nr. 71/96, «Forststatistik 1995. Erneut höhere Holznutzung – Defizit weiter reduziert».

Zusammenfassung

Als konkreter Fall im Rahmen der Verwaltungsreformen übernimmt die neue forstliche Subventionspolitik des Bundes Instrumente, die aus der Lehre des *Public Management* stammen und passt sie ihren Bedürfnissen an. Als zentrales Instrument hat sie dabei den «Programmvertrag» entwickelt. Sein Vorteil ist es, dass darin Bund und Kanton bei Konzipierung und Erfolgskontrolle der forstlichen Massnahmen als Partner angesehen werden. Die beidseitigen Rollen werden besser auseinandergehalten. Der Bund beschäftigt sich vor allem mit den Aspekten von nationaler Bedeutung und der strategischen Kontrolle, während der Kanton für die lokale und operationelle Ebene verantwortlich ist. Die klassischen Forstprojekte, die in erster Linie lokal angelegt sind, stehen in der Zuständigkeit des Kantons. Der Bund stellt das Programm in den Vordergrund. Die beiden Partner legen gemeinsam die zu erreichenden Ziele fest und nicht die Massnahmen, die zu treffen sind. Den Kantonen wird auf sachlicher und finanzieller Ebene ein grösserer Handlungsspielraum zugestanden. Es wird danach getrachtet, Leistungen für einen Preis (Pauschale) abzugelten, statt die Kosten nach Aufwand zu entschädigen. Die Kosten werden Sache der Forstunternehmer sein. Eine Effektivitätskontrolle wird mittels einer zielorientierten Projektplanung (ZOPP) stattfinden. Eine Effizienzkontrolle wird durch die systematische Einführung der Kosten-Wirksamkeits-Analyse gewährleistet. Das Verursacherprinzip wird weiterentwickelt.

Résumé

Les instruments d'une nouvelle politique de gestion des aides fédérales aux forêts suisses

Cas concret de la mouvance actuelle de réformes de l'Administration, la nouvelle politique de subventionnement des forêts suisses, emprunte et adapte des outils aux sciences du management public. Elle a développé tout spécialement le «contrat de programmes» comme instrument central. Celui-ci a l'avantage de considérer la Confédération et les cantons comme partenaires dans la conception et le controlling de mesures forestières. Les rôles respectifs sont mieux différenciés. La Confédération met l'accent sur les grandeurs nationales et le contrôle stratégique alors que le canton gère le niveau local et opérationnel. Les projets forestiers classiques, d'essence essentiellement locale sont entièrement du ressort cantonal. La Confédération met l'accent sur une entité plus grande: le programme. L'entente entre les deux partenaires se fera sur des objectifs à atteindre et non sur des mesures à entreprendre. Une plus grande marge de manœuvre tant matérielle que financière sera laissée aux cantons. On cherchera à rémunérer des prestations par un prix (forfait) plutôt que d'indemniser des coûts. Les coûts seront l'affaire de l'entrepreneur forestier. Un contrôle d'efficacité sera opéré par un système de planification des projets par objectifs (PPO). Un contrôle d'efficience sera garanti par une systématisation de l'analyse coûts-avantages. Le principe du bénéficiaire-payeur sera développé.

NB: Une version complète de l'article en français est disponible auprès de l'auteur.

Summary

The Instruments of a New Management Policy for Federal Aid to Swiss Forestry

As a concrete example of the current trend in government reform, the new subsidy policy for Swiss forestry borrows and adapts tools from the field of public management science. In particular, it has developed the «programme contract» as the key instrument. This has the advantage of regarding the federal government and the cantons as partners in the planning and monitoring of forestry measures. The respective roles are more precisely differentiated. The federal government places the emphasis on the national dimension and on strategic control, while the canton manages the local and operational levels. Classic forestry projects, which are essentially local in character, are entirely the cantons' responsibility. The federal government puts the accent on a larger entity: the programme as a whole. The understanding between the two partners will apply to the goals to be achieved rather than the action to be taken. The cantons will be given greater room for manoeuvre in both material and financial respects. An attempt will be made to pay for services by way of an (all-inclusive) price instead of reimbursing the cost. The latter will be the business of the forestry contractor. Effectiveness will be monitored through a system of project planning by objectives. Monitoring of efficiency will be ensured by systematizing the cost-benefit analysis procedure. The «beneficiary pays» principle will be developed.

Verfasser:

Dr. rer. pol. Gérard Poffet, BUWAL, Eidg. Forstdirektion, CH-3003 Bern.