

Evaluation der Fördermassnahmen zur Strukturverbesserung der Forstbetriebe

Schlussbericht, Dezember 2012



Willi Zimmermann

Professur Umweltpolitik und Umweltökonomie, ETH Zürich

Ingrid Kissling, Ernst Basler + Partner

Auftraggeber

Bundesamt für Umwelt BAFU, Abteilung Wald, CH-3003 Bern
Das BAFU ist ein Amt des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Auftragnehmer

Professur Umweltpolitik und Umweltökonomie, ETH Zürich

Autorinnen und Autoren

Zimmermann, Willi (ETH Zürich)
Kissling-Näf, Ingrid (Ernst Basler + Partner AG)
von Felten, Nana (Ernst Basler + Partner AG)
Bernath, Katrin (Ernst Basler + Partner AG)

Übersetzungen

Traduction française: Service linguistique de l'OFEV
Traduzione Italiano: Servizio linguistico UFAM

Titelbild

fotalia.com

Begleitgruppe BAFU

Daniel Landolt (Leitung), Bruno Rösli, Rolf Manser, Christian Hochstrasser, Alfred Kammerhofer, Olivier Schneider, Giorgio Walther

Diese Studie wurde im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt BAFU verfasst. Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich.

Zusammenfassung

Kontext

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen wurde auf die Periode 2008-2011 neu geregelt. Im Sinne einer effizienteren Verwendung der Mittel wurden Art, Umfang und Finanzierung auch des waldwirtschaftlichen Leistungsprogramms mittels einer Programmvereinbarung mit den Kantonen und neu mit globalen Finanzhilfen aufgegleist. Nach Ablauf der ersten Finanzierungsperiode wollte das BAFU überprüfen, wie wirksam und effizient die in der ersten Finanzierungsperiode ergriffenen Massnahmen im Bereich Waldwirtschaft waren.

Evaluationsgegenstand und Vorgehen

Gemäss Art. 38 Waldgesetz gewährt der Bund Finanzhilfen zur Verbesserung der Bewirtschaftungsbedingungen der Waldwirtschaft. Auf ihre Wirkungen untersucht wurden das Programmziel 1 Optimale Bewirtschaftungseinheiten und das Programmziel 2 Holzlogistik, die für Betriebszusammenlegungen einen Sockelbeitrag und leistungsabhängige Zahlungen für die Holznutzung und -vermarktung pro Kubikmeter vorsehen, sofern die Zusammenarbeit dauerhaft ist. Die Programmanalyse zeigt, dass eine bessere Wirtschaftlichkeit der Betriebe mit dem Hilfsindikator Zusammenschluss von Betrieben und einer höheren Holznutzung gemessen wird. Dementsprechend wurden die Leistungsindikatoren in Kubikmeter Holz und Anzahl Kooperationseinheiten festgelegt.

Um mehr über die Wirkungen des Programms zu erfahren, wurden die Programmvereinbarungen und die kantonale Teilnahme wie auch die Finanzflüsse für die erste NFA-Periode untersucht. In sechs ausgewählten Kantonen wurden deren Umsetzungsaktivitäten und die Reaktion der Zielgruppen auf das Programm analysiert. Die Umsetzungsaktivitäten wurden mittels Fallstudien dargestellt und eine gesamtheitliche Beurteilung der Massnahmen und Wirkungen vorgenommen.

Umsetzungsaktivitäten in ausgewählten Kantonen

Die Analyse der kantonalen Programmvereinbarungen zeigt, dass es sich um standardisierte Verträge mit variabler Beteiligung und unterschiedlichen Schwerpunkten handelt. Die französischsprachigen Kantone haben den Schwerpunkt eher bei Programmziel 1 (Bewirtschaftungseinheiten) gesetzt. Die Beteiligung der Kantone, insbesondere bei Programmziel 2 (Holzvermarktung) ist in der zweiten Periode abnehmend. Hier scheint das Interesse der Kantone grundsätzlich zu sinken. Die zu Beginn geplanten finanziellen Ressourcen konnten nicht

voll ausgeschöpft werden. Ebenfalls auffallend ist, dass die kantonalen Zielsetzungen in der ersten Periode massgeblich angepasst werden mussten.

Die Kantone haben mehrheitlich keine eigenen Programme auf kantonaler Ebene entwickelt, teilweise aber zusätzliche Massnahmen realisiert. Der Grad der Zielerreichung ist unterschiedlich. Ein Grossteil der Betriebsgemeinschaften, die gegründet wurden, war bereits vorgängig aufgegleist.

Beurteilung der Wirkungen und Empfehlungen

Ein klarer Zusammenhang zwischen den Fördermassnahmen zur Strukturverbesserung und einem verbesserten Betriebsergebnis lässt sich in der Untersuchung nicht erkennen. Die Gründe dafür sind vielfältig: einerseits ist das Datenmaterial ungenügend, andererseits sind Strukturen nur schwer veränderbar. Zudem erfolgt die Bildung von neuen Kooperationseinheiten oft im Windschatten von anderen öffentlichen Programmen wie z.B. den Gemeindefusionen. Kleinere positive Effekte der Fördermassnahmen bei der Schaffung von neuen Einheiten sind erkennbar, und Pilotprojekte wie die der Wettbewerb Top Wald im Kanton Graubünden sind positiv zu bewerten. Bezüglich der Schaffung von Holzvermarktungsorganisationen ist eine gute Abdeckung vorhanden. Es wird vorgeschlagen, deren Förderung für ab 2016 einzustellen. Für das Programm mit dem Schwerpunkt optimale Bewirtschaftungseinheiten wird für die Periode 2013-16 vorgeschlagen, das Programm neu zu konzipieren und die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit noch stärker ins Zentrum zu rücken. Im Sinne des „Management by objectives“ könnte der Bund Zielvorgaben machen und die Umsetzung noch stärker in die Hände der Kantone legen.

Résumé

Contexte

La péréquation financière entre la Confédération et les cantons a été redéfinie pour la période de 2008 à 2011. Au nom d'une utilisation plus efficiente des moyens, il fallait convenir du type, de l'ampleur et du financement du programme de prestations, y compris pour la gestion forestière, au moyen d'une convention-programme avec les cantons et lancer les aides financières globales. Au terme d'une première période de financement, l'OFEV a voulu vérifier l'efficacité et l'efficience des mesures prises au cours de la première période de financement dans le domaine de la gestion forestière.

Objet de l'évaluation et démarche

Conformément à l'art. 38a de la loi sur les forêts, la Confédération alloue des aides financières qui améliorent la rentabilité de la gestion forestière. L'évaluation a porté sur les effets obtenus par les objectifs de programme 1 et 2, soit « Unités de gestion optimales » et « Logistique bois », lesquels prévoient pour les regroupements d'exploitations une contribution de base fixe et des montants variables (par m³) pour l'exploitation et la vente du bois, à condition que la coopération soit durable. L'analyse du programme montre qu'une meilleure rentabilité des entreprises est mesurée avec les indicateurs auxiliaires Regroupement d'entreprises et Exploitation accrue du bois. En conséquence, les indicateurs de prestations ont été fixés en mètres cubes de bois et nombre d'unités de coopération.

Pour en apprendre davantage sur les effets du programme, l'analyse porte aussi sur les conventions-programmes et sur la participation cantonale, ainsi que sur les flux financiers pour la première période RPT. Les travaux de mise en œuvre et la réaction des groupes-cibles au programme ont été étudiés dans six cantons sélectionnés. Les travaux de mise en œuvre ont été présentés au moyen d'études de cas qui aboutissaient à une évaluation globale des mesures et de leurs effets.

Mise en œuvre dans les cantons sélectionnés

L'analyse des conventions-programmes cantonales montre qu'il s'agit de contrats standardisés avec participation variable et priorités différentes. Les cantons romands ont fixé la priorité plutôt sur l'objectif de programme 1 (unités de gestion). La participation des cantons, en particulier s'agissant de l'objectif de programme 2 (commercialisation du bois) tend à baisser au cours de la deuxième période. Il semble que c'est l'intérêt des cantons qui décroît de manière générale. Les ressources financières prévues au départ n'ont pas pu être entièrement utili-

sées. De même, les orientations cantonales au cours de la première période ont dû être considérablement modifiées.

Les cantons n'ont pour la plupart pas développé de programme propre au plan cantonal, parfois, ils ont néanmoins réalisé des mesures supplémentaires. Les résultats obtenus sont très divers. Une grande partie des communautés d'exploitation créées étaient déjà opérationnelles auparavant.

Évaluation des effets et recommandations

L'analyse ne permet pas de faire ressortir clairement un lien entre les mesures favorisant les améliorations structurelles et un meilleur résultat d'exploitation. Les raisons en sont multiples. D'une part, les données sont insuffisantes, d'autre part, les structures sont difficiles à changer. En outre, la création de nouvelles unités de coopération se fait souvent dans le sillage d'autres programmes publics, comme les fusions de communes. On note néanmoins des effets positifs des mesures d'encouragement pour créer de nouvelles unités et les projets-pilotes comme le concours Top Wald dans le canton des Grisons doivent être qualifiés de bénéfiques. La création des organisations de commercialisation du bois quant à elles, bénéficie d'une bonne couverture. Il est prévu de cesser cet encouragement à partir de 2016. Concernant le programme donnant la priorité aux unités de gestion optimales, la période de 2013 à 2016 prévoit une refonte du programme pour le concentrer sur l'amélioration de la rentabilité. La Confédération pourrait au nom du « management by objectives » fixer des objectifs et déléguer davantage la mise en œuvre aux cantons.

Riassunto

Contesto

La perequazione finanziaria fra Confederazione e Cantoni è stata effettuata in base a nuove regole nel periodo 2008-2011. Per garantire un impiego più efficiente dei mezzi finanziari, il genere, l'entità e la modalità di finanziamento sono stati fatti oggetto anche nel settore dell'economia forestale di accordi programmatici con i Cantoni e sovvenzionati mediante aiuti finanziari globali. Al termine del primo periodo di finanziamento, l'UFAM ha valutato l'efficienza delle misure adottate nel settore dell'economia forestale.

Oggetto della valutazione e procedura

Secondo l'articolo 38a della legge forestale, la Confederazione accorda aiuti finanziari per provvedimenti che migliorano la redditività dell'economia forestale. La valutazione ha riguardato l'efficienza degli obiettivi programmatici 1 «Unità di gestione ottimali» e 2 «Logistica del legno» che, per gli accorpamenti gestionali, prevedono un importo base e importi legati alle prestazioni per metro cubo relativi all'utilizzo e alla commercializzazione del legno, a condizione che la collaborazione sia permanente. Detta analisi mostra che l'indicatore ausiliario «Accorpamenti gestionali» e un utilizzo rafforzato del legno consentono di valutare la redditività delle aziende. Gli indicatori di prestazione in metri cubi di legname e unità di cooperazione sono stati stabiliti su tale base.

Per saperne di più sull'efficienza del programma sono stati valutati anche gli accordi programmatici, la partecipazione dei Cantoni e i flussi finanziari del primo periodo NPC. In sei Cantoni selezionati sono state analizzate le relative attività di realizzazione e la reazione dei gruppi target. Le attività di realizzazione sono state rappresentate sotto forma di studi di casi ed è stata effettuata una valutazione complessiva delle misure e degli effetti.

Attività di realizzazione nei Cantoni selezionati

Dall'analisi degli accordi programmatici cantonali si evince che si tratta di accordi standardizzati con partecipazione variabile e con priorità diverse. Le priorità dei Cantoni francofoni riguardavano piuttosto l'obiettivo programmatico 1 (unità di gestione). Nel secondo periodo NPC, la partecipazione dei Cantoni, in particolare nell'ambito dell'obiettivo programmatico 2 (commercializzazione del legno) è in calo. Stesso dicasi in linea generale per l'interesse dei Cantoni. Le risorse finanziarie previste inizialmente non sono state utilizzate in toto. Sorprendente è anche il fatto che nel primo periodo NPC si è assistito a un massiccio adeguamento degli obiettivi cantonali.

La maggior parte dei Cantoni non ha elaborato piani propri a livello cantonale, ma in alcuni casi sono state realizzate delle misure supplementari. Il grado di raggiungimento degli obiettivi non è uniforme. La maggioranza degli accorpamenti gestionali effettuati era infatti già stata avviata in precedenza.

Valutazione degli effetti e raccomandazioni

Dall'esame non è stato possibile evidenziare una chiara correlazione fra le misure promozionali volte a ottimizzare le strutture e un miglioramento del risultato aziendale. I motivi sono molteplici: da un lato, i dati disponibili sono insufficienti, dall'altro, le strutture possono solo difficilmente essere modificate. Inoltre, la formazione di nuove unità di cooperazione avviene sovente all'ombra di altri programmi pubblici quali ad esempio le fusioni comunali. Effetti positivi minori delle misure promozionali si osservano nell'ambito della creazione di nuove unità, e positivi sono anche progetti pilota come il concorso «Top Wald» indetto nel Cantone dei Grigioni. La copertura è buona per quanto concerne la creazione di organizzazioni addette alla commercializzazione del legname. Si propone di sospenderne la promozione dal 2016. Per il periodo 2013-16 si propone di rielaborare il programma incentrato sulle unità di gestione ottimali e di porre ancor più l'accento sul miglioramento della redditività. Nell'ambito della gestione per obiettivi (*management-by-objectives*) la Confederazione potrebbe indicare degli obiettivi e affidarne in misura maggiore l'attuazione ai Cantoni.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung/Résumé/Riassunto

1	Einleitung.....	1
1.1	Ausgangslage	1
1.2	Rechtlicher Rahmen und Fragestellung	1
2	Analyseraster und Evaluationsgegenstände	3
2.1	Umsetzung von Massnahmen im Rahmen des neuen Finanzausgleichs.....	3
2.2	Analyseraster für die Überprüfung der Fördermassnahmen und Evaluationsgegenstände.....	4
2.3	Vorgehen.....	7
2.4	Auswahl der Kantone für vertiefte Analysen.....	8
3	Analyse der Programmvereinbarungen (Output)	10
3.1	Programmanalyse (Ziele und Instrumente).....	10
3.2	Inhalte der Programmvereinbarungen.....	14
3.3	Kantonale Beteiligung, Finanzflüsse und Zielerreichung	16
3.3.1	Anzahl Programmvereinbarungen und Teilnahme der Kantone in den Programmvereinbarungsperioden.....	17
3.3.2	Vereinbarte Ziele und Finanzflüsse.....	19
3.4	Zusammenfassung.....	27
4	Umsetzungsaktivitäten in ausgewählten Kantonen (Impact 1 und Impact 2)	29
4.1	Strukturelle Rahmenbedingungen.....	29
4.2	Kantonale Umsetzungsstrategien	32
4.2.1	Umsetzung im Kanton Bern.....	32
4.2.2	Umsetzung im Kanton Graubünden.....	36
4.2.3	Umsetzung im Kanton St. Gallen.....	40
4.2.4	Umsetzung im Kanton Waadt.....	45
4.2.5	Umsetzung im Kanton Zürich	50
4.2.7	Umsetzung im Kanton Luzern	56
4.3	Nicht am Programm beteiligte Kantone	60
4.4	Vergleich der kantonalen Umsetzung.....	62
4.4.1	Allgemeine kantonale Umsetzungsaktivitäten (Impact 1)	63
4.4.2	Zielerreichung PZ 1: Optimale Bewirtschaftungseinheiten.....	64
4.4.3	Zielerreichung PZ 2: Holzlogistik.....	67
4.4.4	Zielerreichung in Bezug auf die Schaffung von neuen Kooperationseinheiten	69
4.4.5	Ansprache der Zielgruppen (Impact 2)	71
4.4.6	Förderung der Wirtschaftlichkeit von Forstbetrieben?	72

4.5	Fazit	72
5	Beurteilung der Wirkungen (Outcome) und Empfehlungen.....	74
5.1	Allgemeine Wirkungen des Programms und Zielerreichung	74
5.2	Umsetzungsaktivitäten und Adressatengruppen.....	76
5.3	Gründe für die beschränkte Wirkung der Fördermassnahmen	77
5.4	Empfehlungen für die Förderperiode 2016-19	79
5.4.1	Varianten für das weitere Vorgehen	79
5.4.2	Verbesserungsvorschläge der Kantone.....	79
5.4.3	Neu konzipiertes Programm mit Schwerpunkt auf PZ 1	81
	Literaturverzeichnis	84

Anhang

- A1 Daten zu den Programmvereinbarungen und Betriebsergebnissen
- A2 Fragebogen an Kantone und Auswertungen
- A3 Leitfaden Interviews mit kantonalen Forstverwaltungen
- A4 Leitfaden Interviews mit Betriebsgemeinschaften
- A5 Leitfaden Interviews mit nicht beteiligten Kantonen

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen wurde auf die Periode 2008-2011 neu geregelt. Im Sinne einer effizienteren Verwendung der Mittel wurden Art, Umfang und Finanzierung des forstwirtschaftlichen Leistungsprogramms mittels einer Programmvereinbarung mit den Kantonen und neu mit globalen Finanzhilfen aufgelegt. Nach Ablauf der ersten Finanzierungsperiode wollte das BAFU überprüfen, wie wirksam und effizient die in der ersten Finanzierungsperiode ergriffenen Massnahmen im Bereich Forstwirtschaft waren.

Die Resultate der Evaluation sollen in die Gestaltung der Kriterien für die dritte Finanzierungsperiode (2016-2019) einfließen. Unter Berücksichtigung der NFA Logik spielt für die Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Forstwirtschaft die institutionelle Zusammenarbeit zwischen Forstbetrieben, Waldeigentümern, den kantonalen Forstdiensten und kantonalen Forstwirtschaftsverbänden eine wichtige Rolle. Für die Gestaltung der institutionellen und managementbezogenen Kriterien und für die Verbesserung der Förderatbestände in der dritten Finanzierungsperiode sollen die vorliegenden Evaluationsresultate der ersten Phase verwendet werden.

1.2 Rechtlicher Rahmen und Fragestellung

Der Bund ist grundsätzlich an einer leistungsfähigen Forstwirtschaft interessiert. Deutlich wird dies im Waldprogramm Schweiz (WAP-CH), das die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als wichtiges strategisches Ziel definiert. Auch in der Weiterentwicklung des WAP-CH in der sogenannten „Waldpolitik 2020“ – der politischen Absichtserklärung des Bundesrates bis 2020 – soll als Ziel die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Forstwirtschaft verbessert werden.

Auf Gesetzesstufe sieht Artikel 38a¹⁾ WaG Finanzhilfen mittels Programmvereinbarungen

- für die überbetrieblichen Planungsgrundlagen

1) Art. 38a Waldgesetz:

1 Der Bund gewährt Finanzhilfen an Massnahmen, welche die Wirtschaftlichkeit der Waldbewirtschaftung verbessern, namentlich an:

a. überbetriebliche Planungsgrundlagen;

b. Massnahmen zur Verbesserung der Bewirtschaftungsbedingungen der Betriebe der Forstwirtschaft;

c. befristete gemeinsame Massnahmen der Wald- und Holzwirtschaft für Werbung und Absatzförderung bei aussergewöhnlichem Holzanfall;

d. die Lagerung von Holz bei aussergewöhnlichem Holzanfall.

- die Massnahmen zur Verbesserung der Bewirtschaftungsbedingungen der Betriebe vor.

Im Fokus des Interesses des BAFU stehen die Massnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft gemäss Art. 38a Abs. 1 Bst. b WaG sowie Art. 43 Abs. 1 Bst. b und Abs. 3 WaV.

Konkretisiert werden diese im revidierten Handbuch der Programmvereinbarungen im Umweltbereich von 2011 für die zweite Finanzierungsperiode mit Angabe der Programmziele und Leistungsindikatoren. Unter den gesetzlichen Auftrag zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft fallen gemäss Handbuch 2011 vier Programmziele. Im Fokus der vorliegenden Evaluation stehen die beiden Programmziele „Optimale Bewirtschaftungseinheiten“ (Programmziel 1) und „Holzlogistik“ (Programmziel 2).

Es ist im Moment offen, ob die Finanzhilfen auch in der dritten Finanzierungsperiode gesprochen werden. Gesamthaft wurden in der Periode 2008-2011 bundesseitig knapp 27 Millionen Franken²⁾ über vier Jahre in die Optimierung der Waldwirtschaft investiert³⁾.

In der vorliegenden Evaluation wird nun untersucht, wie effizient und wirksam die ergriffenen Massnahmen speziell bezogen auf die Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft sind. Seitens des Auftraggebers interessieren speziell folgende Fragen:

- Haben die Massnahmen die Bewirtschaftungsbedingungen der Forstbetriebe verbessert?
- Wie haben sich die Massnahmen auf die Grösse der Betriebe ausgewirkt?
- Wie haben sich die Massnahmen auf das Betriebsergebnis ausgewirkt?
- Haben sich die Massnahmen auch auf das Management der Betriebe oder die Auslastung von forstlichen Geräten und Maschinen ausgewirkt?
- Wurden neue Bewirtschaftungseinheiten für die Holznutzung geschaffen?
- Wurden neue Vermarktungsorganisationen für das Holz geschaffen?
- Wie haben sich diese auf Absatzmenge und Erlös ausgewirkt?
- Ist der öffentliche Mitteleinsatz für beide Massnahmen als effizient zu betrachten?
- Welches sind hindernde und welches sind fördernde Faktoren?

2) Darin eingeschlossen sind auch die altrechtlichen Projekte mit 3.8 Millionen Franken.

3) Bundesamt für Umwelt (BAFU). Jahrbuch Wald und Holz 2010. Bern: BAFU, 2010. S. 70.

2 Analyseraster und Evaluationsgegenstände

2.1 Umsetzung von Massnahmen im Rahmen des neuen Finanzausgleichs

Das BAFU möchte die in der ersten Finanzierungsperiode (2008-2011) unterstützten Massnahmen der Programmvereinbarung Waldwirtschaft auf Effizienz und Wirksamkeit untersuchen und extern evaluieren. Unter einer Evaluation verstehen wir „eine wissenschaftliche Dienstleistung [...], die öffentlich verantwortete und/oder finanzierte Evaluationsgegenstände (Politiken, Programme, Projekte, Massnahmen etc.) systematisch, transparent und auf Daten gestützt (Beschreibung) und ausgewogen bewertet (Bewertung), so dass Stakeholder (Auftraggebende) die erzeugten Evaluationsergebnisse für vorgesehene Evaluationszwecke wie Rechenschaftslegung, Entscheidungsfindung oder Verbesserung nutzen.“ (Eval-Wiki: Glossar der Evaluation).

Evaluationsgegenstand sind im vorliegenden Fall die Fördermassnahmen für die Strukturverbesserungen der Schweizer Waldwirtschaft in der Programmperiode 2008-2011 und somit die im Rahmen der Programmvereinbarungen ergriffenen kantonalen Massnahmen zur Schaffung von optimalen Bewirtschaftungseinheiten (Programmziel= PZ 1) und neuen Vermarktungsorganisationen (Programmziel= PZ 2).

Die Umsetzungsschritte der Zielvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen gestalten sich wie in Abbildung 1 dargestellt:

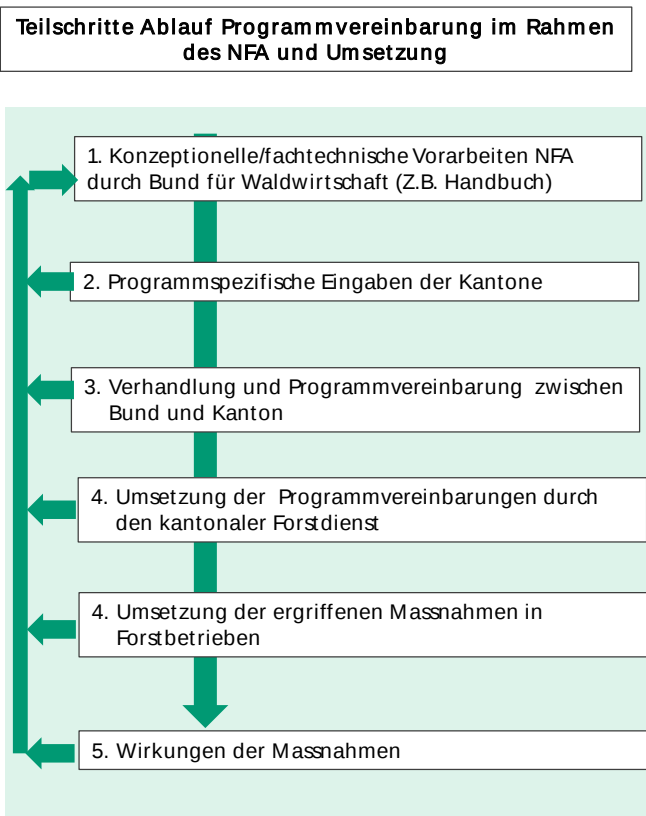


Abbildung 1 Programmvereinbarung und Umsetzung Massnahmen

2.2 Analyseraster für die Überprüfung der Fördermassnahmen und Evaluationsgegenstände

Zentrale Aufgabe der vorliegenden Studie ist die Entwicklung einer Methodik zur Evaluation der beiden Fördermassnahmen und der Wirkungsüberprüfung in der Beitragsperiode 2008-2011.

Die Evaluation bezweckt, die Umsetzung und die Wirkung der Fördermassnahmen zur Waldwirtschaft bezogen auf die gesetzten Programmvereinbarungsziele zu beurteilen und aufgrund der Resultate institutionelle und managementbezogene Empfehlungen zur Optimierung der Bewirtschaftungseinheiten für die Periode 2016-2019 zu formulieren. Es interessiert, ob unterschiedliche Organisationsformen zwischen Waldeigentümern und Forstdienst sich auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft in einzelnen Kantonen ausgewirkt haben.

Die Fragestellung induziert eine Untersuchung der Umsetzung der Fördermassnahmen. Im Analyseraster lassen sich die Zusammenhänge und die zentralen Gegenstände der Evaluation wie folgt darstellen:

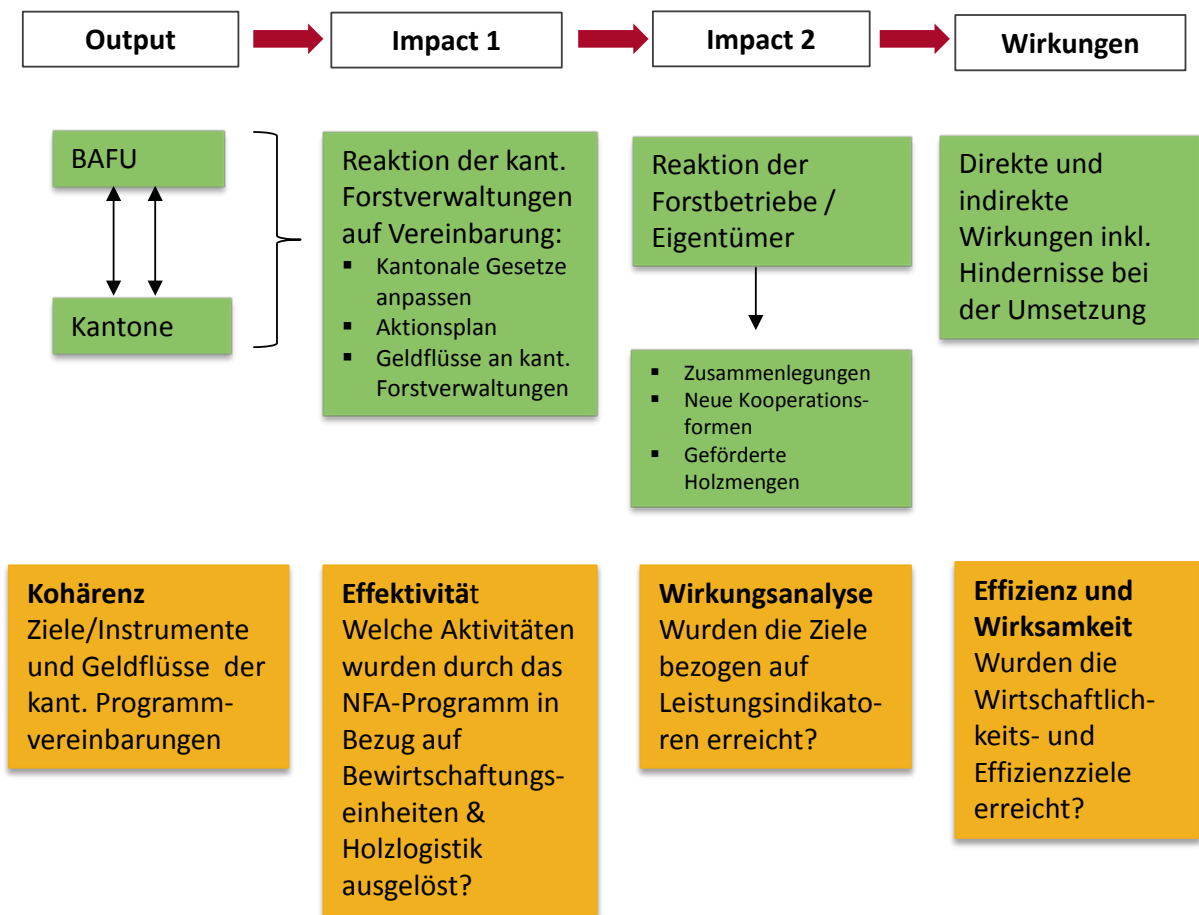


Abbildung 2 Analyseraster Waldwirtschaftsmassnahmen: Evaluationsgegenstände und -kriterien

Entlang des Analyserasters werden bezogen auf die Evaluationsgegenstände folgende Fragen gestellt.

Fragen zum Evaluationsgegenstand 1: Vollzugsvereinbarungen (Output)

Im Rahmen der NFA werden die Kantone mit Finanzhilfen unterstützt. Die Programmziele werden im Rahmen der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen ausgehandelt. Die kantonalen Programmvereinbarungen stellen somit Outputs oder Produkte der Verwaltungen dar. In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

- Gibt es verschiedene Typen von Programmvereinbarungen oder handelt es sich um Standardverträge?
- Was sind die Inhalte der Programmvereinbarungen (kantonale Ziele, Massnahmen, Messgrössen, Verfahren)?

- Wie sehen die unterschiedlich gewählten kantonalen Schwerpunkte im Bereich der Betriebszusammenlegungen und der Holzlogistik aus? Wie sehen die Finanzflüsse in die Kantone aus?

Fragen zum Evaluationsgegenstand 2: Zielgruppe Beitragsempfänger Kanton (Impact 1)

Die Kantone haben die Programmvereinbarungen aufgrund eigener Strategien und Ziele umgesetzt und demzufolge finanzielle Beiträge gesprochen. Uns interessieren in diesem Zusammenhang folgende Fragen:

- Wie setzen die kantonalen Verwaltungen die Bundesvorgaben um?
- Sind die inhaltlichen und finanziellen Vorgaben des Bundes durch entsprechende Leistungen der Kantone ergänzt worden? Sind die Beitragsempfänger auf kantonaler Ebene öffentliche oder private Forstbetriebe?
- Wurden neue Organisationen für die Holznutzung und den Absatz geschaffen?
- Wie viel Geld erhalten diese für welche Massnahmen?

Die Untersuchung zu Impact 1 fällt für Massnahmen zur Schaffung von optimalen Bewirtschaftungseinheiten (Programmziel 1) und der Holzlogistik (Programmziel 2) unterschiedlich aus.

Fragen zum Evaluationsgegenstand 3: Zielgruppe Beitragsempfänger Forstbetriebe und Betriebsgemeinschaften (Impact 2)

Ein weiterer zentraler Impact auf kantonaler Ebene ist die Reaktion der Zielgruppen (Waldeigentümer, Betriebsgemeinschaften und Vermarktungsorganisationen) auf die Finanzhilfen des Bundes und der Kantone. Uns interessieren in diesem Zusammenhang:

- Welche Massnahmen werden von welchen Forstbetrieben, Betriebsgemeinschaften und Absatzorganisationen realisiert?
- Wie viel Geld erhalten diese für welche Massnahmen?
- Wie entwickelt sich gesamthaft die Nachfrage nach Projektgeldern für welchen Fördergegenstand?

Die Untersuchung zu Impact 2 fällt für Massnahmen zur Schaffung von optimalen Bewirtschaftungseinheiten (Programmziel 1) und der Holzlogistik (Programmziel 2) unterschiedlich aus.

Fragen zum Evaluationsgegenstand 4: Wirkungen der Massnahmen (Outcomes)

Es wird gesamthaft betrachtet eine verbesserte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Walddwirtschaft und eine Effizienzsteigerung der Managementeinheiten angestrebt. Uns interessieren die Effekte der finanziellen Beiträge auf die Betriebe und Managementeinheiten, die vertieft in sechs Kantonen untersucht wurden. Speziell folgende Fragen sind für die Wirkungsmessung der Massnahmen zentral:

- Sind die Betriebe grösser geworden?
- Wie sind die Betriebe organisiert (Form der Betriebe)? Wie funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den Betrieben?
- Sind neue Kooperationsformen entstanden? Welche haben sich bewährt?
- Hat sich die wirkungsbezogene Wirtschaftlichkeit/Leistungsfähigkeit der Forstbetriebe erhöht bzw. liegen schwarze bzw. weniger rote Zahlen (Betriebsergebnisse) vor?
- Haben sich im Management der Betriebe Veränderungen eingestellt (Professionalisierung, stärkeres Verständnis für finanzielle Belange, gemeinsame Anschaffung und Bewirtschaftung von Geräten und Maschinen usw.)?
- Konnte der Absatz an Holz gesamthaft gesteigert werden?

2.3 Vorgehen

Das Vorgehen bzw. die Arbeitsschritte für die Evaluation lassen sich wie folgt zusammenfassen:

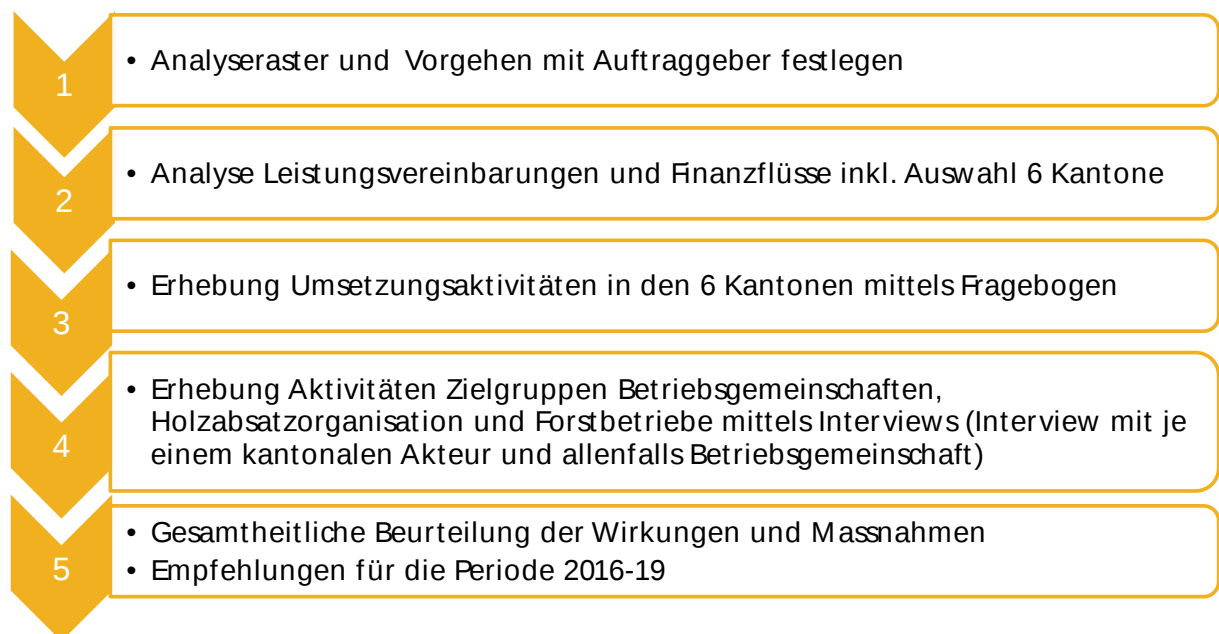


Abbildung 3 Arbeitsschritte der Evaluation

Die Arbeitsschritte beinhalten folgende Elemente:

- Schritt 1: Der Analyseraster für die Fördermassnahmen wird entwickelt und das Vorgehen mit dem Auftraggeber abgestimmt.
- Schritt 2: Die Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen für Betriebsgemeinschaften und Holzvermarktung werden qualitativ analysiert, die Geldflüsse in die Kantone dargestellt und die Auswahl der sechs Kantone für die Analyse der Impacts bzw. der Umsetzung vorgenommen.
- Schritt 3: Die Empfänger/Empfängertyp der Fördermassnahmen (öffentlich, Bürgergemeinde, Privatwald, Betriebsgemeinschaften etc.) wird analysiert und die Wirkungen der Massnahmen gemäss dem Handbuch Programmvereinbarung (Anzahl Betriebsgemeinschaften, Holznutzungsmenge, Holzvermarktungsmenge, Betriebsergebnisse vorher/nachher etc.) mittels Fragebogen erhoben.
- Schritt 4: Die Wirkungen der Förderbeiträge werden in sechs ausgewählten Kantonen inkl. Beurteilung durch Nicht-Förderbetriebe im Detail analysiert.
- Schritt 5: Effizienz, Effektivität und Wirksamkeit der Massnahmen werden gesamthaft beurteilt. Die fördernden und hindernden Faktoren in der Umsetzung der beiden Fördermassnahmen werden herausgearbeitet und Empfehlungen für die Finanzierungsperiode 2016-19 gemacht.

2.4 Auswahl der Kantone für vertiefte Analysen

Die Auswahl der Kantone ist nach Absprache mit dem BAFU vom Januar 2012 aufgrund von folgenden Kriterien vorgenommen worden:

- Vier Kantone sollen für PZ 1 und PZ 2 in beiden Verpflichtungsperioden Vereinbarungen eingegangen sein.
- Es wird mindestens ein Kanton ausgewählt, der in der zweiten Verpflichtungsperiode nicht mehr dabei ist.
- Zusätzlich wird ein Kanton einbezogen, der erst in der zweiten Verpflichtungsperiode teilnimmt.

Die detaillierte Analyse der Zielvereinbarungen hat ergeben, dass eine nochmalige leichte Anpassung der Kriterien notwendig wurde, da kein einziger Kanton in der zweiten Periode neu zum Programm dazu gestossen ist. Der Vorschlag für die neuen Kriterien bezüglich Auswahl der Kantone lautet wie folgt:

- Für beide Ziele sind Vereinbarungen in beiden Verpflichtungsperioden realisiert worden: BE, SG, VD

- Nicht mehr dabei in zweiter Verpflichtungsperiode: LU, ZH
- Ein Kanton, der zwei Zielvereinbarungen in der ersten Periode auf eine Vereinbarung in der zweiten Periode reduziert hat: GR

Es wird darauf verzichtet, die Zielerreichung als weitere Grösse für die Auswahl einzubauen. Wie die nachfolgenden Auswertungen zeigen, fällt die Zielerreichung gemessen an der Holznutzungs- bzw. Holvermarktungsmenge für die ausgewählten Kantone sehr unterschiedlich aus, selbiges gilt für die Kantonsbeiträge, die sehr variabel sind. Da für die Untersuchung der Wirkung der Massnahmen speziell die Schaffung der Kooperationseinheiten im Vordergrund steht, sollen Kantone untersucht werden, die eine Vielzahl von Kooperationseinheiten geschaffen haben. Dies gilt für die Kantone Jura, Bern, Luzern und St. Gallen, wobei letztere drei in der oben vorgeschlagenen Auswahl mit dabei sind.

3 Analyse der Programmvereinbarungen (Output)

Die Programmvereinbarungen wurden für alle Kantone ausgewertet, in denen eine solche vorliegt. Die Kantone BS, NW, OW, SH, SZ, TI, UR und ZG haben keine Programmvereinbarungen mit dem Bund abgeschlossen.

Folgende Evaluationsfragen wurden dabei beantwortet:

- Gibt es verschiedene Typen von Programmvereinbarungen oder handelt es sich um Standardverträge?
- Wie sehen die unterschiedlich gewählten kantonalen Schwerpunkte im Bereich der Betriebszusammenlegungen und der Holzlogistik aus?
- Wie sehen die Finanzflüsse in die Kantone aus?

Neben der Kategorisierung der Programmvereinbarungen nach Schwerpunkten, Massnahmen, Adressaten und Qualitätsindikatoren (Kapitel 3.2) werden die Finanzflüsse (Kapitel 3.3) dargestellt. Der Ausgangspunkt für die Beurteilung der Vereinbarungen und der Finanzflüsse ist eine Programmanalyse, w die Ziele und Instrumente des Förderprogramms untersucht (Kap. 3.1).

3.1 Programmanalyse (Ziele und Instrumente)

Das formale Verwaltungsprogramm besteht aus den einschlägigen Bestimmungen der drei Dokumente Waldgesetz, Waldverordnung und Handbuch NFA im Umweltbereich 2008. Im Handbuch werden weitere Quellen wie z.B. das Nachhaltigkeits-Assessment, das WAP-CH oder Vorarbeiten dazu erwähnt, welche für die Interpretation einzelner Programmelemente nützlich sind. Gemäss Programmvereinbarungen stützen sich die beiden Programmziele „Optimale Bewirtschaftungseinheiten“ und „Holzlogistik“ des Programmes Bereich Waldwirtschaft namentlich auf

- Art. 38a Bst. b Waldgesetz
- Art. 43 Abs. 1 Bst. b Waldverordnung
- Kapitel 8.3.1 und 8.3.2 des Handbuches NFA 2008

Art. 38a Abs. 1 Bst. b, welcher erst im Hinblick auf die generelle Einführung der NFA im Jahre 2008 ins Waldgesetz aufgenommen wurde, hat folgenden Wortlaut:

Art. 38a *Waldwirtschaft*

¹ *Der Bund gewährt Finanzhilfen an Massnahmen, welche die Wirtschaftlichkeit der Waldbewirtschaftung verbessern, namentlich an:*

- a. ..
- b. *Massnahmen zur Verbesserung der Bewirtschaftungsbedingungen der Betriebe der Waldwirtschaft*

Gemäss Gesetzgeber ist das Ziel der Bundesbeiträge eine „Verbesserung der Bewirtschaftungsbedingungen der Betriebe der Waldwirtschaft.“ Aus dem Wortlaut geht nicht hervor, was mit „Bewirtschaftungsbedingungen“ und mit „Betriebe der Waldwirtschaft“ gemeint ist. Gemäss Botschaft des Bundesrates BBl 2006 6256ff sollen mit dieser *Massnahme* „... die Forstbetriebe in die Lage versetzt werden, ihre Kosten zu senken und somit ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu verbessern. ... Im Vordergrund steht ... die Bildung von effizienteren Bewirtschaftungseinheiten (z.B. grosse Betriebe oder Betriebszusammenschlüsse) und von modernen Holz-Logistikunternehmen.“ (BBl 2006 6262). Aus dem Wortlaut des Gesetzestextes und der bundesrätlichen Botschaft geht hervor, dass der Gesetzgeber in erster Linie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Forstbetriebe verbessern möchte, was primär durch Kostensenkung erreicht werden soll. Nach Ansicht des Gesetzgebers sind beide Ziele am besten durch die Schaffung grösserer Betriebseinheiten zu erreichen. Als „Betriebe der Waldwirtschaft“ werden nicht nur die klassischen Forstbetriebe, sondern auch Holzvermarktungsbetriebe betrachtet.

Aus diesen Überlegungen lässt sich folgendes Wirkungsmodell ableiten: Viele Forstbetriebe leiden unter finanziellen Problemen, d.h. strukturellen Defiziten. Das hindert sie an einer optimalen Bewirtschaftung ihres Waldes. Das Problem kann unter anderem mit einer Vergrösserung der mehrheitlich kleinen oder mittleren Forstbetriebe gelöst werden, was wiederum nur durch Zusammenschlüsse (nicht durch Käufe) möglich ist. Grössere Forstbetriebe führen automatisch zu wirtschaftlich besseren Ergebnissen, insbesondere durch Kostensenkungen.

Wie der folgende Wortlaut der einschlägigen Bestimmung in der Waldverordnung zeigt, führt diese zu keiner wesentlichen Konkretisierung der relativ allgemeinen Umschreibung im Waldgesetz.

Art. 43 Abs. 1 Bst. b Waldwirtschaft

¹ *Die Höhe der globalen Finanzhilfen an Massnahmen, welche die Wirtschaftlichkeit der Waldbewirtschaftung verbessern, richtet sich:*

- a. ...

- b. *für die Verbesserung der Bewirtschaftungsbedingungen der Betriebe der Waldwirtschaft: nach dem Ausmass der im Rahmen einer Kooperation oder Zusammenlegung von Betrieben geplanten gemeinsamen Holznutzung und -vermittlung;*
- c. ...

Die Verordnung umschreibt nicht konkreter als das Gesetz, was unter „Verbesserung der Bewirtschaftungsbedingungen der Betriebe der Waldwirtschaft“ zu verstehen ist, sondern übernimmt in Bst. b den Wortlaut des Gesetzes. Im zweiten Teil von Bst. b wird hingegen ein neues Element ins Spiel gebracht, welches in Art. 38a WaG nicht explizit erwähnt wird: die gemeinsame Holznutzung und -vermittlung wird zum zentralen Kriterium für die Festlegung der Höhe der Bundesbeiträge bestimmt. Grundvoraussetzung und damit Zielsetzung für die Gewährung von Förderbeiträgen bleiben zwar die Betriebszusammenschlüsse; mit dem „Ausmass der ... gemeinsamen Holznutzung und -vermittlung“ wird der Fokus jedoch nicht mehr auf nur auf die Organisationstrukturen, sondern auf ein bestimmtes Produkt der Forstbetriebe, nämlich auf die Holzproduktion gelegt. Damit kann das dem Art. 38a WaG zugrunde liegende Wirkungsmodell ergänzt werden, indem von grösseren Forstbetrieben Kostensenkungen bzw. bessere betriebswirtschaftliche Ergebnisse bei der Nutzung und Vermittlung des Produktes Holz erwartet werden. Daraus lässt sich allein aufgrund von WaG und WaV folgende Gleichung herstellen:

Bessere Wirtschaftlichkeit = Zusammenschluss von Betrieben + mehr Holznutzung und -vermittlung

Dieses vereinfachte Wirkungsschema wird durch Art. 43 Abs. 3 WaV bestätigt, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass bei einem Forstbetrieb eine kaufmännische Buchführung als selbstverständlich betrachtet werden kann:

Art. 43 Abs. 3 WaV

³ *Globale Finanzhilfen für die Verbesserung der Bewirtschaftungsbedingungen der Betriebe der Waldwirtschaft werden nur gewährt, wenn:*

- a. *eine Kooperation oder eine Zusammenlegung von Betrieben vorliegt, die auf Dauer ausgerichtet ist;*
- b. *eine wirtschaftlich bedeutende Holzmenge gemeinsam genutzt bzw. vermittelt wird; und eine kaufmännische Buchführung erfolgt.*

Eine weitere Konkretisierung des Verwaltungsprogrammes findet sich im Handbuch NFA 2008. Auf S. 218ff. werden die Ziele der Programmvereinbarung im gesamten Bereich Waldwirtschaft nochmals hergeleitet und beschrieben. Immer wiederkehrende Stichworte hierzu sind wirtschaftliche Effizienz, Schaffung selbsttragender Unternehmen, Verbesserung der Betriebsstrukturen bzw. Bewirtschaftungsbedingungen, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit, Forstbetriebe in der Gewinnzone, Strukturwandel, effiziente Holzproduktion, Eigenwirtschaftlichkeit der Forstbetriebe, Erreichen der Gewinnschwelle, organisatorische bzw. strukturelle Anpassungen etc. Bei der Umschreibung der beiden Programmziele „Optimale Bewirtschaftungseinheiten“ (S. 227ff.) und „Holzlogistik“ (S. 230ff.) wird in beiden Programmen die Holzmenge als zentraler Leistungsindikator definiert. Beim Programmziel „Optimale Bewirtschaftungseinheiten“ sind es die Anzahl „m³ geplante Holznutzung“, beim Programmziel „Holzlogistik“ die Anzahl „m³ geplante Holzvermittlung bzw. -verkauf“. Aufgrund dieser auf die Holznutzung bzw. den Holzabsatz fokussierten Ausrichtung der beiden Programmziele stellt sich die Frage, ob das primäre Ziel in der Förderung der Holznutzung im Schweizer Wald oder aber in Förderung wirtschaftlich leistungsfähiger Forstbetriebe besteht. Diese Frage stellt sich insbesondere dann, wenn die Zielerreichung wiederum in erster Linie über den Leistungsindikator Holzmenge und nicht über die Entwicklung der wirtschaftlichen Lage der Forstbetriebe oder konkreter über Kostensenkungen bei der Holznutzung und -vermarktung gemessen werden soll.

Aufgrund dieser Analyse der formalen Elemente des Verwaltungsprogrammes kann zusammenfassend festgehalten werden, dass vor allem auf Gesetzesstufe als Ziel des Sonderprogrammes Waldwirtschaft eine Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Situation, welche durch Defizite geprägt ist, vorgegeben wird. Als Unterziel oder auch als Massnahme wird die Schaffung grösserer Forst- und Holzvermarktungsbetriebe angesehen. Auf Verordnungsstufe und in noch stärkerem Ausmass durch das Handbuch NFA werden diese wirtschaftlich/organisatorischen Ziele ergänzt durch das Element Holzmenge, welches zum zentralen Leistungsindikator und damit indirekt zum bedeutenden Programmziel erhoben wird. Wie aus den beschriebenen Programmunterlagen hervorgeht, besteht das Instrument ausschliesslich aus Finanzhilfen, wie sie im Subventionsgesetz (SR 616.1) allgemein umschrieben und geregelt sind. Sie werden gemäss Art. 38a Abs. 2 Bst. a WaG „als globale Beiträge auf der Grundlage von Programmvereinbarungen, die mit den Kantonen abgeschlossen werden, [gewährt].“ Weitere Instrumente zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe z.B. über Information und Weiterbildung sind ausserhalb des NFA-Programms angesiedelt.

3.2 Inhalte der Programmvereinbarungen

Programmvereinbarungen für die Programmziele im Bereich der Waldwirtschaft sind öffentlich-rechtliche Standardverträge zwischen der durch das BAFU vertretenen Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Kantonen gemäss Art. 20a des Subventionsgesetzes (SuG). Sie zielen auf eine effektive und effiziente Erreichung der Ziele des Waldgesetzes im Bereich Waldwirtschaft ab. Als Grundlage gelten die kantonalen und bundesrechtlichen Bestimmungen, insbesondere die Art. 35, 38 und 38a des Waldgesetzes (WaG), das Subventionsgesetz (SuG) und das Handbuch NFA im Umweltbereich. Als Bestandteil der Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG, sind für die Programmvereinbarungen ebenfalls die Bestimmungen des 1. Abschnitts des Natur – und Heimatschutzgesetzes sowie der 1. Abschnitt der Natur- und Heimatschutzverordnung anwendbar.

Die Programmvereinbarungen sind alle einheitlich aufgebaut und beziehen sich auf eine Dauer von 4 Jahren. Die vorliegenden Analysen beschäftigen sich mit der ersten Periode und der Vereinbarungsdauer vom 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2011.

In dieser Evaluation werden die Programmziele 1 und 2 mit folgenden Leistungs- und Qualitätsindikatoren untersucht⁴⁾:

Programmziele	Leistungsindikatoren	Qualitätsindikatoren	Bundesbeitrag
PZ 1: Optimale Bewirtschaftungseinheiten	• m³ Holznutzung im Rahmen von Betriebszusammenschlüssen bzw. Kooperationseinheiten • Anzahl Kooperationseinheiten (nicht bei allen Kantonen in der Vereinbarung festgehalten)	Pro Kooperationseinheit: • Dauerhafte Zusammenarbeit • Jährliche Mindestholznutzung 10'000 m³ • Bilanz und Erfolgsrechnung gemäss OR	• Sockel: 20'000 je Kooperationsprojekt • Leistungsabhängiger Beitrag 0.60 Fr./ m³
PZ 2: Holzlogistik	• m³ Holzvermittlung/ Holzverkauf im Rahmen einer Kooperationseinheit (Holzvermarktungsmenge) • Anzahl Kooperationseinheiten (nicht bei allen Kantonen in der Vereinbarung festgehalten)	Dauerhafte Zusammenarbeit • Jährliche Mindestholzvermarktungsmenge 50'000 m³ • Bilanz und Erfolgsrechnung gemäss OR	• Sockel: 20'000 je Kooperationsprojekt • Leistungsabhängiger Beitrag 0.60 Fr./ m³

Tabelle 1 Untersuchte Programmziele mit Leistungs- und Qualitätsindikatoren sowie Bemessungsgrundlage Bundesbeitrag⁵⁾

Für alle partizipierenden Kantone sind Leistungs- und Qualitätsindikatoren gemäss der obenstehenden Tabelle vorgegeben. Zu den *Leistungsindikatoren* sind in den Programmvereinbarungen kantonal spezifizierte Angaben festgehalten, d.h. Ziele bezüglich der geplanten Holznutzungs- bzw. Holzvermarktungsmenge und den zu erschaffenden Kooperationseinheiten für die Waldbewirtschaftung (PZ 1) bzw. die Holzlogistik (PZ 2). In Bezug auf die Leistungsindikatoren ist zu erwähnen, dass nur bei etwa der Hälfte der Kantone Ziele zur Anzahl der Kooperationseinheiten festgehalten sind.

Im Gegensatz zu den je nach Kanton unterschiedlichen Leistungen sind die *Qualitätsindikatoren* standardisiert. Bei allen Kantonen sind als mittelfristige Zielgrössen 10'000 m³ für die Holznutzungsmenge und 50'000 m³ für die Holzvermarktungsmenge aufgeführt. Damit wird die Förderung von Kleinstzusammenschlüssen durch den Bund ausgeschlossen. Das Quali-

4) Bundesamt für Umwelt (BAFU) (2008a). Programmvereinbarungen Waldbewirtschaftung 2008. Bern: Dokumentation BAFU, 2008.

5) Auszug Programmblatt Waldbewirtschaftung (Handbuch Programmvereinbarungen, BAFU 2011b)

tätskriterium dauerhafte Zusammenarbeit wird anhand von einer bindenden Kooperationsverpflichtung (z.B. Kooperationsvertrag) oder durch die Konstituierung einer geeigneten Rechtspersönlichkeit erreicht. Zum Aufzeigen der Gewinnorientierung und der Machbarkeit von Projekten empfiehlt der Bund den Kantonen, von den Projektantragstellern einen professionellen Businessplan einzufordern.

In einzelnen Kantonen sind zudem noch besondere Hinweise zur Relativierung von Qualitätsindikatoren aufgeführt, so zum Beispiel für die Zusammenarbeit mit dem Unternehmen Holzmarkt Ostschweiz in den Kantonen St. Gallen, Thurgau, Glarus, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Aargau, bei der die kantonalen Holzmengen nicht immer eindeutig zuteilbar sind.

Das Programm wird von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert, wobei eine finanzielle Beteiligung der Kantone aufgrund der heterogenen Struktur der zu erwartenden Vorhaben nicht festgeschrieben ist (BAFU 2008a: 229). Allerdings sind in einigen kantonalen Waldgesetzen die Kantonsbeiträge quantitativ an die Bundesbeitragshöhe gekoppelt. Der Bund leistet pro Programmziel kantonal unterschiedliche globale Beiträge. Die Höhe der Bundesbeiträge ist in den Programmvereinbarungen festgehalten und setzt sich aus einem Sockelbeitrag sowie einem Beitrag pro m³ Holznutzungs- bzw. Holzvermarktungsmenge zusammen (vgl. Tabelle 1). Als Grundlage für die Aushandlung der Ziele und Bundesbeiträge dienen Informationen zur kantonalen Waldfläche, der Waldeigentumsstruktur, den Bewirtschaftungszuständigkeiten sowie Angaben zu Vorrat, Zuwachs und Nutzung (BAFU 2008b: 246). Die kantonalen Programmzielbeiträge sind nicht an die Höhe der Bundesbeiträge pro Programmziel gekoppelt, was auf kantonal frei definierte Schlüssel für das eigene finanzielle Engagement schliessen lässt.

Als Erfüllungskontrolle und Programmbegleitung liefern die Kantone jeweils Ende März standardisierte Jahres- und Schlussberichte (sogenannte Controllingberichte) ab, welche über die bisher erhaltenen Bundesbeiträge sowie über die eingesetzten Mittel, den Fortgang der Massnahmen und deren Zielerreichung Auskunft geben. Zusätzlich liefert der Jahresbericht zum zweiten Programmjahr auch Schlussfolgerungen im Hinblick auf eine zweite Vereinbarungsperiode, und der Schlussbericht enthält ebenfalls eine Gesamtwürdigung der Massnahmen. Die Programmvereinbarung gilt als erfüllt, sobald die Leistungs- und Qualitätsziele (resp. die Wirkungsziele) am Ende der Vereinbarungsdauer erreicht sind und die vier jährlichen Bundesbeiträge ausbezahlt sind (BAFU 2008a).

3.3 Kantonale Beteiligung, Finanzflüsse und Zielerreichung

Die kantonale Beteiligung am NFA-Programm Waldwirtschaft wurde bezüglich der Teilnahme bei den beiden Programmzielen und in den zwei Vereinbarungsperioden untersucht. Die

Analyse der vereinbarten Ziele und der Finanzflüsse bezieht sich auf die vereinbarten und tatsächlich erreichten Holznutzungs- und Holzvermarktungsmengen sowie auf die geflossenen Beiträge von Bund und Kantonen. Die Zielerreichung wird anhand der Holznutzungs- und Holzvermarktungsmenge beurteilt.

3.3.1 Anzahl Programmvereinbarungen und Teilnahme der Kantone in den Programmvereinbarungsperioden

Die Teilnahme der einzelnen Kantone an den Programmzielen 1 und 2 des NFA-Programms Waldwirtschaft in den beiden Programmperioden 2008-2011 und 2012-2015 wurde anhand der Programmvereinbarungen analysiert (BAFU 2008a) und ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

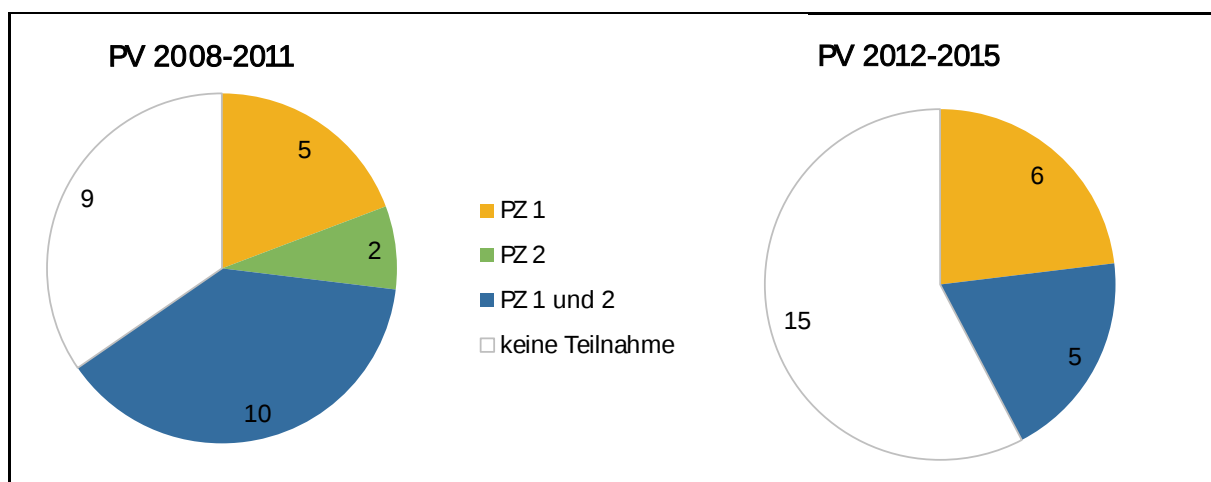


Abbildung 4 Anzahl Kantone mit Programmvereinbarungen zu den Programmzielen PZ 1 und PZ 2

An der Programmvereinbarung 2008-2011 nehmen siebzehn Kantone teil und an der Vereinbarung 2012-2015 elf Kantone. Bei der Programmvereinbarung 2012-2015 sind keine neuen Kantone dabei, d.h. insgesamt elf Kantone haben in beiden Perioden zu mindestens einem der beiden Programmziele eine Vereinbarung getroffen. Neun Kantone nutzen die Fördermassnahmen zu den Programmzielen 1 und 2 im Bereich Waldwirtschaft weder in der ersten noch in der zweiten Vereinbarungsperiode.

Die Aufteilung der Kantone nach Programmvereinbarungen ist folgendermassen:

Vereinbarungsperiode	Kantone
Ziele zu Bewirtschaftungseinheiten (PZ 1) und/oder Holzlogistik (PZ 2) in den Programmvereinbarungen 2008-2011 und 2012-2015	AG, AR, BE, FR, GE, GR, JU, NE, SG, TG, VD, VS
Ziele zu PZ 1 und/oder PZ 2 nur in der ersten Programmvereinbarungsperiode 2008-2011	AI, BL, GL, LU, ZH
Keine Programmvereinbarung zu den Zielen 1 und 2	BS, NW, OW, SH, SO, SZ, TI, UR, ZG

Tabelle 2 Überblick über die Teilnahme der Kantone in den Programmvereinbarungen

In beiden Programmperioden beteiligt sind mehrheitlich grössere Kantone, flächenmässig kleinere Kantone sind nur eine oder keine Programmvereinbarung mit dem Bund eingegangen. Von den grösseren Kantonen sind Basel-Landschaft, Luzern und Zürich in der zweiten Vereinbarungsperiode nicht mehr dabei.

In Bezug auf die Teilnahme der Kantone an beiden zu untersuchenden Programmzielen in der ersten Vereinbarungsperiode – die optimalen Bewirtschaftungseinheiten (PZ 1) und die Holzlogistik (PZ 2) – zeigt sich, dass in der zweiten Periode nur noch 5 Kantone Vereinbarungen zu beiden Zielen abgeschlossen haben. In der Periode 2008-2011 haben zehn Kantone mit dem Bund bei beiden Programminhalten Zielsetzungen ausgehandelt und sieben Kantone wirkten mit einem Programmziel an den Programmvereinbarungen mit. In der zweiten Periode hat kein Kanton nur zu Programmziel 2, nicht aber zu Programmziel 1 eine Vereinbarung abgeschlossen.

Die Aufteilung der Kantone nach Programmzielen ist folgendermassen:

Programmziele	Kantone 2008-2011	Kantone 2012-2015
Nur PZ 1	FR, GE, GL, NE, VS	FR, GE, GR, NE, TG, VS
Nur PZ 2	AG, AI	--
PZ 1 und PZ 2	AR, BE, BL, GR, JU, LU, SG, TG, VD, ZH	AR, BE, JU, SG, VD
Keine Vereinbarung zu PZ 1 oder PZ 2	BS, NW, OW, SH, SO, SZ, TI, UR, ZG	AG, AI, BL, BS, GL, LU, NW, OW, SH, SO, SZ, TI, UR, ZG, ZH

Tabelle 3 Übersicht der Programmziele in der ersten Vereinbarungsperiode gemäss Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kanton

Bei den vereinbarten Zielen der einzelnen Kantone fällt auf, dass viele Westschweizer Kantone sich ausschliesslich am Programmziel 1 „Optimale Bewirtschaftungseinheiten“ beteiligen.

3.3.2 Vereinbarte Ziele und Finanzflüsse

Wie oben erwähnt, haben die Kantone in den Programmvereinbarungen Leistungsindikatoren zur Nutzung und Vermarktung von Holz festgelegt. Im Verlauf der ersten Programmperiode sind zahlreiche Vereinbarungen angepasst worden. Einerseits sind solche Anpassungen in Ergänzungsvereinbarungen festgehalten, andererseits gibt es Fälle, wo keine Ergänzungsvereinbarungen vorliegen, die Ziele der Controllingberichte (BAFU 2012a) und der NFA-Datenbank (BAFU 2012c, Stand 12.06.2012) aber nicht mehr den Zielen der Programmvereinbarung entsprechen⁶⁾. Die vereinbarten Holznutzungs- und Holzvermarktungsmenge wurden in den folgenden Kantonen angepasst⁷⁾:

- AG: keine Ergänzungsvereinbarungen, aber gemäss NFA-Datenbank Reduktion PZ 2 von 280'000 m³ auf 0 m³ Holzvermarktungsmenge.
- AR: keine Ergänzungsvereinbarungen, aber gemäss NFA-Datenbank Reduktion PZ 2 von 40'000 m³ auf 20'000 m³ Holzvermarktungsmenge. Nachbesserung im 2012.
- BL: Reduktion PZ 1 von 118'400 m³ auf 33'886 m³ Holznutzungsmenge; Erhöhung PZ 2 von 137'300 m³ auf 183'000 m³ Holzvermarktungsmenge.
- BE: keine Ergänzungsvereinbarungen, aber gemäss NFA-Datenbank Reduktion PZ 1 von 210'000 m³ auf 0 m³ Holznutzungsmenge; Reduktion PZ 2 von 685'000 m³ auf 133'333 m³ Holzvermarktungsmenge.
- FR: Transfer des vereinbarten Betrags von PZ 1 zu PZ 2 (nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung). In den folgenden Darstellungen wird deshalb der Kanton Freiburg nicht aufgeführt.
- GE: keine Ergänzungsvereinbarungen, aber gemäss NFA-Datenbank Reduktion PZ 1 von 25'000 m³ auf 15'000 m³ Holznutzungsmenge.
- GR: Reduktion PZ 1 von 400'000 m³ auf 40'000 m³ Holznutzungsmenge (gemäss NFA-Datenbank 65'000 m³): Reduktion PZ 2 von 800'000 m³ auf 450'000 m³ Holzvermarktungsmenge (gemäss NFA-Datenbank 425'000 m³).
- GL: Reduktion PZ 2 von 70'000 m³ auf 0 m³ Holzvermarktungsmenge.

6) Gemäss Handbuch NFA im Umweltbereich können die zugesprochenen Gelder für die Programmziele PZ 1 und PZ 2 zwischen den beiden Zielen verschoben werden, was eine Anpassung der Holzzielmenen erlaubt. Vgl. Handbuch NFA im Umweltbereich (BAFU 2008b). A4: Basisangaben Verhandlungen für Programmziel PZ 1 und PZ 2: Optimale Bewirtschaftungseinheiten und Holzlogistik, S. 229

7) Vergleich der angegebenen Programmziele in den Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kanton (BAFU 2008a) und den Ergänzungsvereinbarungen (BAFU 2012d). Falls keine Ergänzungsvereinbarung vorliegt, die Ziele in der NFA-Datenbank (Stand 12.06.2012) nicht den Programmvereinbarungen entsprechen, wird dies so vermerkt. Die Zahlen in den Controllingberichten weichen zum Teil stark von den Zahlen der Programmvereinbarungen und der NFA-Datenbank ab und wurden hier nicht berücksichtigt.

- JU: keine Ergänzungsvereinbarungen zu PZ 1 und PZ 2, aber gemäss NFA-Datenbank Erhöhung PZ 1 von 80'000 m³ auf 180'000 m³ Holznutzungsmenge; Erhöhung PZ 2 von 15'000 m³ auf 110'000 m³ Holzvermarktungsmenge. Ziele wurden im Nachhinein (2012) korrigiert.
- SG: keine Ergänzungsvereinbarungen, aber gemäss NFA-Datenbank Reduktion PZ 1 von 200'000 m³ auf 113'125 m³ Holznutzungsmenge. Ziele wurden im Nachhinein (2012) korrigiert.
- TG: keine Ergänzungsvereinbarungen, aber gemäss NFA-Datenbank Reduktion PZ 1 von 40'000 m³ auf 0 m³ Holznutzungsmenge.
- VD: keine Ergänzungsvereinbarungen, aber gemäss NFA-Datenbank Reduktion PZ 1 von 240'000 m³ auf 60'000 m³ Holznutzungsmenge; Reduktion PZ 2 von 500'000 m³ auf 0 m³ Holzvermarktungsmenge. Ziele wurden im Nachhinein (2012) korrigiert.
- VS: Reduktion PZ 1 von 50'000 m³ auf 6'000 m³ Holznutzungsmenge.
- ZH: Reduktion PZ 1 von 65'000 m³ auf 0 m³ Holznutzungsmenge; Erhöhung PZ 2 von 230'000 m³ auf 270'417 m³.

Die Bundesbeiträge wurden entsprechend der Veränderungen bei den Holzmengen erhöht oder reduziert (siehe Tabelle 4 und 5):

Kanton	gemäss PV 2008	gemäss Ergänzung zu PV 2008	gemäss NFA-Datenbank (Version vom 12.06.2012)
AR	16'000		16'000
BE	210'000		0
BL	118'400	33'886	33'886
FR	80'000	0	0
GE	25'000		15'000
GL	40'000		40'000
GR	400'000	40'000	65'000
JU	80'000	Ziele im Nachhinein korrigiert (2012)	180'000
LU	550'000		550'000
NE	60'000		60'000
SG	200'000	Ziele im Nachhinein korrigiert (2012)	113'125
TG	40'000		0
VD	240'000	Ziele im Nachhinein korrigiert (2012)	60'000
VS	50'000	6'000	6'000
ZH	65'000	0	0
Total	2'174'400		1'139'011

Tabelle 4 Vereinbarte Holznutzungsmenge PZ 1 in m³. Rote Schrift = Abnahme gegenüber PV, blaue Schrift = Zunahme

Die geförderte Holznutzungsmenge für PZ 1 wurde über die Periode fast um die Hälfte gekürzt.

Kanton	gemäss PV 2008	gemäss Ergänzung zu PV 2008	gemäss NFA-Datenbank (Version vom 12.06.2012)
AG	280'000		0
AI	20'000		20'000
AR	80'000		40'000
BE	685'000		133'333
BL	137'300	183'000	183'000
GL	70'000	0	0
GR	800'000	450'000 (+ Ziele im Nachhinein korrigiert, 2012)	425'000
JU	15'000		110'000
LU	550'000		550'000
SG	200'000		200'000
TG	400'000		400'000
VD	500'000	Ziele im Nachhinein korrigiert (2012)	0
ZH	230'000	270'417	270'417
Total	3'897'300		2'331'750

Tabelle 5 Vereinbarte Holzvermarktungsmenge PZ 2 in m³. Rote Schrift = Abnahme gegenüber PV, blaue Schrift = Zunahme

Auch die vereinbarte Holzvermarktungsmenge für PZ 2 wurde während der Programmperiode um rund eine Million zurückgenommen.

Kanton	gemäss PV 2008	gemäss Ergänzung zu PV 2008	gemäss NFA-Datenbank (Version vom 12.06.2012)
AR	29'600		29'600
BE	226'000		0
BL	91'000	40'332	40'332
FR	88'000	0	0
GE	55'000		55'000
GL	20'000		20'000
GR	760'000	85'000	100'000
JU	312'000	238'000	208'000
LU	500'000		500'000
NE	54'000		56'000
SG	320'000	Ziele im Nachhinein korrigiert (2012)	181'000
TG	44'000		20'000
VD	460'000	Ziele im Nachhinein korrigiert (2012)	160'000
VS	50'000	23'600	23'600
ZH	59'000	20'000	20'000
Total	3'068'600		1'413'532

Tabelle 6 Bundesbeiträge PZ 1 in Fr. Rote Schrift = Abnahme gegenüber PV, blaue Schrift = Zunahme

Es erstaunt darum nicht, dass sich die effektiven Beiträge des Bundes für das Programmziel 1 um rund die Hälfte aufgrund von Anpassungen in der Periode 08-11 reduziert haben.

Kanton	gemäss PV 2008	gemäss Ergänzung zu PV 2008	gemäss NFA-Datenbank (Version vom 12.06.2012)
AG	188'000		0
AI	12'000		12'000
AR	48'000		24'000
BE	500'000		100'000
BL	83'000	109'349	109'349
GL	42'000	0	0
GR	500'000	270'000	255'000
JU	36'000		66'000
LU	330'000		330'000
SG	190'000		190'000
TG	240'000		240'000
VD	340'000	Ziele im Nachhinein korrigiert (2012)	40'000
ZH	138'000	162'250	162'250
Total	2'605'000		1'528'599

Tabelle 7 Bundesbeiträge PZ 2 in Fr. Rote Schrift = Abnahme gegenüber PV, blaue Schrift = Zunahme

Auch die Bundesbeiträge für PZ 2 wurden reduziert. Die vereinbarten Zielgrössen sowie die Beiträge des Bundes wurden also bei beiden Programmzielen stark gekürzt. Von den zu Beginn vereinbarten 5.6 Mio. Fr.⁸⁾ für die beiden Programmziele wurden bis Ende 2011 noch knapp 3 Mio. Fr.⁹⁾ ausbezahlt. Für Programmziel 1 wurden ursprünglich etwas mehr Gelder gesprochen als für Programmziel 2; nach Anpassungen der Leistungsindikatoren und somit der Beiträge wurden nun beide Ziele mit jeweils ca. 1.5 Mio. Fr. Bundesbeiträge unterstützt.

Bei den für die Periode 2008 bis 2011 total vereinbarten Bundesbeiträgen zeigen sich grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Die Beiträge sind von der jeweiligen Situation in den einzelnen Kantonen und den ausgehandelten Zielen abhängig. Wie weiter oben dargestellt, setzen sich die Beiträge aus einem Sockelbeitrag und einem spezifischen Beitrag pro Kubikmeter Holznutzungs- bzw. Vermarktungsmenge zusammen. Wird der gesamte Beitrag auf die Holzmenge umgerechnet, so zeigen sich grosse kantonale Unterschiede. Dort wo hohe Beiträge pro m³ resultieren, ist der Sockelbeitrag im Verhältnis zu den spezifischen Beiträgen hoch.

8) gemäss Programmvereinbarungen

9) gemäss NFA-Datenbank, Stand 12.06.2012

Die vereinbarten Bundesbeiträge pro Holznutzungs- oder Holzvermarktungsmenge bewegen sich zwischen 0.5 und 5 Fr. pro m³. Generell fließen für die Holznutzung mehr Bundesbeiträge pro Kubikmeter Holz.

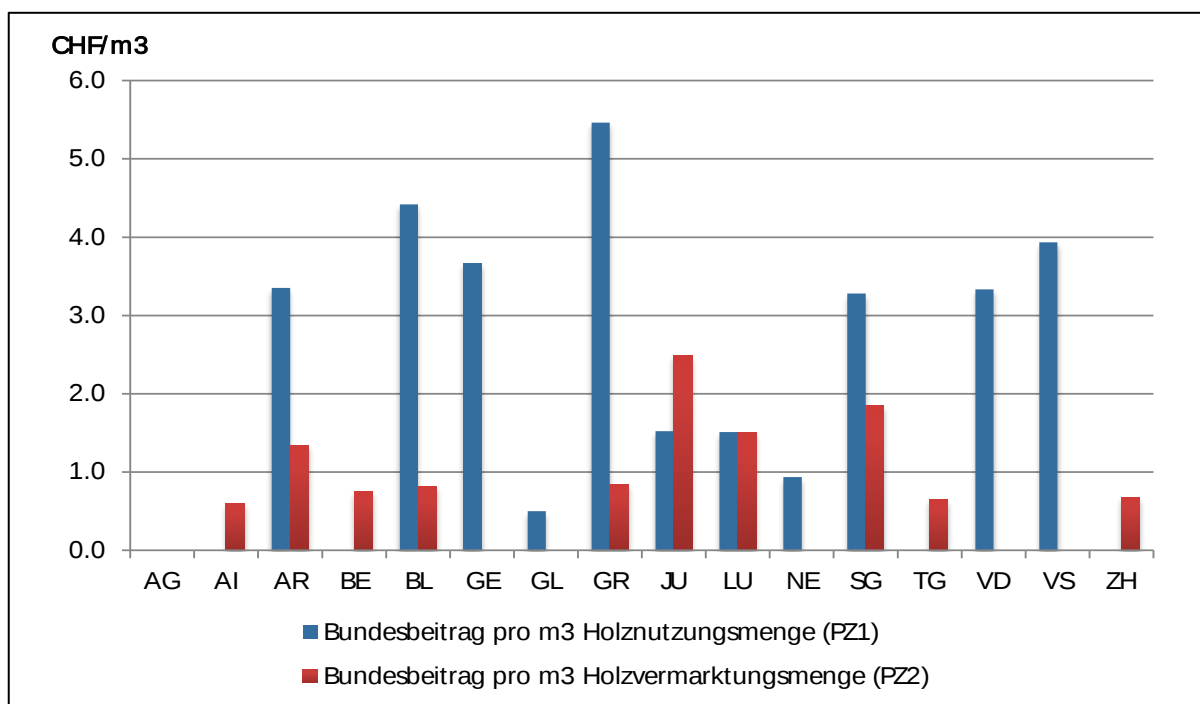


Abbildung 5 Vereinbarte Bundesbeiträge in der ersten Programmvereinbarungsperiode pro m³ Holznutzungs- bzw. Holzvermarktungsmenge (Quelle: NFA-Datenbank)

Die bis Ende 2011 von Bund und Kantonen ausbezahlten Beiträge sind in der folgenden Abbildung dargestellt. Auch hier zeigen sich grosse kantonale Unterschiede, denn je nach Kanton übersteigen die kantonalen Beiträge die Bundesbeiträge oder die Kantone tragen – im Rahmen des jeweiligen Programmziels – nichts zum gemeinsam zu finanzierenden Programm bei. Dies ist durchaus NFA-konform, da ein Kanton die Ziele auch über andere Massnahmen und Finanzierungsmechanismen ausserhalb des einzelnen Programmziels erreichen kann (z.B. Gemeindefusionen, die zu grösseren Betrieben führen).

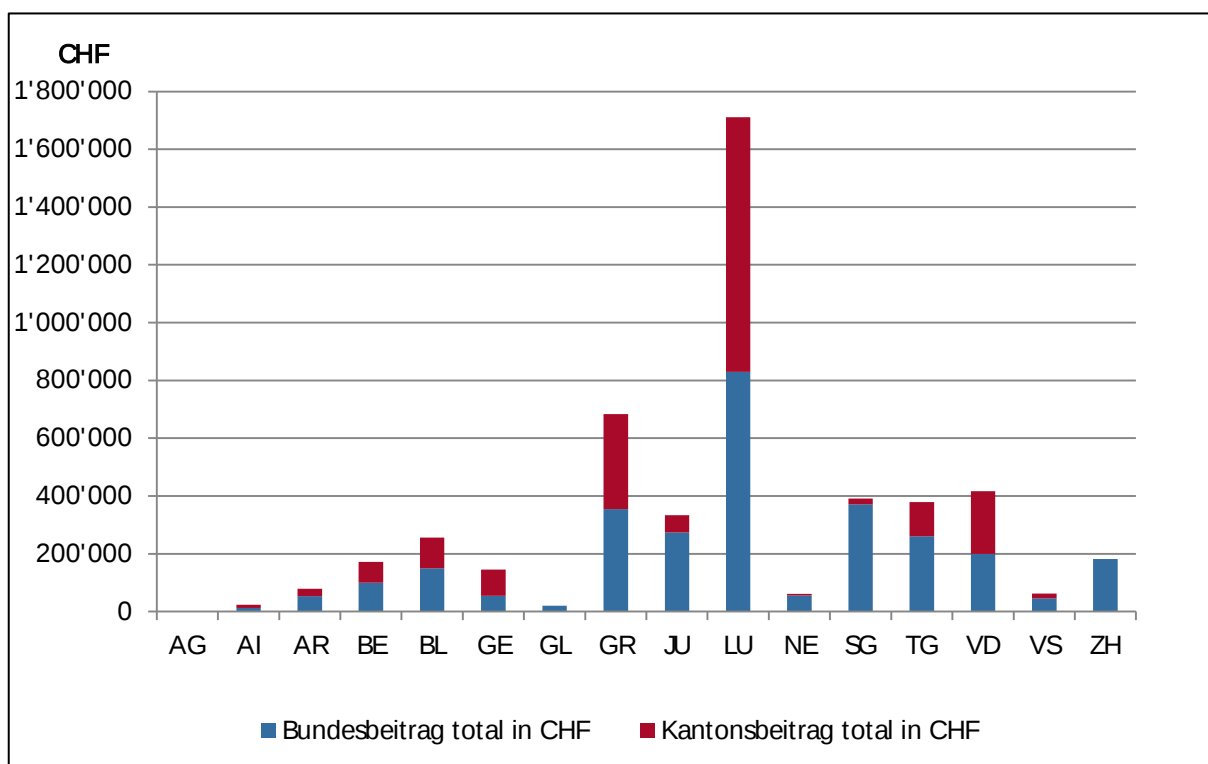


Abbildung 6 Kumulierte Bundes- und Kantonsbeiträge bis Ende 2011 (Quelle: NFA-Datenbank) für PZ 1 und PZ 2

Sechs Kantone beteiligten sich finanziell mit einem Drittel oder weniger an den beiden Programmzielen, drei Kantone beteiligten sich gar nicht. Die Kantone haben Beiträge von insgesamt knapp 2 Mio. Franken geleistet. Zusammen ergibt dies eine Fördersumme von rund 5 Mio. Fr., die bis Ende 2011 eingesetzt wurde. Demzufolge haben sich die Kantone im Durchschnitt mit 40% an der Finanzierung der Massnahmen beteiligt¹⁰⁾.

Die Priorisierung der Kantone, die an beiden Programmzielen teilnehmen, sieht man anhand der den Programmzielen zugeordneten Finanzflüsse. Noch deutlicher wird die Priorisierung, wenn nur eine Vereinbarung für ein Ziel abgeschlossen wurde. Gemäss untenstehender Tabelle weisen die partizipierenden Kantone unterschiedliche Finanzflüsse auf.

10) Detaillierte Daten siehe Anhang A1

Kanton	PZ 1		PZ 2	
	Beitrag Bund in Fr. bis Ende 2011	Beitrag Kanton in Fr. bis Ende 2011	Beitrag Bund in Fr. bis Ende 2011	Beitrag Kanton in Fr. bis Ende 2011
AG	-	-	-	-
AI	-	-	12'000	12'000
AR	29'600	27'519	24'000	-2'633 ¹¹
BE	-	-	100'000	72'027
BL	40'332	6'000	109'349	100'000
GE	55'000	90'798	-	-
GL	20'000	-	-	-
GR	85'000	68'588	270'000	259'338
JU	208'000	60'000	66'000	-
LU	500'000	440'590	330'000	440'590
NE	56'000	5'400	-	-
SG	181'000	10'000	190'000	10'000
TG	20'000	-	240'000	119'065
VD	160'000	181'416	40'000	34'663
VS	45'226	17'007	-	-
ZH	20'000	-	162'250	-
TOTAL	1'420'158	907'317	1'543'599	1'045'050

Tabelle 8 Kumulierte, den Programmzielen zugewiesene Finanzflüsse in den Kantonen bis Ende 2011 (Quelle: NFA-Datenbank)

Während die Kantone Genf, Jura, Luzern, Neuenburg, Waadt, und Wallis sich auf das Programmziel der optimalen Bewirtschaftungseinheiten konzentrieren, legen die Kantone Basel-Landschaft, Bern, Graubünden Thurgau und Zürich den Schwerpunkt auf das Programmziel der Holzlogistik.

Die Bundesgelder überstiegen die Kantonsbeiträge bei beiden Zielen. Die totalen Beiträge für die beiden Programmziele sind in etwa ausgeglichen.

3.4 Zusammenfassung

Die Programmanalyse zeigt, dass die dem Programm zugrunde liegende Wirkungskette eine bessere Wirtschaftlichkeit der Betriebe mit dem Hilfsindikator Zusammenschluss von Betrieben und einer höheren Holznutzung misst. Dementsprechend wurden die Leistungsindikatoren in Kubikmeter Holz und Anzahl Kooperationseinheiten festgelegt.

11) Wert gemäss NFA Datenbank vom 12.06.2012

Die Analyse der Programmvereinbarungen zeigt zudem, dass es sich um standardisierte Verträge mit variabler Beteiligung und unterschiedlichen Schwerpunkten handelt. Die französischsprachigen Kantone haben den Schwerpunkt eher bei Programmziel 1 (Bewirtschaftungseinheiten) gesetzt. Die Beteiligung der Kantone, insbesondere bei Programmziel 2 (Holzvermarktung), ist in der zweiten Periode abnehmend. Hier scheint das Interesse der Kantone grundsätzlich zu sinken. Die zu Beginn geplanten finanziellen Ressourcen konnten nicht voll ausgeschöpft werden.

Ebenfalls auffallend ist, dass die kantonalen Zielsetzungen massgeblich angepasst werden mussten. Es ist davon auszugehen, dass die Kantone zu Beginn der Periode relativ wenig Erfahrungswerte hatten. Hinzu kommt, dass sich die Funktionsweise des Neuen Finanzausgleichs noch einspielen musste, da es sich um die erste Periode handelte. Es erstaunt darum nicht, dass sich in der zweiten Periode die Zahl der beteiligten Kantone pro Programmziel verändert hat.

4 Umsetzungsaktivitäten in ausgewählten Kantonen (Impact 1 und Impact 2)

Im folgenden Kapitel wird für ausgewählte Kantone analysiert, wie die Zielgruppen (Forstbetriebe, Waldeigentümer, Betriebsgemeinschaften und Absatzorganisationen) auf die Finanzflüsse reagiert haben. Im Zentrum stehen dabei die kantonalen Umsetzungsaktivitäten wie auch die Reaktion der Zielgruppen darauf. Impact 1 meint die kantonale Umsetzung der Bundesvorgaben. Hier interessiert, ob die Kantone das eigene Programm angepasst, eigene Aktionsprogramme lanciert oder die Bundesvorgaben direkt umgesetzt haben. Mit Impact 2 wird untersucht, welches die jeweiligen Zielgruppen waren und wie diese auf die Vorgaben reagiert haben.

Die Kantone haben die Programmvereinbarungen aufgrund eigener Strategien und Ziele umgesetzt und demzufolge finanzielle Beiträge gesprochen. Für die Erhebung der kantonalen Umsetzung dienten als Grundlage die Unterlagen der Kantone zum NFA-Reporting. Für die vertiefte Analyse der Umsetzungsaktivitäten wurde den sechs ausgewählten Kantonen ein Fragebogen zugestellt (siehe Anhang A2). Diese eher quantitativen Angaben wurden durch halbstandardisierte Interviews mit den kantonalen Forstämtern und weiteren Akteuren (Betriebsgemeinschaften) angereichert. Die Umsetzungsaktivitäten wurden in Bezug gesetzt zu den Schwerpunkten in den Programmvereinbarungen und weiteren Charakteristika (z.B. Waldfläche, Eigentumsstruktur, Anzahl Forstbetriebe).

Kapitel 4.1 beginnt mit der Darstellung der strukturellen Rahmenbedingungen in einzelnen Kantonen und schafft für einzelne Grössen den Bezug zum Schweizer Durchschnitt (Grösse der Betriebe, Waldbesitz etc.). Kapitel 4.2 stellt die zentralen Elemente der kantonalen Umsetzung (Impact 1 und 2) vor und fasst die Umsetzung des Bundesprogramms durch die kantonalen Verwaltungen in Form von kleinen Fallstudien zusammen. Dabei werden speziell die kantonalen Schwerpunkte/Zielsetzungen und deren Vollzug beleuchtet. Ebenfalls wurde mittels Telefoninterviews ermittelt, warum gewisse Kantone sich nicht am Programm zur Strukturverbesserung der Forstbetriebe beteiligt haben (Kapitel 4.3). Kapitel 4.4 vergleicht die unterschiedlichen kantonalen Umsetzungen.

4.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Zum besseren Verständnis der kantonalen Umsetzungsaktivitäten werden in diesem Kapitel die spezifischen strukturellen kantonalen Rahmenbedingungen wie Waldfläche, Eigentümerstruktur, Holznutzungsmenge, die Anzahl Forstbetriebe und deren Grösse zusammengestellt.

Kanton	Waldfläche in ha			
	privat	öffentlich	gemischt	total
Bern	86'016	89'722	-	175'738
Graubünden	13'518	173'410	6'946	193'874
Luzern	11'213	6'488	22'310	40'011
St. Gallen	23'146	32'921	140	56'207
Waadt	41'094	85'293	-	126'387
Zürich	24'822	25'549	-	50'371
Total Schweiz	341'652	884'302	31'340	1'257'294

Tabelle 9 Waldfläche 2011 in ha (Quelle: BFS 2012)

Die Waldfläche in den untersuchten Kantonen unterscheidet sich einerseits stark in der Gesamtfläche, andererseits bezüglich der Anteile Privatwald und öffentlicher Wald. Der Kanton Luzern weist mit einer Waldfläche von fast 40'000 ha nur einen Fünftel der Waldfläche des Kantons Graubünden aus, gleichzeitig verfügt er über einen viel höheren Anteil an Privatwald. In den Kantonen Bern und Zürich ist der Anteil privater und öffentlicher Wald etwa ausgeglichen, die anderen Kantone weisen einen höheren Anteil an öffentlichem Wald aus.

Kanton	Holznutzungsmenge in m ³ /ha			
	privat	öffentlich	gemischt	total
Bern	6.6	5.3	-	5.9
Graubünden	3.0	2.1	1.5	2.1
Luzern	5.9	6.5	7.5	6.8
St. Gallen	6.4	4.4	-	5.2
Waadt	3.0	4.6	-	4.1
Zürich	6.5	8.7	-	7.6
Total Schweiz	4.9	3.7	5.7	4.1

Tabelle 10 Holznutzungsmenge 2010 pro ha (Quelle: BFS 2011)

Ein Vergleich der Holznutzungsmenge zeigt wiederum ein sehr heterogenes Bild. Der Bergkanton Graubünden weist aufgrund geographischer Gegebenheiten eine viel tiefere Holznutzung pro Fläche auf als zum Beispiel der Mittellandkanton Zürich. Interessant ist der Unterschied zwischen den Eigentübertypen bezüglich Holznutzung: in den Kantonen Bern, Graubünden und St. Gallen ist die Holznutzungsmenge im öffentlichen Wald tiefer (und entspricht somit dem Schweizer Durchschnitt), bei Luzern, Waadt und Zürich ist diese höher.

Kanton	Durchschnittliche Eigentümerfläche in ha		
	privat	öffentlich	gemischt
Bern	2.4	200.5	-
Graubünden	1.3	753.7	16.2
Luzern	1.7	72.4	4.6
St. Gallen	1.3	241.5	-
Waadt	1.5	203.1	-
Zürich	1.4	117.7	-
Durchschnitt Schweiz	1.4	257.9	6.0

Tabelle 11 Waldfläche nach Eigentümertyp 2010 (Quelle: BFS 2011)

Die durchschnittliche Grösse der Betriebe nach Eigentümer im Vergleich zeigt deutlich, dass in allen Kantonen der Privatwald sehr kleine, der öffentliche Wald sehr grosse Flächen aufweist. Im Vergleich mit dem Schweizer Durchschnitt sind die durchschnittlichen Eigentümerflächen des öffentlichen Waldes in Luzern und Zürich eher klein, in Graubünden hingegen fast dreimal grösser.

Kanton	Anzahl Forstbetriebe		Durchschnittliche Grösse der Betriebe (Waldfläche in ha)	
	per 31.12.2007	per 31.12.2011	per 31.12.2007	per 31.12.2011
Bern	318	316	243	248
Graubünden	100	92	1'500	1'640
Luzern ¹²⁾	21	20	keine Angaben	keine Angaben
St. Gallen ¹³⁾	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben
Waadt	395	360	235	258
Zürich ¹⁴⁾	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben
Schweiz	2833	2457	271 ¹⁵⁾	318 ¹⁶⁾

Tabelle 12 Anzahl Forstbetriebe und Grösse der Betriebe (Quelle: Daten Kantone gemäss Umfrage EBP; Daten Schweiz gemäss Forststatistik BFS 2012)

Tabelle 12 verdeutlicht die sehr heterogene Situation in der Schweiz: Waadt und Bern haben relativ viele Betriebe mit einer etwas kleineren Waldfläche als der Schweizer Durchschnitt, Graubünden hingegen hat wenige Betriebe, die dafür eine sehr grosse Fläche bewirtschaften.

12) Nachträgliche Anpassung der Werte, Information per Email von U.Frey. Quelle: Forststatistik. Von den 20 Betrieben im 2011 sind 12 RO.

13) Aus der Forststatistik ergeben sich folgende Zahlen: Ende 2007 139 Betriebe mit durchschnittlich 223 ha produktiver Waldfläche pro Betrieb, Ende 2010 131 Betriebe mit durchschnittlich 244 ha produktiver Waldfläche pro Betrieb.

14) Aus der Forststatistik ergeben sich folgende Zahlen: Ende 2007 211 Betriebe mit durchschnittlich 120 ha produktiver Waldfläche pro Betrieb, Ende 2010 208 Betriebe mit durchschnittlich 125 ha produktiver Waldfläche pro Betrieb.

15) Wird nur die gesamte Waldfläche berücksichtigt, sind es 321 ha pro Betrieb.

16) Wird nur die produktive Waldfläche berücksichtigt, sind es 375 ha pro Betrieb.

Dies ist einerseits durch geographische Merkmale erklärbar, andererseits aber ein Resultat der Besitzstrukturen und der politischen Gegebenheiten.

In allen untersuchten Kantonen wie auch auf gesamtschweizerischer Ebene hat die Anzahl Betriebe ab- und die durchschnittliche Waldfläche pro Betrieb zugenommen, was der erwünschten Entwicklung entspricht. Ob ein Zusammenhang zwischen diesen Makrogrössen und den hier untersuchten Instrumenten besteht, sollen die kantonalen Fallstudien zeigen.

4.2 Kantonale Umsetzungsstrategien

Nachfolgend werden die kantonalen Umsetzungsstrategien in den sechs ausgewählten Kantonen in der Form von Fallstudien dargestellt.

Die kantonalen Umsetzungsstrategien werden entlang von zentralen Elementen der kantonalen Umsetzung beschrieben:

- Der Kontext und die Zielsetzung der kantonalen Waldpolitik stellen den Ausgangspunkt dar;
- Die Programmvereinbarung Bund und Kanton wird ebenfalls kurz vorgestellt;
- Anschliessend folgen die Fördertatbestände für eine leistungsfähigere Waldwirtschaft im Kanton (Impact 1), die sich
- in realisierten kantonalen Projekte (Impact 2) konkretisieren.
- Es folgt zum Schluss eine Einschätzung der interviewten Akteure zur Zielerreichung.

Im nachfolgenden Kapitel werden diese spezifischen Elemente für die untersuchten Kantone Bern, Graubünden, St. Gallen, Waadt, Zürich und Luzern summarisch beschrieben.

Basis der nachfolgend beschriebenen kantonalen Umsetzungsstrategien waren Interviews mit kantonalen Akteuren. Die Darstellung der kantonalen Umsetzungen erfolgt aus der Sicht der Interviewten.

4.2.1 Umsetzung im Kanton Bern

Kontext und Zielsetzung der kantonalen Waldpolitik

Der Kanton Bern hat seine Forstverwaltung in acht Waldabteilungen aufgeteilt. Als übergeordnete Aufgaben stehen die Lenkung der Waldentwicklung (Walderhaltung und Waldbewirtschaftung), der Schutz vor Naturgefahren und die Bewirtschaftung des Staatswaldes im Vordergrund.

Die Eigenwirtschaftlichkeit der Forstbetriebe ist zwar ein Ziel, aber nicht im Gesetz festgeschrieben. Der Kanton nimmt v.a. die öffentlichen Interessen wie Schutzwald, Biodiversität, Nachhaltigkeit und Waldplanung wahr. Die Waldbewirtschaftung wird nicht direkt mit Beiträ-

gen unterstützt. Ausnahmen sind die Anschubfinanzierungen der überbetrieblichen Zusammenarbeit und der Holzvermarktungsorganisationen.

Der Kanton Bern weist einen Anteil von rund 50% Privatwald auf. Mit den neu gegründeten Holzvermarktungsorganisationen soll die mangelnde Organisation der Privatwaldbesitzer verbessert werden. Grundsätzlich sehen die Interviewten die geringe Holznutzung im Privatwald aber als Problem des Holzmarktes; bei einem schlechten Holzpreis wird im Privatwald wenig bis gar nicht geholzt.

Zurzeit läuft eine Gesetzesrevision, in der die Einführungsverordnung NFA in eine definitive Gesetzesgrundlage überführt wird. Schon vor der ersten NFA-Periode wurden im Kanton Bern Holzlogistikorganisationen mit einer Anschubfinanzierung unterstützt. Auslöser war das Projekt Aareholz AG (gemeinsames Projekt mit dem Kanton Solothurn). Ziel war es, grössere Vermarktungseinheiten zu bündeln, um einen besseren Preis zu erzielen. Mit dem Projekt AURIGA wurde diese Anschubfinanzierung ermöglicht¹⁷⁾.

Das Ziel war die „Wiedererreichung der eigenwirtschaftlichen Waldbewirtschaftung“¹⁸⁾. Die Forstbetriebe wurden vom Kanton mit Beratungsleistungen unterstützt¹⁹⁾, gegründet wurden die Einheiten aber aus Eigeninitiative bzw. Eigeninteresse. Vor 2008 bestanden somit im Kanton schon fünf Vermarktungseinheiten (BEO, Bufra, Emmental, Frienisberg, Kiesental), eine weitere wurde 2008 gegründet (Bern-Gantrisch Holz AG). Eine siebte Einheit ist zurzeit in Entstehung (Lignocalor). Die Zusammenarbeit unter den Holzvermarktungsorganisationen funktioniert gut. Die Organisationen bieten auch weitere Dienstleistungen an (z.B. Holznutzung). Die Anforderungen für Förderbeiträge wurden mit den NFA-Programmvereinbarungen nicht wesentlich geändert.

Der Schwerpunkt der kantonalen Förderung ist die Holzvermarktung; diese hat wiederum einen Effekt auf die Holznutzung. Der Kanton hat die Hoheitsaufgabe „Beratung“ umgesetzt und alle Waldeigentümer angefragt (Projekt „nachhaltige Nutzung des Berner Waldes“), ob sie eine Beratung wünschen²⁰⁾. Es gab damals viele Rückmeldungen und die Holznutzung ist gestiegen. Dies lässt sich allerdings auch durch die gestiegenen Holzpreise erklären. Das primäre Ziel war damals aber nicht die Wirtschaftlichkeit der Betriebe, sondern die „Nachhaltige Verjüngung“.

Programmvereinbarung Kanton und Bund

17) vgl. Krebs B. (2003): Privatwald: Was macht erfolgreiche Zusammenarbeit möglich? Wald und Holz 1/03, S. 23

18) Kreisschreiben KS 3.8/4 vom 28.03.2006

19) via Beratungsmandat der HAFL

20) Projekt zeitgleich zum Bundesprojekt „Holz21“, also noch vor der ersten NFA-Periode

PZ 1: Ursprünglich wurden im Jahre 2010 210'000 m³ Holznutzung und 5 Kooperationseinheiten mit einem Bundesbeitrag von 226'000 Fr. vereinbart. Da das Interesse der Waldeigentümer für Kooperationen im Rahmen der Programmvereinbarung sehr klein war, hat das BAFU am 06.09.2011 eine Anpassung des Ziels auf 0 m³ und null Kooperationseinheiten verfügt. Bis zu diesem Zeitpunkt lag der Zielerreichungsgrad bei 0 %.

PZ 2: Gemäss Programmvereinbarung war eine Holzvermarktungsmenge von 685'000 m³ und die Gründung von 4 Kooperationseinheiten geplant. Dieses Ziel wurde am 06.09.2011 auf 133'333 m³ und eine Kooperationseinheit reduziert, da bis Ende 2010 keine Zielerreichung ausgewiesen werden konnte.

Fördertatbestände leistungsfähigere Waldwirtschaft im Kanton (Impact 1)

Der Kanton Bern hat keine neuen spezifischen Massnahmen zur Umsetzung des Bundesprogramms aufgelegt. Die oben genannten kantonalen Massnahmen sind schon vor 2008 und unabhängig davon entstanden.

Der Einstieg in die NFA Periode war in den untersuchten Programmzielen schwierig. Man wollte herausfinden, wie gross das Potenzial war, deshalb wurden „vorsorglich“ hohe Ziele gesteckt. Im Nachhinein hat man anhand von Gesprächen herausgefunden, dass das Interesse für Zusammenschlüsse bei PZ 1 sehr gering war (insbesondere bei Privaten, etwas grösser bei Burgergemeinden). Es ist nicht klar, ob der finanzielle Anreiz zu klein ist, damit die Eigentümer ihre Eigenständigkeit aufgeben (einige Eigentümer schliessen sich auch ohne finanzielle Anreize zusammen). Höhere Beiträge hätten gemäss Aussagen der Interviewten wohl Mitnahmeeffekte, würden aber nicht zu einem generellen Umdenken beitragen.

2011 wurden keine Bundesbeiträge mehr bezogen, und die in den Vorjahren bezogenen Beiträge den Programmzielen 3 und 4 (wo die Leistungen erfüllt wurden) angerechnet. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der Kanton Bern keine spezifischen Massnahmen zur Unterstützung des Bundesprogramms lanciert hat, seine früheren Anstrengungen aber weitergeführt hat. Er hat schon vor 2008 die Holzvermarktung über entsprechende Organisationen unterstützt und die vorhandenen Weisungen für die Umsetzung des Bundesprogramms verwendet.

Realisierte Projekte (Impact 2)

PZ 1: Die Zielgruppen waren öffentliche Eigentümer bzw. mittlere Burgergemeinden, denn Zusammenschlüsse im Privatwald seien gemäss Interview praktisch ausgeschlossen. Da aber von Seiten der Eigentümer kein Interesse bestand, wurden die Ziele nicht erreicht. Trotzdem gibt es gute Beispiele wie die Zusammenschlüsse in Sigriswil, Unteres Bürenamt, Meiringen-

Hasliberg, die zwar ohne öffentliche Beiträge aber mit Beratung durch die Kreisforstämter entstanden sind.

PZ 2: Von den geplanten vier Kooperationseinheiten zur Holzvermarktung (Jura, Gantrisch, Saanenland, 1 Reserve) wurde im Untersuchungszeitraum nur Bern-Gantrisch neu gegründet. Sechs Kooperationseinheiten (inkl. Aareholz AG) bestanden bereits vor 2008. Die heute bestehenden Einheiten werden als ausreichend eingeschätzt, da die Holzlogistik des Kantons mit diesen Kooperationseinheiten fast die gesamte Fläche abdeckt. Es fehlen noch der Berner Jura und das Simmental.

Somit kann gesagt werden, dass bei der Holzvermarktung eine gewisse Sättigung erreicht ist. Die bestehenden Organisationen sollen sich gemäss den Interviewten nun selbstständig weiter entwickeln. Es gibt auch bereits gewisse Konkurrenzsituationen, da die einzelnen Organisationen eine Mindestmenge von je 80'000 – 100'000 m³ umsetzen müssen, um überleben zu können.

Vom Kanton unterstützt werden in der laufenden Periode zwei Holzvermarktungsorganisationen (Anschubfinanzierung): die Bern-Gantrisch Holz GmbH (1.10.2008 - 30.9.2012) und die Lignocalor Seeland AG (primär zur Energieholzbündelung; 1.7.2012 – 30.6.2016). Des Weiteren gibt es Anstrengungen, den Berner Jura zu überzeugen, eine Holzlogistikorganisation aufzubauen.

Die neu entstandenen Kooperationseinheiten sind entweder als GmbH oder AG organisiert. Diese Organisationsformen für die Bündelung sind neu für den Kanton Bern. Bisher hat sich noch keine der beiden Formen besser oder weniger gut bewährt. Die Effizienz hängt vor allem vom Geschäftsführer ab. Für die Anschubfinanzierung muss ein Businessplan vorgelegt werden. Danach wird dem Kanton keine weitere Rechenschaft abgelegt. Die einzige Einschränkung für die Organisation ist, dass man nicht gleichzeitig Geschäftsführer und beim Staat angestellter Revierförster sein darf (Interessenkonflikte). Seitens des Kantons ist man der Ansicht, dass die Zielgruppen wenig bis gar nicht auf die Fördergelder reagiert haben.

Zielerreichung und Wirkung

Die Holznutzungs- und die Holzvermarktungsmengen wurden in der Vierjahresperiode nicht wesentlich erhöht. Die vermarktete Menge hängt gemäss Aussagen der Forstverwaltung ausschliesslich vom Holzpreis ab. Dabei spielt die Bündelung auch eine Rolle. Eine gemeinsame Plattform wird als förderlich für die Wirtschaftlichkeit von kleinen Betrieben erachtet, ob sich eine höhere Nutzung ergibt, ist fraglich.

Die Zielerreichung wird anhand einer Vollzugskontrolle während der Zeit der Anschubfinanzierung kontrolliert; es gibt keine Wirkungskontrolle. Die vermarktete Holzmenge muss dem

Kanton für die Beitragsausrichtung gemeldet werden. Mitnahmeeffekte sind nicht auszuschliessen, diese wurden aber nie untersucht. Eine direkte Wirkung der Massnahmen auf die Wirtschaftlichkeit und Grösse der Betriebe kann beim Kanton Bern nicht festgestellt werden. Die erfolgten Zusammenschlüsse stehen gemäss Aussagen des Kantons in keinem Zusammenhang mit den NFA-Massnahmen. Die Controllinggrössen des BAFU werden als nicht geeignet bezeichnet, um die Wirtschaftlichkeit der Holzernte zu messen, da im Kanton Bern auch viel Holz ausserhalb der Organisationen vermarktet wird (erfasst sind nur ca. 30-50%). Hinzu kommt die Tatsache, dass sich mehrere Forstbetriebe auch ohne Förderbeiträge zusammengeschlossen haben.

Bezüglich Langfristwirkungen erhofft sich der Kanton, dass die Waldwirtschaft beim nächsten Schadensereignis besser vorbereitet ist. Die Waldeigentümer bzw. die Organisationen sollen sich zudem langfristig zusammen mit Privaten privatwirtschaftlich organisieren, ohne dass der Staat / Kanton eingreift. Einzelne Holzvermarktungsorganisationen bieten zudem neu auch weitere Arbeiten an. Die gegründeten Organisationen übernehmen oft auch die Federführung im Privatwald. Dies hat einen positiven Einfluss auf die Bündelung. Die Vermarktungsorganisation weiss, was im Markt gerade gefragt ist; somit leistet sie einen Beitrag zur Holzmobilisierung.

4.2.2 Umsetzung im Kanton Graubünden

Kontext und Zielsetzung der kantonalen Waldpolitik

Der Grossteil des Waldeigentums im Kanton Graubünden ist in öffentlichem Besitz. Im Forstsektor haben sich speziell die politisch eingeleiteten Gemeindefusionen auf Grösse und Struktur der Gemeindeforstreviere und Forstbetriebe ausgewirkt. Bisher galt „ein Revier gleich ein Revierförster“. Die Fusionen bieten die Gelegenheit, Forstbetriebe zusammenzulegen. Zugleich wird die kantonale Finanzierung der Betriebe angepasst: bisher waren es Besoldungsbeiträge, neu sind es Leistungsvereinbarungen, die aufgrund örtlicher Bedingungen definiert und bezüglich erbrachten Leistungen abgegolten werden.

2012 wurde die Revision des kantonalen Waldgesetzes abgeschlossen; Auslöser waren unter anderem die laufenden Gemeindefusionen und die Neuausrichtung der NFA. Das Hauptziel der Totalrevision besteht darin, die Strukturen im Bereich der Forstorganisation zu vereinfachen. Es sollen Anreize zur Bildung grösserer Forstreviere und Forstbetriebe geschaffen werden. Dazu wird die bisher geltende Subventionspraxis in Form von linearen Besoldungsbeiträgen durch eine zeitgemässe Leistungsvereinbarung mit den Revierträgerschaften abgelöst. Damit wird ein entscheidendes Hindernis zur Schaffung von grösseren Forstrevieren beseitigt.

Denn nach geltendem Recht wird beim Zusammenschluss von mehreren Revieren der Kantonsbeitrag nur für eine Försterin oder einen Förster gewährt, auch wenn für die Betreuung des neuen grösseren Revieres mehrere Försterinnen oder Förster notwendig sind.

Programmvereinbarung Kanton und Bund

PZ 1: Gemäss Programmvereinbarung waren ursprünglich 400'000 m³ Holznutzung und 10 Zusammenschlüsse vereinbart. Die Bundesbeiträge erschienen attraktiv, das Ziel wurde dementsprechend hoch gesetzt. Das Ziel von 400'000 m³ entspricht einem Drittel des Hiebsatzes und entsprach der Prognose des Kantons. Mit dem Bund musste verhandelt werden, dass der Mindesthiebsatz von 10'000 m³ je nach Talschaft nicht erreichbar ist (z.T. macht es aus geographischen Gründen keinen Sinn, grössere Zusammenschlüsse zu machen). Vom Bund wurden 100'000 Fr für die drei Einheiten Val Müstair, Bregaglia, Klosters-Saas zugesichert. Dieser letzte Zusammenschluss konnte erst im 2012 realisiert werden. Die Ziele der Programmvereinbarung wurden im Juni 2010 ergänzt und umfassen neu 40'000 m³ für die Holznutzung²¹⁾.

PZ 2: Vereinbart wurden mit dem Bund rund 800'000 m³ Holzvermarktung und 2 Zusammenschlüsse. Zentrales Thema war dabei die Holzbündelung. Die Ziele wurden im Juni 2010 ergänzt und rund 450'000 m³ sollten vermarktet werden.

2012 wurden in nachträglichen Ergänzungsvereinbarungen erneut Anpassungen der Ziele und der Förderbeiträge vorgenommen²²⁾. Bundesbeiträge, die für PZ 1 vereinbart waren, wurden nach PZ 2 umgelagert, da gewisse Ziele in PZ 1 nicht erreicht werden konnten (Alternativerfüllung). Da in anderen NFA-Bereichen wie Schutzwald und Biodiversität mehr geleistet wurde als vereinbart, hat sich die Grössenordnung nicht stark geändert.

Fördertatbestände leistungsfähigere Waldwirtschaft im Kanton (Impact 1)

Kantonsseitig hat Graubünden vor allem zwei politische Akzente gesetzt, indem er in die Holzvermarktung mit dem Rundholzmarkt Graubünden und in einen Wettbewerb zur Förderung optimaler Betriebsstrukturen investiert hat:

- Rundholzmarkt Graubünden²³⁾: Im Zusammenhang mit dem in Domat/Ems angesiedelten Sägewerk hat die Regierung im November 2008 beschlossen, Massnahmen zur Erhöhung des Angebotes von einheimischem sägefähigem Rundholz in die Wege zu leiten. Das Amt für Wald und das Amt für Wirtschaft und Tourismus wurden beauftragt, diese Massnahmen zu erarbeiten. Gegenstand des Auftrages bildeten eine Ana-

21) Ergänzung der Programmvereinbarung; Vertrag zwischen BAFU und dem Kanton Graubünden vom 13.10.2010

22) Kombination Alternativerfüllung und Nachbesserung PV 2008-2011, 19.06.2012 (internes Dokument BAFU / Kanton GR)

23) Amt für Wald, Amt für Wirtschaft und Tourismus, Amt für Gemeinden Graubünden (2010): Rundholzmarkt Graubünden. Handlungsempfehlungen zur Erhöhung des Angebots von sägefähigem Rundholz im Kanton Graubünden.

lyse und die Ermittlung der Entwicklungstendenzen für Rundholzliefierungen, das Ausarbeiten von Basisrahmenverträgen sowie eine Analyse der bestehenden An- und Abreizsysteme.²⁴⁾ Der Kantonsbeitrag belief sich auf ca. 150'000 Fr. Neben den Empfehlungen sind aber wenig konkrete Massnahmen daraus entstanden. Die Schliessung des Sägewerks Domat-Ems hat die Weiterführung des Projekts verhindert.

- Wettbewerb TopWald²⁵⁾: Lanciert wurde ein Projektwettbewerb zur Förderung optimaler Betriebsstrukturen bei der Waldbewirtschaftung im Kanton Graubünden. Die Eingabe eines Businessplans war die Teilnahmebedingung. Die drei Hauptpreisträger Gemeindebetriebe Bonaduz-Rhäzüns, TOP Bergell und die Forstmaschinengemeinschaft Foppa wurden mit je 20'000 Fr. Preisgeld belohnt. Total gab es 10 Eingaben die mit je 5'000 Fr. abgegolten wurden. Aus Sicht der Verantwortlichen konnte mit diesem Wettbewerb sehr viel zur Sensibilisierung und auch zur tatsächlichen Verbesserung der Wirtschaftlichkeit erreicht werden, mehr noch als bei Gemeindefusionen. Bonaduz-Rhäzüns ist heute ein Vorzeigebetrieb. Durch den Wettbewerb wurden motivierte und engagierte Leute unterstützt, und das wirtschaftliche Bewusstsein in den Betrieben konnte langfristig gestärkt werden²⁶⁾. Der Kanton Graubünden hat das BAFU schon früh über das Vorhaben informiert und in die Ausarbeitung der Kriterien involviert. Die finanzielle Beteiligung erfolgte ausschliesslich durch den Kanton.

Es bleibt festzuhalten, dass der Kanton Graubünden auf kantonaler Ebene mit seinem Wettbewerb TopWald ein innovatives Anreizinstrument entwickelt hat. Im Gegensatz zu anderen Kantonen hat er mehr Eigeninitiative in der kantonalen Umsetzung entwickelt.

Realisierte Projekte (Impact 2)

PZ 1: Drei Projekte zur Förderung optimaler Bewirtschaftungseinheiten wurden unterstützt: Val Müstair (Gemeindefusion), Bregaglia (Gemeindefusion) und Klosters-Saas (Pacht). Die Zahlungen an den Zusammenschluss Val Bregaglia wurden sistiert, da die Ziele nicht erreicht wurden. Val Müstair hingegen war erfolgreich und hat die Beiträge erhalten. Klosters-Saas hat erst 2011 gestartet, es liegen noch keine Resultate vor. Wirkliche Anreize konnten durch das Programm nicht geschaffen werden, da die Zusammenschlüsse sehr stark von politischen Faktoren (Gemeindefusionen) abhängen. Zusätzlich ergaben sich bei der Umsetzung von PZ 1 Zielkonflikte mit dem kantonalen Amt für Gemeinden. Dessen politische Zielsetzung ist die

24) Siehe Regiosuisse: http://rapport.planval.ch/ext_project/ext_project_detail.php?projectID=202&languageID=1

25) Amt für Wald Graubünden (2008): Top Wald. Projektwettbewerb zur Förderung optimaler Betriebsstrukturen bei der Waldbewirtschaftung im Kanton Graubünden.

26) Der Betriebsleiter von Bonaduz hat sein Projekt realisiert bzw. abgeschlossen und wird nun als externer Berater für den Kanton arbeiten. Auch im Prättigau sind die Förster z.T. schon weiter als bei Gemeindefusionen: sie planen bereits, wie man die Forstbetriebe fusionieren könnte (dank Teilnahme am Wettbewerb).

Fusion von Gemeinden, die einen gewissen Leidensdruck der Gemeinden voraussetzen. Durch Förderbeiträge im Forstbereich kann die Dringlichkeit solcher Fusionen hinaus gezögert werden. Synergien zwischen den beiden Ämtern entstehen immer dann, wenn zuerst eine Gemeindefusion und danach ein PZ 1 Projekt umgesetzt werden²⁷⁾. Die Ansprache der Zielgruppe (Gemeinden) erwies sich als äusserst schwierig.

PZ 2: Bezüglich Holzlogistik konnte der Kanton fördernd wirken. Eine bestehende und eine neu gegründete Holzvermarktungsorganisation, Reziaholz GmbH (gegründet 2007) und LENCA Graubünden (gegründet 2008), wurden im Rahmen des Programms unterstützt. Sie wurden verpflichtet, einen Businessplan vorzulegen um ihre Vermarktungsmengen von 2008 bis 2011 auf mindestens 50'000 m³ pro Jahr zu erhöhen. Die Abdeckung des Kantonsgebiets durch die zwei Einheiten ist mit 50% relativ hoch. Die Reziaholz GmbH vermarktet Holz im ganzen Kanton; 45 Gemeinden sind mit ihren Forstbetrieben, Waldkorporationen oder Revierverbänden vertreten (rund 43'000 ha). LENCA Graubünden vereint die Forstbetriebe Domat-Ems, Rueun, Ruinaulta, Zweckverband Falknis, Unterheizenberg, Thusis-Masein, Obersaxen, Laax-Sagogn (rund 9500 ha). Bis Ende 2011 konnten beide Einheiten die Mindestmenge von 50'000 m³ erreichen. Weiter bündeln Forstunternehmen ungefähr ein weiteres Drittel des Holzes. Die Zielgruppe (Forstbetriebe) konnte mit dem Programm erreicht werden.

Bei PZ 1 sind keine neuen Kooperationsformen entstanden (weiterhin Forstbetriebe). Bei PZ 2 haben sich die beiden Kooperationsformen Verein (LENCA) und GmbH (Reziaholz) bewährt. Der Kanton hat diesbezüglich keine Vorgaben gemacht, wichtig ist hier vor allem die Beteiligung der Eigentümer. In beiden Fällen wurden Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton unterzeichnet²⁸⁾. Der Verein LENCA (betrieblich organisiert) muss alle Rechnungen wie auch die Planung offen legen. Die Reziaholz hingegen ist etwas freier organisiert, auch bietet sie sehr unterschiedliche Dienstleistungen an (Unternehmerausschreibung, Holzverkauf, etc.). Eine weitere Holzvermarktungsorganisation ist Prättigau-Landschaft-Davos, die ähnlich organisiert ist wie Reziaholz. Sie konnte keine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton abschliessen, weil sie beim Beginn des Förderprogrammes die Voraussetzungen für eine Anschub-Förderung nicht (mehr) erfüllte. Zu den Pachtverträgen in Klosters-Saas gibt es noch keine Erfahrungswerte. Bonaduz ist eine öffentliche Anstalt, sie erfüllt aber die 10'000 m³ nicht und ist deshalb nicht förderberechtigt.

27) vgl. Stichprobenprotokoll NFA-Programmvereinbarungen 2008-2011 (BAFU im Kanton Graubünden, Programmvereinbarung Waldwirtschaft)

28) Leistungsvereinbarung Holzvermarktung zwischen Kanton Graubünden und Reziaholz GmbH bzw. LENCA Graubünden

Zielerreichung und Wirkung

Die Vermarktungsmenge ist seit 2007 massiv erhöht worden, hauptsächlich mit der Unterstützung durch das Bundesprogramm. Die Holznutzungsmenge konnte nicht wesentlich erhöht werden. Die Wirkung der Beiträge wird aber nicht systematisch überprüft (keine nachträgliche Wirkungs- oder Vollzugskontrolle). Das einzige rechtlich verbindliche Dokument ist die Leistungsvereinbarung, die zu Projektbeginn unterschrieben wurde.

Der Kanton kann keine Aussage dazu machen, ob das Programm zur Wirtschaftlichkeit der Betriebe beigetragen hat. Die Zusammenschlüsse wären aber wahrscheinlich auch ohne Förderprogramm zustande gekommen. Sicher ist, dass das Bewusstsein für betriebswirtschaftliche Fragen in den Betrieben geschärft wurde. Die Umsetzung von Massnahmen hängt aber stark vom Betriebsleiter ab. Generell hat sich aber die wirtschaftliche Situation der Forstbetriebe über die letzten Jahre verbessert, insbesondere in den Nebenbetrieben.

Bezüglich Langzeitwirkung können bei PZ 1 keine Angaben gemacht werden, das Programm zu Holzlogistik ist von Seite Kanton für die erste Periode abgeschlossen. Bei PZ 2 hingegen ist die Wirkung sehr gut. Reziaholz hat von der Anschubfinanzierung enorm profitiert und hat noch Vergrösserungspotenzial. Bei LENCA Graubünden ist die weitere Entwicklung unsicher.

Der Kanton Graubünden ist einer der wenigen Kantone, der bei PZ 1 auch in der zweiten Phase teilnimmt. Zurzeit sind 15 weitere Gemeindefusionen im Entstehungsprozess. Damit die Forstbetriebe dabei gleichzeitig ihre Wirtschaftlichkeit verbessern können, möchte der Kanton in Zukunft die Gemeinden noch stärker mit Beratung unterstützen. Die betroffenen Betriebe sollen aufgefordert werden, eine detaillierte Planung zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zu erstellen.

4.2.3 Umsetzung im Kanton St. Gallen

Kontext und Zielsetzung der kantonalen Waldpolitik

Eines der 11 Waldziele des Kantons St. Gallen²⁹⁾ ist die Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft. Holz soll nach marktwirtschaftlichen Kriterien produziert und geerntet werden, die Waldeigentümer sich zu optimalen Produktions- und Betriebseinheiten zusammenschliessen. Als Oberziel wird die gewinnbringende Holzproduktion genannt. Auch im Leitbild der St. Galler Forstdienste wird erwähnt, dass günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die Waldeigentümer die Holzproduktion wirtschaftlich

29) Waldziele St. Gallen (13.10.2006)

betreiben können³⁰⁾. Grundsätzliche Anpassungen des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Waldgesetzgebung (EG-z-WaG) sGS 651.1 und der Verordnung zum Einführungsgesetz (VO EG-z-WaG) sGS 651.11 sind zwar im Zeitraum des Programms, aber unabhängig davon erfolgt.

Die Forstbetriebe im Kanton SG bestehen meistens aus mehreren Ortsgemeinden. Diese sind gut organisiert und weisen eine grosse Variabilität in den Arbeiten aus; somit ist ihre wirtschaftliche Lage relativ gut. Insbesondere bei Wäldern im Flachland ist die Nutzung nicht sehr kostenintensiv, was die finanzielle Lage begünstigt. Die Wirtschaftlichkeit ist nur bei kleinen Forstbetrieben, die sich auf die Waldbewirtschaftung beschränken oder viele Wälder an steilen Lagen bewirtschaften, stärker bedroht. Relevant als Waldeigentümer ist die Ortsgemeinde (Bürgergemeinde), in der die Forstbetriebe angesiedelt sind. Gemeindefusionen und deren Einflüsse auf die Ortsgemeinde spielen im Kanton St. Gallen eine untergeordnete Rolle.

Die Waldpolitik ist - wie andere Politikbereiche - in kantonale Sparprogramme involviert. Dank des NFA als Verbundaufgabe Bund-Kanton ist sie nicht ganz so stark von Kürzungen betroffen. Da der Kanton nicht auf Bundesgelder verzichten möchte, wird auf eine genügende Zielerreichung geachtet. Im Jahr 2007 kam es zu einer Reorganisation des Forstdienstes, wobei die Finanzierung der Leistungen des Forstdienstes (Personalkosten) neu verteilt wurde. Betriebliche Aufgaben werden seither nicht mehr mit einem fixen Betrag abgegolten, sondern müssen wie in einem Unternehmen kostendeckend geführt werden.

Im Kanton St. Gallen ist die Trennung von hoheitlichen und nicht hoheitlichen Aufgaben kein Thema. Der Revierförster bietet das komplette Grundmodell an (Beratung, Nutzung, Verkauf, etc.). Aufgrund von Erfahrungswerten stellt die Entflechtung für den Kanton kein Erfolgsmodell dar.

30) Leitbild St. Galler Forstdienst, Version vom 5.11.2009

Programmvereinbarung Kanton und Bund

PZ 1: Gemäss Programmvereinbarung wurde eine Holznutzungsmenge von 200'000 m³ und die Schaffung von 10 Kooperationseinheiten vereinbart. Gemäss Ergänzungsvereinbarung (2012) wurde das Ziel auf 113'125 m³ korrigiert³¹⁾.

PZ 2: Vereinbart wurden rund 200'000 m³ Holzvermarktungsmenge und die Schaffung einer Kooperationseinheit.

Nachreichungen: Da das Ziel PZ 1 bis Ende 2011 nur teilweise erreicht wurde, ist eine Nachbesserung für ca. 23'000 m³ geplant. Das Ziel PZ 2 wurde nicht realisiert. Es ist eine Nachbesserung für ca. 7000 m³ geplant³²⁾. Da die Holzmarkt Ostschweiz AG schon vor der Programmvereinbarung bestand, wurde eine Einstiegsgrösse von 100'000 m³ mit dem Bund vereinbart. Diese war zu hoch und konnte nicht erreicht werden; gleichzeitig hatte man noch mit der Teilnahme des Kantons Thurgau gerechnet, was nicht zustande gekommen ist.

Die Holznutzung ist gemäss Aussagen des Kantons nicht von diesen Zielen abhängig, sondern vom Marktpreis und der Verlässlichkeit der verschiedenen Player auf dem Holzmarkt (Waldeigentümer, Forstdienst, Holzvermarkter, Holzkäufer). Die Hälfte der Holznutzung stammt aus Privatwäldern, diese reagieren sehr sensibel auf den Preis. Die öffentlichen Wälder reagieren eher gedämpft auf die Preisschwankungen, da ein grosser Forstbetrieb mit hohen Fixkosten auf eine gewisse Grundauslastung achten muss.

Fördertatbestände leistungsfähigere Waldwirtschaft im Kanton (Impact 1)

Grundsätzlich wurden vom Kanton keine spezifischen Massnahmen für die Umsetzung der beiden Programmziele ergriffen. Die Beratungsdienstleistung wurde aber zu jeder Zeit sichergestellt und forciert.

In der Holzvermarktung wurde schon seit je stark mit Liechtenstein und den Nachbarkantonen zusammengearbeitet. Daraus ist die Holzmarkt Ostschweiz AG entstanden. Sie ist eine direkte Tochtergesellschaft des Waldeigentümerverbandes „Waldwirtschaft St. Gallen und Liechtenstein“. Die Abspaltung hat schon vor 2008 und unabhängig vom Förderprogramm stattgefunden. Ziel der AG ist die überregionale Zusammenarbeit. Die Kriterien des Bundesprogramms verlangen aber eine kantonsinterne Abrechnung, deshalb hat jeder beteiligte Kanton eine eigene Kooperationseinheit gegründet. Das Projekt wurde somit vom Bund im Rahmen der ersten NFA-Periode akzeptiert. Nun besteht ein gewisses Konkurrenzproblem zwischen den Organisationen; auch die Skaleneffekte würden gemäss Erfahrungen stärker

31) Nachbesserung PV 2008-2011, 03.07.2012

32) Rückmeldungen Controllingberichte, Mail BAFU vom 2. Juli 2012

ausfallen, wenn die ursprünglich geplante überregionale Organisation zustande gekommen wäre. Das Nichtzustandekommen einer überkantonalen Programmvereinbarung im PZ 2 wirkte sich kontraproduktiv aus und förderte den "Kantönligeist", statt diesen zu überwinden.

Neu wird in der Waldregion 1 St. Gallen den Betrieben ein externer Berater zur Verfügung gestellt, der die Vorteile der überbetrieblichen Zusammenarbeit aufzeigt, Potenzialanalysen macht und bei der Planung unterstützt. Dafür hat die Waldregion ein Budget von 40'000 Fr. aus eigenen Mitteln zur Verfügung gestellt.

Realisierte Projekte (Impact 2)

PZ 1: Zwei Projekte konnten im Rahmen der optimalen Bewirtschaftungseinheiten realisiert werden.

- Die Forstgemeinschaft Grabus hat sich aus den drei Ortsgemeinden bzw. den drei Forstrevieren Grabs, Buchs, Sevelen zusammengeschlossen; diese hatten schon vorher zusammen gearbeitet. Die einzelnen Forstbetriebe waren sehr klein; sie weisen eine sehr ähnliche Waldstruktur auf.
- Der Forstbetrieb Obertoggenburg AG hat sich aus den Ortsgemeinden Wildhaus, Alt St. Johan, Nesslau sowie aus der Kreisalpenkorporation Krummenau-Nesslau zusammengeschlossen. Die einzelnen Betriebe hatten finanzielle Probleme, hier hat die Philosophie „grösser = effizienter“ funktioniert.

Beide Kooperationseinheiten haben die Nutzungs- und Verfügungsrechte verändert, aber kein Eigentum übertragen. Die anderen geplanten Zusammenschlüsse sind nicht zustande gekommen, da der finanzielle Druck nicht gross genug ist, das Interesse der Eigentümer fehlt und die Betriebe stark mit ihrem eigenen Wald verbunden sind. Die Vorgaben des Bundes wurden unverändert übernommen, die Mindestholzmenge von 10'000 m³ wird aber je nach geografischer Lage als zu hoch eingeschätzt. Der Kanton konnte gute Grundlagen für die Kooperationseinheiten schaffen, der Impuls zum Zusammenschluss muss aber von der Basis kommen (bottom-up). Die primäre Zielgruppe ist die Ortsgemeinde. Es gibt keine Privatwaldeigentümer, die sich mit einem Forstbetrieb zusammengeschlossen hätten. Grundsätzlich sind letztere nicht darauf angewiesen, da der Zugang meist sehr gut und der Eigentümer nicht auf Einnahmen des Waldes angewiesen ist.

PZ 2: Für die Realisierung der Holzlogistik-Ziele hat der Kanton eine interkantonale Strategie aufgestellt. Aufgrund der Bundesvorgaben ist das Projekt interkantonale (keine Gelder für den interkantonalen Verbund) gescheitert und wurde nur auf Kantonsebene weitergeführt. Ge-gründet wurde eine grosse Holzvermarktungsorganisation, die „Holzmarkt Ostschweiz AG“. Die Mindestnutzungsmenge für die Holzmarkt Ostschweiz AG von 100'000m³ war zu hoch

und konnte nicht erreicht werden³³⁾. Das Kantonsforstamt St. Gallen möchte diese Organisation weiterhin unterstützen. Mit der Holzmarkt Ostschweiz AG konnte die wichtigste Zielgruppe, der Privatwaldeigentümer, erreicht werden.

Zielerreichung und Wirkung

Trotz diversen Anstrengungen von Seiten des Kantons (inkl. regelmässige Konferenzen mit den Regionalförstern) konnten die Ziele nicht erreicht werden. Die Bundesgelder müssen teilweise zurückbezahlt werden. Die Korrekturen sind in der Ergänzungsvereinbarung mit dem Bund festgehalten³⁴⁾. Die Gründe sind vor allem psychologischer Natur (Angst vor Verlust der Eigenständigkeit, von Eigentum und Kompetenzen) und selten betriebswirtschaftliche Gründe. Zur Nachbesserung der Resultate wird dem Kanton St. Gallen ein fünftes Jahr erlaubt. Dies ist notwendig, da eine Kooperationseinheit erst im letzten Programmjahr (2011) gegründet wurde und bis zum Programmabschluss keine Abrechnungen geliefert werden konnten.

Generell konnten aber die Vermarktungsmengen erhöht werden. Heute wird 80% der Holznutzung über die Revierförster abgewickelt. Die öffentlichen Wälder sind in der Nutzung stark aufgestellt. Das Potenzial der Nutzung im Privatwald ist noch um einiges grösser.

Der Vergleich von zwei punktuellen Daten (Ende 2007 und 2011) ist nicht aussagekräftig, da je nach Holzpreis und anderen Faktoren die Menge sehr stark variiert. Zum Beispiel hat die Region GRABUS unter Föhnsturm gelitten, womit in den letzten zwei Jahren auch die Mengen stark eingebrochen sind.

Die Zielerreichung wird vom Kanton auf verschiedenen Ebenen überprüft. Die Wirtschaftlichkeit wird anhand dem Kosten-Nutzen-Verhältnis der Jahres- und Revisionsberichten der Betriebe kontrolliert. Auch die Holznutzungs- und Holzvermittlungsmenge wird eingefordert (bzw. die entsprechenden Rechnungs- und Revisionsberichte). Durch die zentrale Führung des Rechnungswesens wird die dauerhafte Zusammenarbeit sichergestellt. Eine Wirkungsanalyse wird nicht gemacht, weil dazu keine Mittel zur Verfügung stehen.

Ob die Programmvereinbarung mit dem Bund wirklich zur Wirtschaftlichkeit der Betriebe beigetragen hat, ist fraglich. Die finanzielle Lage war nicht ausschlaggebend für die Zusam-

33) Der Bund bezahlte nur die Holzmenge welche über der Einstiegsgrosse von 100'000 m³ lag; diese Zielsetzung erwies sich als unrealistisch.

34) Nachbesserung PV 2008-2011, Dokument vom 03.07.2012: „Die Ziele wurden klar verfehlt. Es gibt verschiedene Gründe (Zielvereinbarung, wirtschaftliche Anreize, betriebliche Notwendigkeit, Tradition). Der Kanton SG strebt eine Nachbesserung an im Ziel 10-1 von zusätzlichen 23'000 m³ und 10-2 von zusätzlichen 7'000 m³. Es verbleiben trotzdem ca. Fr. 220'000.-, die vermutlich 2013 dem Bund zurückbezahlt werden. Die Rückzahlung ist erst 2013 möglich, da 2012 Nachbesserungen erfolgen. Die Höhe der Nachbesserung kann im Voraus nicht genau bestimmt werden.“

menschlüsse. Die Beiträge waren zwar ein motivierender Faktor aber nicht die Triebfeder (Ausnahme: Obertoggenburg). Die Anreize dafür müssen verbessert werden. Wesentlich ist, dass die Betriebe zusammenarbeiten, den Maschinenpark besser auslasten, ein breiteres Sortiment vermarkten und generell besser aufgestellt sind. Vor allem die kleineren Betriebe sind insgesamt etwas stabiler aufgestellt als noch vor der Programmvereinbarung. Ein weiterer Effekt ist die regionalpolitische Wirkung: das Image und die Promotion der Waldpolitik hat sich verbessert. Da der Kanton aber keine direkten Eingriffsmöglichkeiten hat, kann er nur über Anreize und Beratung wirken.

Der Kanton teilt die Meinung, dass grössere Betriebe effizienter sein können, wenn die umgesetzten Holzmengen grösser sind oder z.B. der Maschinenpark besser ausgelastet wird. Solange aber ein Betrieb regional verankert ist und mit regionalen Sägereien und weiteren Abnehmern zusammen arbeitet, ist die Wirtschaftlichkeit nicht von der Grösse abhängig. Wenn ein Betrieb nicht regional verankert ist, steigen automatisch die Fixkosten sowie die administrativen Kosten. Das ist der Vorteil der Ortsgemeinden: diese haben oft schon eine relativ professionelle Struktur, und wenn sich solche zusammenschliessen, gilt auch „grösser = effizienter“. Wenn der Betrieb zu gross wird und nur auf Holznutzung setzt, kann es bei tiefem Holzpreis zu Engpässen führen, da die Mitarbeiter und die Infrastruktur trotzdem ausgelastet werden müssen.

Das Ziel des Kantons ist die Ausnutzung des Holznutzungspotenzials. Eine professionelle Holzvermarktung ist dabei sehr wichtig. Sie soll den Waldeigentümern als Dienstleistung angeboten werden. Der Holzmarkt ist aber auch von internationalen Faktoren abhängig, insbesondere in der Preisgestaltung. Die Holzmobilisierung inkl. Holzlogistik ist ein wichtiges Thema, das vom NFA aber nur unzureichend unterstützt wird. In der Holzvermarktung / Holzlogistik genügen Anschubfinanzierungen allein nicht. Die Holzvermarkter müssen gestärkt und als gewichtiger Player auf dem Holzmarkt anerkannt werden. Damit haben sie Gewicht und nehmen eine stärkere Stellung in den Preisverhandlungen ein. Nur schon ein bescheiden höherer Holzpreis von 1 bis 5 Franken verbessert die finanzielle Situation der Holzlieferanten (=Waldeigentümer) nachhaltig stärker als einmalige Anschubfinanzierungen ohne überkantonale Strategie.

4.2.4 Umsetzung im Kanton Waadt

Kontext und Zielsetzung der kantonalen Waldpolitik

Die kantonale Waldpolitik basiert auf vier strategischen Achsen: der Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe, dem Schutz vor Naturgefahren, der Biodiversität und Landschaft sowie der

öffentlichen Nutzung (*accueil du public*). Somit ist eines der Hauptanliegen des Regierungsrates die Wirtschaftlichkeit. Zurzeit wird das Waldgesetz überarbeitet und ist in der Vernehmlassung. Eine partielle Überarbeitung des Waldgesetzes fand 2007 statt.

Im Kanton Waadt ist fast ein Drittel der Waldfläche im Besitz von Privateigentümern, die Strukturverbesserung ist somit ein zentrales Thema. Seit einigen Jahren kommt es vermehrt zu Gemeindefusionen³⁵⁾. Diese beiden Strukturveränderungen (Fusionen von Gemeinden und Betriebszusammenschlüsse im Forstbereich) laufen parallel, bedingen sich aber nicht gegenseitig.

Der Kanton Waadt hat eine eigene Förderpolitik aufgestellt, um die Programmvereinbarungen des Bundes zu ergänzen³⁶⁾. Da gemäss kantonaler Waldpolitik die Wirtschaftlichkeit eine sehr grosse Bedeutung hat, fördert der Kanton insbesondere den Zusammenschluss von Betrieben. Hierbei werden Kooperationseinheiten zwischen Forstbetrieben unterstützt (*coopération durable au sein des groupements forestiers*), ohne aber in die Eigentumsstrukturen einzugreifen. Das kantonale Förderprogramm ist vierstufig aufgebaut. Ein Forstbetrieb erhält einen einmaligen Beitrag, wenn er die geplante Kooperationsform erfüllen kann (*prime de base destinée à atteindre la forme de coopération choisie*). Während höchstens vier Jahren erhält der Betrieb einen Beitrag für die langfristige Zusammenarbeit (*prime de coopération durable*), deren Betrag sich je nach Kooperationsform, Waldfläche und Holznutzungsmenge zusammensetzt. Für jeden Privatwaldeigentümer, der in einen bestehenden Betrieb integriert werden kann, gibt es eine weitere Pauschale (*prime pour l'intégration des forêts privées*). Zusätzlich gibt es einen einmaligen Beitrag für die Erarbeitung eines gemeinschaftlichen Nutzungsplanes (*prime pour l'élaboration d'un plan de gestion en commun*).

Programmvereinbarung Kanton und Bund

PZ 1: Gemäss Programmvereinbarung wurden optimistische Ziele von 240'000 m³ Holznutzung und die Gründung von 11 Einheiten gesetzt. Daraus ergibt sich ein Bundesbeitrag von 460'000 Fr. Diese Ziele mussten stark nach unten korrigiert werden. In einer Ergänzungsvereinbarung mit dem Bund wird als Ziel noch 100'000 m³ Holznutzung und fünf Einheiten angegeben³⁷⁾, welche in einem weiteren Schritt nochmals leicht erhöht wurden auf 111'783 m³ und sechs Einheiten, woraus sich schlussendlich ein Bundesbeitrag von 187'070 Fr. ergibt³⁸⁾.

35) La Constitution vaudoise du 14 avril 2003 prévoit que l'Etat encourage et favorise les fusions de communes, notamment en facilitant leur processus et en mettant en place des mesures d'incitation financière.

36) Aides financières pour une coopération durable au sein des groupements forestiers, Fiche technique 1 du 27 mars 2007.

37) Combination Prestation de remplacement + Amélioration PV 2008-2011 du 16.07.2012: « L'objectif partiel 10-1 Unités de gestion optimales a été dépassé (prestations supplémentaires de 1 unité de gestion et de 11'783 m³ exploités = 27'069,80 Fr.), à prendre en compte comme prestation de remplacement. L'objectif partiel 10-2 Logistique du bois a été atteint à 50%.

PZ 2: Gemäss Programmvereinbarung wollte der Kanton zwei Organisationseinheiten gründen. Im Kanton Waadt gibt es mit „La Forestière“ schon eine sehr grosse Holzvermarktungsorganisation, die seit Beginn des 20. Jahrhunderts in der Holzvermarktung tätig ist. Diese wurde für die Erhöhung ihrer Absatzmengen unterstützt. Mit einem Referenzvolumen von 239'000 m³ wurde das strategische Ziel einer Erhöhung von 50'000 m³ pro Jahr gesetzt. Zusammen mit einer weiteren Einheit wollte der Kanton 500'000 m³ Holz vermarkten. Auch diese Ziele wurden in der oben genannten Ergänzungsvereinbarung stark korrigiert und betragen in einem ersten Schritt noch 0 m³ und die Gründung von zwei Einheiten. In einem zweiten Schritt wurden nochmals Anpassungen gemacht, wobei dann 24'438 m³ und eine Einheit vereinbart wurde (im selben Dokument). Hier sind schlussendlich 34'663 Fr. an Bundesbeiträgen geflossen³⁹⁾.

Il manque 1 unité. Mais le canton a par ailleurs négocié 24'438 m³ non prévus dans la convention, à prendre en compte comme prestation de remplacement. »

38) Il ne s'agit pas des données finales car le projet est prolongé d'une 5^{ème} année jusqu'en fin 2012.

39) Idem

Fördertatbestände leistungsfähigere Waldwirtschaft im Kanton (Impact 1)

PZ 1: Das Angebot entspricht zwar den Bedürfnissen, gemäss Aussagen des Kantons sind aber die Kriterien nicht optimal. Der Zeitraum von 4 Jahren sei zu knapp, um langfristige Strukturverbesserungen auszulösen. Auch die Mindestfördermengen werden als zu hoch eingeschätzt. Deshalb hat der Kanton nun ein eigenes, ergänzendes Fördersystem aufgestellt, welches längerfristig angesetzt ist (über ca. 10 Jahre), denn Erfahrungswerte zeigen, dass politische Prozesse diesen Zeitraum benötigen.

PZ 2: Die Erwartungen zu Beginn des Programms waren hoch. Man hat aber festgestellt, dass die Bedingungen des Bundes nicht den Eigenheiten des Kantons entsprechen. Ausserdem existiert mit „La Forestière“ schon eine Genossenschaft, die relativ gut funktioniert. Andere Bedürfnisse wie Waldplanung, Probleme bei Stürmen, Vermarktung von Energie- und Laubholz werden zu wenig berücksichtigt. Bezüglich Programmziel 2 hat der Kanton keine ergänzenden Massnahmen ergriffen.

Unabhängig von der Programmvereinbarung hat der Kanton aber schon vor 10 Jahren damit begonnen, enger mit den Gemeinden zusammen zu arbeiten; dies aber ohne Info-Kampagne, sondern mit persönlichen Gesprächen direkt vor Ort. Zentral sind hierbei kompetente und motivierte Leader auf kantonaler Ebene wie auch auf Gemeindeebene. Ein wichtiger Auslöser war auch die Finanzkrise: finanzielle Probleme erleichtern die Anpassung von Prozessen und Strukturen. Aus den zu Beginn eher unkoordinierten Aktivitäten haben sich in den letzten Jahren stabile Strukturen gebildet. Die anfallenden Kosten wurden vollständig vom Kanton übernommen (Externe Berater und Mediatoren, Inspektoren, Juristen etc.).

Realisierte Projekte (Impact 2)

PZ 1: Von den geplanten 11 Kooperationseinheiten wurden bis Ende 2011 6 realisiert. Diese haben gemäss Controllingbericht 2011 rund 60'000 m³ Holz genutzt⁴⁰⁾. Ausserdem existierten Ende 2007 schon 7 Einheiten und weitere 17 wurden zwischen 2008 und 2011 gegründet, letztere haben aber die nationalen Förderbedingungen nicht erfüllt. Somit gibt es heute im ganzen Kanton rund 30 Holznutzungseinheiten⁴¹⁾. Als Anschubfinanzierung waren die Förderbeiträge entscheidend. Eine degressive Finanzierung wird als sehr sinnvoll erachtet.

PZ 2: Das Ziel konnte nicht erreicht werden, deshalb hat der Kanton eine Nachreichungsfrist (Verlängerung um ein Jahr) beantragt. Gemäss Controllingbericht 2011 sind 0 m³ Holz reali-

40) Gemäss Aussagen des Kantons und gemäss Ergänzungsvereinbarung vom Juli 2012 waren es 111'783 m³.

41) Il ne s'agit pas des données finales car le projet est prolongé d'une 5ème année jusqu'en fin 2012.

siert worden⁴²⁾. Als Grund werden die Wirtschaftskrise und deren negative Auswirkungen auf den Holzmarkt genannt. Der geplante Zusammenschluss „Aventi-Bois“ ist nicht zustande gekommen. Hingegen hat die schon existierende Kooperationseinheit „La Forestière“ eine Webapplikation für ihre Holzvermarktung entwickelt, wofür sie den Basisbetrag von 20'000 Fr. erhalten hat.

Auch wurde an einer kantonsinternen Konferenz bestätigt, dass es schwierig ist, klare Resultate dieses Programms auszuweisen. Der administrative Aufwand für den Kanton ist durch das Programm enorm gestiegen, insbesondere wegen der Kontrollaufgaben.

Bezüglich Zielgruppen haben die Gemeindeforstbetriebe (*Communes regroupées en groupements forestiers*) sehr gut auf das Programm angesprochen. Die Nachfrage nach Fördergeldern ist seit 2007 generell angestiegen, und wird durch die parallel laufenden Gemeindefusionen beschleunigt (im Rahmen von allgemeinen Strukturveränderungen).

Als Kooperationsformen wird vom Kanton die Körperschaft des öffentlichen Rechts (*corporation de droit publique*) bevorzugt, da sie juristisch und steuertechnisch die beste Lösung scheint. Von den Gemeinden wird relativ häufig die Pacht als Kooperationsform gewählt⁴³⁾. Die Wahl der Rechtsform wird den Betrieben überlassen.

Der Kanton Waadt pflegt einen regen Erfahrungsaustausch mit dem Kanton Fribourg, da dort ähnliche Rahmenbedingungen herrschen. Diverse interkantonale Projekte wurden auch ausserhalb der Programmziele PZ1 und PZ2 realisiert.

Zielerreichung und Wirkung

Seitens der Kantonsvertreter werden verschiedene Effekte festgestellt, die aber nicht allein auf das NFA-Programm und kantonalen Aktivitäten zurückgeführt werden können.

- Die Anzahl Betriebe konnte aufgrund der Strukturverbesserungen durch die Programme und die Gemeindefusionen gesenkt werden.
- Die Betriebe sind grösser geworden (Auswirkung des Programms).
- Die Holznutzungsmenge ist aufgrund anderer Faktoren (v.a. Holzpreis) gesunken.
- Die Betriebskosten sinken seit einigen Jahren leicht, dies aufgrund zunehmender Mechanisierung und Zusammenschlüssen von Betrieben.
- Die zunehmende Rationalisierung hat einen starken Einfluss auf die Anzahl Mitarbeitende (Stellenabbau). Immer mehr Unternehmen werden privatisiert.

42) Gemäss Aussagen des Kantons und gemäss Ergänzungsvereinbarung vom Juli 2012 waren es 24'438 m³ oder 10% des vereinbarten Ziels.

43) Es handelt sich um die zweite Etappe nach der Schaffung einer neuen Forsteinheit. Es geht um die gemeinsame Bewirtschaftung

- Das Defizit der Forstbetriebe ist weiterhin gestiegen, es ist aber sehr schwierig, Erklärungen dafür zu finden. Ein Forstbetrieb hat neben der Bewirtschaftung und Holzlogistik weitere wichtige Aufgaben, die auch defizitär sein können.
- Es kann kein direkter Zusammenhang zwischen genutzter bzw. vermarkteter Holzmenge, der Anzahl Kooperationseinheiten und dem Betriebsergebnis hergestellt werden. Viele Investitionen eines Betriebs müssen über Jahre amortisiert werden (z.B. Folge von Lothar). Hinzu kommen kulturelle und gesellschaftlich-politische Aufträge, die oft nicht rentabel sind.
- Die Forststrukturen müssen über einen viel längeren Zeitraum als vier Jahre entwickelt und unterstützt werden. Um alle Managementfragen – dies schliesst ein modernes Funktionieren der Einheiten und die entsprechende Weiterbildung der Eigentümer und Forstwerte ein – in den Griff zu bekommen, muss mit 10 Jahren gerechnet werden.

Der Kanton hat die Zielerreichung bzw. die Wirkungen des Programms nicht detailliert überprüft. Dem Bund werden aber die geforderten Indikatoren geliefert. Die Forstbetriebe müssen dem Kanton als Grundlage für die kantonalen Subventionen jährlich einen Bericht abgeben.

4.2.5 Umsetzung im Kanton Zürich

Kontext und Zielsetzung der kantonalen Waldpolitik

Im „Waldentwicklungsplan des Kantons Zürich 2010“ (BDZ 2010) und im „Leitbild für den Zürcher Wald“ (1997) sind die aktuellen Themen der kantonalen Waldpolitik festgehalten. Diese umfassen primär forstpolitische Ziele wie die Walderhaltung, Holznutzung, Naturschutz, Multifunktionalität etc.

Die Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe ist auch im Kanton Zürich ein Problem. Hohe Gemeindeautonomie und die Eigentumsstruktur mit 60% Privatwald lassen kantonale Interventionen als wenig wirksam erscheinen. Der Kanton hat zudem wenig direkte Einflussmöglichkeiten auf die Veränderung der Betriebsgrößen, er versucht aber durch Beratungsdienste Anreize für eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zu schaffen.

Programmvereinbarung Kanton und Bund

Gemäss der Programmvereinbarung hat der Kanton eine Holznutzungsmenge von 65'000 m³ und die Schaffung von 1-2 Kooperationseinheiten sowie eine Holzvermarktungsmenge von 230'000 m³ angestrebt und dafür Bundesbeiträge von 197'000 Fr. vereinbart. In einer Ergänzung zu den Programmvereinbarungen wurde das Ziel für PZ 1 auf 0 m³ korrigiert, während

PZ 2 auf 270'417 m³ erhöht wurde. Der Sockelbeitrag von 20'000 Fr. für PZ 1 wurde vom Bund gesprochen, zusammen betragen die Bundesbeiträge etwa 182'250 Fr.

In der zweiten Periode stieg der Kanton Zürich aus den Programmvereinbarungen aus. Hauptgründe für den Ausstieg sind wiederum die Eigentumsstruktur (hoher Anteil Privatwald, kleinparzellierte Wälder, die nicht auf Einkommen angewiesen sind) und die vielen Eigentümer, die in ihrem Wald nichts unternehmen wollen (Holzpreis, kein Bezug zum Wald, keine Zeit, ideologische Gründe). Auch wird die jährliche Mindestholznutzungsmenge von 10'000 m³ als zu hoch für einen Zusammenschluss eingestuft.

Fördertatbestände leistungsfähigere Waldwirtschaft im Kanton (Impact 1)

Eines der grossen Hindernisse beim Zusammenschluss von Waldeigentümern ist der hohe Anteil an Privatwaldbesitzern. Diese sind nicht auf ein Einkommen aus dem Wald angewiesen. 2008 sprach der Kanton mit dem Projekt „Zukunft Privatwald Zürich“⁴⁴⁾ in enger Zusammenarbeit mit dem Waldwirtschaftsverband Zürich und dem Verband Zürcher Forstpersonal die Privatwaldeigentümer an. Im Rahmen dieses Projektes wurden regionale Impulsveranstaltungen und diverse Reviertreffen organisiert sowie Informationsarbeit geleistet (Versand von Broschüren, Medienarbeit, Erfahrungsaustausch). Ein Informationstag für Revierförster zur Klärung des Rollenverständnisses in Bezug auf die Privatwaldbetreuung und -beratung wurde durchgeführt. Insgesamt konnten mit der Sensibilisierungskampagne rund 600 Waldeigentümer und politische Entscheidungsträger direkt angesprochen werden. An verschiedenen Orten löste das Projekt Eigeninitiative aus, ohne dass die Projektverantwortlichen um Unterstützung angefragt wurden: z.B. Gründung Waldverband Küsnacht, verschiedene Statutenüberarbeitungen von Privatwaldverbänden und Holzkorporationen. Die Information der Privatwaldeigentümer wird fortgesetzt (z.B. Zeitschrift Zürcherwald an alle Privatwaldbesitzer im Kanton 2011).

Ebenfalls weiter lief die Förderung von Zusammenschlüssen über das Landwirtschaftsgesetz. Meliorationen verfolgen das Ziel, das stark zersplitterte Waldeigentum zu arrondieren und Kooperationen zu bilden. Dabei werden 50% an Baukosten von Erschliessungen (einschliesslich Vermarkung) und 50% an die Landumlegung bezahlt. Die rechtlichen Vorgaben für Meliorationen sind im kantonalen Landwirtschaftsgesetz verankert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Kanton seit 2008 kein zusätzliches Programm für die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit entwickelt hat. Die Möglichkeiten der kantonalen Waldgesetzgebung werden mit den oben genannten Aktivitäten „Zukunft Privatwald Zürich“ und finanzielle Unterstützung von Arrondierungen beim Waldeigentum (Meliorationen) weitgehend ausgeschöpft. Mit der Initiative „Zukunft Privatwald Zürich“ ist der Kanton mit Beratung und Informationen verstärkt an die Privatwaldbesitzer herantreten. Dies ist auch ein Auftrag aus dem Waldentwicklungsplan Kanton Zürich (Themenblatt H4 „Optimale Bewirtschaftungseinheiten“).

Realisierte Projekte (Impact 2)

PZ 1 Optimale Bewirtschaftungseinheiten: Die Ziele der Programmvereinbarung konnten trotz erheblichen Bemühungen seitens Kanton und Waldwirtschaftsverband (u.a. Aktion "Zu-

44) Waldwirtschaftsverband Kanton Zürich, Verband Zürcher Forstpersonal, Abteilung Wald Kanton Zürich: Projekt Zukunft Privatwald Zürich, Schlussbericht 2008.

kunft Privatwald Zürich", Beiträge an Holzbringungskosten im steilen Privatwald, eigentumsübergreifende Planungen, Unterstützung bei der Bildung von Waldverbänden) nicht erreicht werden. In Anerkennung dieser Aktivitäten zahlte der Bund dennoch den Sockelbeitrag aus, die Alternativerfüllung erfolgte in der Holzlogistik (PZ 2). Der Kanton hat zwei Einheiten (Waldverband Wangen-Brütisellen und Privatwaldverband Hombrechtikon) bei der Verbandsgründung unterstützt, diese haben aber die geforderte Mindestmenge in der Holznutzung nicht erreicht. Das Ziel der Schaffung einer Betriebsgemeinschaft wurde verfehlt.

PZ 2 Holzlogistik: Im Bereich Holzlogistik wurde die Zürich Holz AG unterstützt, und zwar für jene Menge, welche 50'000 m³ übersteigt. Grund dafür ist, dass die Zürich Holz AG schon zu Beginn der Programmperiode existierte. Die Ziele wurden, insbesondere weil die vermarktete Rundholzmenge unter den Erwartungen lag, nicht erreicht. Teilweise wird nachgebessert, ein Teil wird zurückgezahlt. Bei der Zürich Holz AG handelt es sich um eine Aktiengesellschaft, an welcher zahlreiche Waldeigentümer, u.a. der Kanton, die Stadt Zürich und viele Private und Gemeinden beteiligt sind. Viele Waldeigentümer (z.B. Gemeinden) sind zwar mit Aktienkapital beteiligt, vermarkten aber nur wenig bzw. gar kein Holz über die Zürich Holz AG. Bis zum vereinbarten Ziel von 270'000 m³ erhält sie 0.60 Fr. pro m³ vermarktetes Holz. Die Zürich Holz AG hat rund 100'500 m³ Holz vermarktet und dafür 160'000 Fr. erhalten. Die Zielerfüllung liegt somit bei 37%. Bund und Kanton haben eine Nachbesserung im Rahmen der Jungwaldpflege vereinbart.

Zielerreichung und Wirkung

Der Kanton Zürich hat sich trotz schwieriger Rahmenbedingungen aktiv für die Zielerreichung bei den Privatwaldbesitzern eingesetzt und dafür den Sockelbetrag von Fr. 20'000.- erhalten (à fonds perdu). Das Programmziel 1 konnte jedoch nicht erreicht werden.

Im Hinblick auf die Inbetriebnahme des Holzheizkraftwerks Aubrugg (Herbst 2010) wurde mit einer massiven Zunahme des Energieholz-Bedarfs gerechnet. Dieser Mehrbedarf wird von Zürich Holz AG sichergestellt und war im Rahmen von PZ 2 (Holzlogistik) beitragsberechtigt. Das Ziel wurde bis Ende 2011 zu 37% erreicht. Hier muss der Kanton eine Nachbesserung mit Alternativerfüllung machen⁴⁵⁾.

Der Kanton Zürich war aus folgenden Gründen nicht in der Lage, im Bereich der Kooperationen geeignete Projekte zu realisieren⁴⁶⁾:

45) Rückmeldungen Controllingberichte, Mail BAFU vom 2. Juli 2012

46) Auszug aus der Stichprobenkontrolle des Bundes beim Kanton Zürich (2010)

- Problem der „Geringfügigkeit“: Die wenigsten Waldbesitzer sind auf Einnahmen aus der Waldwirtschaft angewiesen, daher fehlen die ökonomischen Anreize, die vorhandenen Strukturen zu verändern.
- Auch mit den bestehenden Strukturen werden im Zürcher Wald pro Hektare und Jahr im Durchschnitt (abhängig von der Holzmarktsituation) rund 8 m³ Holz geerntet (=80% des Zuwachses). Die Nutzung im Privatwald ist seit 2005 rückläufig. Aus Sicht des Kantons besteht kaum Handlungsbedarf.
- Die Gemeindeautonomie ist im Kanton ZH sehr stark: Der Kanton verfügt über keine gesetzlichen Grundlagen, die öffentlichen Waldbesitzer zur vermehrten Kooperation zu veranlassen.
- Die Privaten wehren sich gegen feste Strukturen, sie wollen frei entscheiden und Holzschläge je nach Marktlage durchführen. Die Info-Kampagne des Kantons („Zukunft Privatwald Zürich“) hatte nur eine bescheidene Wirkung (positives Beispiel Waldverband Wangen-Brüttisellen, der die Anforderungen des Bundes aber nicht erfüllte).

Trotzdem hat der Kanton ZH nach anfänglicher Skepsis eine Leistungsvereinbarung mit dem Bund zu PZ 1 abgeschlossen „um bereit zu sein, falls sich dennoch eine Betriebsgemeinschaft ankündigt“.

Im Rahmen der Arbeiten wurde der Kanton mit weiteren Schwierigkeiten konfrontiert:

- Die vom Bund definierten Leistungsindikatoren eignen sich nicht für alle Standorte und Regionen.
- Die Mindestnutzungsmenge von 10'000 m³ Holznutzung müsste flexibler gestaltet sein, sie ist sehr schwierig zu erreichen.
- Man kann in Frage stellen, ob Privatwaldbesitzer dazu angehalten werden müssen, wirtschaftlich zu sein. Wirtschaftlichkeit ist nur ein Motiv für die Waldnutzung, daneben spielen andere Faktoren wie Eigentum/Erbe eine viel bedeutendere Rolle.
- Da für die öffentlichen Betriebe die Gemeinden das Defizit übernehmen, spielt der Ertrag aus der Holzproduktion auch dort eine eher untergeordnete Rolle. Es gibt neben der Holznutzung und -vermarktung noch viele andere Leistungen, die der Wald erbringt und die für die Gemeinden wichtig sind.
- Wie seit langem bekannt ist, fallen die Hauptkosten bei der Holzernte und Pflege / Verjüngung an. Deshalb müssten die Massnahmen zur Kostensenkung dort ansetzen, z.B. mit der Schaffung von grösseren Einheiten (Kooperationen, Zusammenschlüsse). Eigentumsstrukturen und Gemeindeautonomie stehen dieser Vergrösserung der Betriebe entgegen.

- Die Zusammenarbeit unter den Unternehmen sollte verstärkt werden.

Fazit: Der Kanton Zürich unterstützt die Zielrichtung PZ1; grössere Betriebseinheiten können zur Kostensenkung beitragen. Er nutzt die ihm zur Verfügung stehenden Mittel der Beratung und der Verbesserung der Rahmenbedingungen, sieht seinen Einfluss bzw. seine Steuerungsmöglichkeit auf die Betriebe aber als relativ beschränkt an.

4.2.7 Umsetzung im Kanton Luzern

Kontext und Zielsetzung der kantonalen Waldpolitik

Der Kanton Luzern weist mit über 70% den höchsten Privatwaldanteil aller Kantone auf. Die Privatwaldeigentümer besitzen eine durchschnittliche Fläche von nur gerade 1.7 ha auf (Stand 2012⁴⁷⁾). Auch im öffentlichen Wald sind die Eigentumsflächen im Vergleich mit anderen Kantonen kleinflächig parzelliert.

Die wichtigsten Themen der kantonalen Waldpolitik sind im Leitbild Wald sowie im Waldentwicklungskonzept (WEK) und Waldentwicklungsplan festgehalten⁴⁸⁾. Aktuelle Schwerpunkte sind die Entflechtung und die Bildung von Regionalen Organisationen (RO). Entflechtung bedeutet die Trennung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben. Eine RO ist ein Zusammenschluss von Waldeigentümern zu einer eigentlichen Firma, welche die Wälder der Mitglieder gemeinsam bewirtschaftet. Die Geschäftsführung wird von einer Forstfachperson (Förster HFF oder höhere Bildung) wahrgenommen⁴⁹⁾. Der Beitritt ist freiwillig, es liegt aber im Interesse des Kantons, die finanziellen und administrativen Vorteile eines Beitritts aufzuzeigen. Das Eigentum am Wald bleibt dabei bestehen.

Die Schaffung von RO war unter anderem eine Folge der generellen Sparmassnahmen im Kanton und steht klar im Zeichen der Strukturverbesserung. Auf Kantonsebene hat dies zu Verlagerungseffekten geführt: vor der Entflechtung waren rund 40 Revierförster beim Kanton angestellt, 12 Stellen wurden seit der Schaffung von ROs auf die RO verlagert (ohne Rigi), wobei einige davon schon vorher Verträge mit Kooperationen abgeschlossen hatten. Weitere 12 Stellen wurden abgebaut (Pensionierungen etc.), 16 Personen sind weiterhin beim Kanton als Revierförster angestellt. Die Trennung zwischen RO und Revierförster wurde schon seit längerer Zeit vorbereitet, lässt sich aber in der Realität nicht immer umsetzen⁵⁰⁾.

Weitere Schwerpunkte der kantonalen Waldpolitik sind z.B. der Schutzwald oder die Waldbiodiversität.

Programmvereinbarung Kanton und Bund

Der Kanton Luzern hat schon vor der ersten NFA-Periode bzw. den Programmvereinbarungen mit dem Bund den Aufbau von Kooperationseinheiten gefördert. Dies wurde in der „Instruk-

47) Schweizerische Forststatistik (BFS 2012)

48) siehe „Zukunft Luzerner Wald“ (Iawa, März 2009)

49) Schmidhauser A., 2008

50) Seit dem 1. Juli 2012 kann der Kanton wieder anzeichnen, da die Anzeichnung über die RO manchmal zu Problemen geführt hat.

tion Nr. 8“ festgehalten⁵¹⁾. In einer Stellungnahme des Bundes⁵²⁾ ist vermerkt, dass die Förderung der RO in folgenden Punkten mit der Zielsetzung des Bundes übereinstimmt:

- Gewinnorientierte Unternehmungen / Organisationsformen
- Dauerhafte Zusammenarbeit der Waldeigentümer mit zusammengefasster Planungs- und Nutzungskompetenz
- Mindest-Holznutzungsmenge als Leistungsindikator
- Begrenzung der öffentlichen Anschubfinanzierung auf 4 Jahre
- Ziel der wirtschaftlichen Selbstständigkeit der Unternehmungen mit dem 5. Jahr (oder früher)
- Öffentliche Anschubförderung ausschliesslich für sich neu organisierende Eigentumsstrukturen (keine Förderung bereits bestehender Strukturen/Betriebe)

Im Kanton Luzern werden die beiden Programmziele „Optimale Bewirtschaftungseinheiten“ und „Holzlogistik“ nicht getrennt betrachtet. Gemäss Programmvereinbarung mit dem Bund wurden folgende Ziele vereinbart⁵³⁾:

- 550'000 m³ Holz im Rahmen aller Betriebszusammenschlüsse bzw. Kooperationseinheiten (13 Kooperationseinheiten)
- 550'000 m³ geplante Holzvermittlung bzw. –verkauf im Rahmen aller Kooperations-einheiten bzw. Unternehmungen (13 Kooperationseinheiten)

Fördertatbestände leistungsfähigere Waldwirtschaft im Kanton (Impact 1)

Die ersten Grundlagen wurden schon 2005 vom Verband Luzerner Waldeigentümer (VLW) und der Dienststelle Landwirtschaft und Wald (lawa) erarbeitet. Das Projekt „Bildung von Regionalen Organisationen zur eigentumsübergreifenden Waldbewirtschaftung“ startete Anfang 2006.

Bei der Gründung einer RO wird ein Sockelbetrag von insgesamt 100'000 Fr. gesprochen, der in degressiven Raten ausbezahlt wird. Zusätzlich steht ein Leistungsbeitrag von höchstens 100'000 Fr. zur Verfügung. Dieser errechnet sich aus den Gründungsdaten und dem jährlichen Zuwachs an Mitgliedern, an Waldparzellen und -fläche sowie der jährlichen Nutzungsmenge⁵⁴⁾. Für die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben wie Grundberatung inkl. Anzeichnen, Walderhaltung, Forstrecht, Vollzug (Ablagerung, Deponien), Jungwaldpflege, etc. bezahlt der Kanton 30 Fr. (bzw. 40 Fr. für Nichtvorrangflächen) pro Hektare und Jahr an die RO. Der Bei-

51) lawa, 2005: Instruktion Nr. 8, Förderung von wettbewerbsfähigen regionalen Organisationen (RO)

52) Stellungnahme BUWAL zur Instruktion Nr. 8 des Kantons Luzern betreffend Förderung von eigentumsübergreifender Zusammenarbeit im Wald, 28.10.2005

53) Programmvereinbarung Waldwirtschaft (BAFU, Kanton Luzern)

54) Schmidhauser A., 2008

tritt zu einer RO ist freiwillig, das Eigentum bleibt bestehen. Der Waldeigentümer hat ein Vetorecht bezüglich Planung und Ausführung auf der eigenen Waldparzelle.

Die Holzvermarktung erfolgt zentral über die RO, welche mit Holzhändlern (Holzhandel oder -vermittlung) zusammenarbeiten. Insofern können die RO nicht als Fortbetrieb im klassischen Sinn verstanden werden. Der Kanton hat kein Einsichtsrecht in die Abrechnungen der Händler, sondern lediglich in die der Genossenschaft bzw. des Vereins.

Der Kanton erbringt weiterhin Leistungen und stellt Grundlagen zur Verfügung oder übernimmt die Grundberatung inkl. Anzeichnen von Bäumen. Er hat mit den Regionalen Organisationen eine neue Organisationsebene in der Forstorganisation geschaffen, die aber mit den NFA-Programmvereinbarungen durchaus kompatibel ist. In diesem Sinne hat der Kanton schon vor den NFA-Massnahmen im Rahmen der Entflechtung und der Sparmassnahmen eine eigene kantonale Politik entwickelt und umgesetzt.

Realisierte Projekte (Impact 2)

Von den angestrebten 13 RO wurden 12 RO gegründet, der gesamte Kanton ist damit flächenmässig abgedeckt; heute hat jeder Waldeigentümer die Möglichkeit, einer RO beizutreten. Das Ziel der Flächenabdeckung wurde somit erreicht. Es konnten alle Zielgruppen, d.h. staatlicher Wald, Korporation und Privateigentümer erreicht werden. Mehr als 70% der Eigentümer sind zusammengeschlossen und in einer RO organisiert (Stand Ende 2011). Die neu entstandenen Kooperationsformen sind Vereine und Genossenschaften, die juristische Form wird vom Kanton nicht vorgeschrieben.

Die vereinbarten Holznutzungs- und Vermarktungsmengen konnten erreicht werden: sie überschritten mit je 566'480 m³ leicht die vereinbarte Menge von 550'000 m³ (Stand Ende 2011). Nutzung und Vermarktung von Holz erfolgen damit aus einer Hand. Die staatlichen Beiträge liefen Ende 2011 aus, da sie als Anschubfinanzierungen konzipiert waren. Im Rahmen des Beförsterungsvertrags zahlt der Kanton weiterhin 30 Franken pro Hektare für die Beförsterung (bzw. 40 Franken pro Hektare in Nicht-Vorrang-Gebieten); total sind dies rund 900'000 Franken pro Jahr. Die RO müssen als Gegenleistung hoheitliche Aufgaben wie das Anzeichnen und die Beratung übernehmen. Die Mindestgrösse für eine RO ist 500 ha. Diese Bedingung konnte von allen RO erfüllt werden, mit Ausnahme von zwei sehr kleinen RO (Erlösen-Lindenberg und Habsburg). Insgesamt werden mit den RO rund 22'000 Hektaren Wald abgedeckt.

Die Nachfrage nach Projektgeldern hat sich leicht erhöht. Der Kanton hat trotz sehr engem Budget eingewilligt, mehr Beiträge für den Wald zu leisten. Pro Jahr sind es rund 150'000 Franken (+10 Franken pro Hektare für Nichtvorrangflächen).

Zielerreichung und Wirkung

Die Ziele der Programmvereinbarung konnten erreicht werden. Fast die gesamte Waldfläche ist mit den RO abgedeckt. Jährlich wird pro RO rund 10'000 bis 20'000 m³ Holz zentral vermarktet. Es sind aber noch nicht alle RO im „Betriebsmodus“, qualitative Verbesserungen sind nötig und möglich. Gemäss Aussagen des Kantons herrscht zurzeit etwas Stillstand u.a. weil die Finanzierung von Bundesseite ausgelaufen ist. Weitere Punkte, die eine gemeinsame Bewirtschaftung und Vermarktung erschweren, sind:

- Die Vorsitzenden der RO sind oft nicht Forstingenieure, sondern Landwirte oder Gemeinderäte; es fehlt an Fachkompetenz in der Leitung.
- Die RO haben oftmals keinen Holznutzungsplan. Der Mangel an betriebswirtschaftlichen Kenntnissen wird in den Abrechnungen sichtbar. Der Kanton empfiehlt und unterstützt finanziell den Betriebsmanagementkurs an der HAFL⁵⁵⁾, das Interesse ist aber eher gering.
- Viele Privatwaldeigentümer schliessen sich einer RO an, weil die RO (gratis) Beratung anbietet und anzeichnet, nicht weil sie auf die finanzielle Unterstützung angewiesen sind. Somit fehlt das grundsätzliche Interesse und Engagement für eine effizientere Bewirtschaftung ihrer Wälder.

Um die Umsetzung der Massnahmen zu kontrollieren und die Struktur und Effizienz zu verbessern, führt der Kanton Controllinggespräche durch⁵⁶⁾. Diese Resultate werden in einem Bericht zusammengefasst. Die Messung mit quantitativen Indikatoren bereitet Mühe, insbesondere der Mehrwert für den Waldeigentümer ist kaum quantifizierbar.

Ein Gespräch mit der Genossenschaft Wald Wiggertal hat gezeigt, dass der Betrieb durch das Programm nicht wirtschaftlicher geworden ist. Die Nutzungsrechte wurden nicht abgetreten und der Subventionsbeitrag wurde auf die Seite gelegt.

Als Kooperationsform wurden der Verein oder die Genossenschaft gewählt. Sie unterscheiden sich nur im Stimmrecht: bei der Genossenschaft gilt Kopfstimme, bei Vereinen haben gewisse Stimmen mehr Gewicht (z.B. Stiftungen). Gemäss Erfahrungswert eignen sich beide Kooperationsformen für eine RO. Die gewählte Organisationsform funktioniert allerdings besser, wenn die RO den Betriebsförster anstellt. Ein allfälliger Mehrwert wird zwar über die RO abgerechnet, kommt aber dem Betrieb bzw. dem Eigentümer zu gute. Bei getrennter Organisation (Mandat an den Betriebsförster bzw. die Holzhandelsfirma) geht der Mehrwert direkt an den Betriebsförster bzw. den Holzhändler.

55) Berner Fachhochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften

56) Geplante Durchführung alle 4 Jahre, die ersten Controllinggespräche wurden 2010 durchgeführt.

Zur Zielerreichung und Wirkung können folgende Aussagen gemacht werden:

- Durch die grosse Anzahl Betriebsförster konnte in den letzten Jahren mehr Holz mobilisiert werden, obwohl der Holzmarkt weiterhin schwierig ist. Die Betriebe sind direkt abhängig von den Einnahmen aus dem Holzverkauf, die RO spielt nur eine Vermittlerrolle; somit ist der Anreiz für wirtschaftliches Handeln gross.
- Den Forstbetrieben im Kanton Luzern geht es grundsätzlich gut, es werden keine roten Zahlen geschrieben. Einige RO konnten durch die Staatsbeiträge sogar Rückstellungen machen. Was noch fehlt, ist eine gemeinsame Abrechnung aller beteiligten Betriebe und Unternehmen einer RO. Die genauen Zahlen sind dem Kanton nicht bekannt.
- Die Flächenabdeckung ist erfolgreich, die Qualität muss aber verbessert werden. Da die Einheiten nun gegründet sind und die Förderbeiträge nur reduziert weiterfliessen, gibt es einen gewissen Stillstand.
- Die Einflussmöglichkeiten des Kantons sind beschränkt. Er kann vor allem über Beratung Einfluss nehmen.
- Die Wirkung des Programms wird grundsätzlich in Frage gestellt. Die Betriebe sind selbsttragend, sie müssen vom Holzverkauf leben können. (Aussage Forstbetrieb)
- Die Bündelung von Holz hat den Vorteil, dass weniger Fahrzeuge im Wald herumfahren. Der Verkauf von Holz hat sich nicht unbedingt vereinfacht, nur weil man grosse Mengen liefert. (Aussage Forstbetrieb)
- Die Wirtschaftlichkeit der Betriebe hängt in erster Linie vom Holzmarkt, und indirekt auch von anderen Faktoren wie der Bauwirtschaft ab und nicht nur von strukturellen Anpassungen ab. (Aussage Forstbetrieb)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Kanton Luzern mit den RO einen eigenen Weg beschritten hat, um Wirtschaftlichkeit und Grösse der Betriebe zu beeinflussen. In der Fläche war die kantonale Politik sehr erfolgreich, in einem nächsten Schritt muss dafür gesorgt werden, dass die neuen Strukturen für die gemeinsame Bewirtschaftung und Vermarktung wirklich genutzt werden und die Qualität sich noch verbessert.

4.3 Nicht am Programm beteiligte Kantone

Es wurde auch untersucht, warum einige Kantone sich nicht am Programm zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Forstbetriebe im Rahmen des NFA 08-11 beteiligt haben. In Telefoninterviews wurden in den Kantonen Solothurn, Uri und Zug die Kantonsoberförster zu den Gründen befragt.

Die Gründe für deren Nichtbeteiligung lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- *Kein akuter Bedarf für Strukturprogramme und Holzlogistikorganisationen:* Wesentliche Strukturprogramme wurden vor 2008 durchgeführt und der Aufbau von Logistikorganisationen ist speziell nach Lothar erfolgt. So hat z.B. der Kanton Solothurn die Anzahl der Forstbetriebe von 75 auf 25 reduziert, zudem wurde eine neue Holzlogistikorganisationen im Anschluss an Lothar geschaffen.
- *Holznutzung als Optimierungstatbestand:* die Situationen der Forstbetriebe und das Produkteportfolio sind sehr unterschiedlich. Die wirtschaftliche Ertragskraft von Forstbetrieben hängt nicht nur von der Holznutzung ab, sondern auch vom Produkteportfolio, von der Möglichkeit, sich über zusätzliche Dienstleistungen öffentlich (z.B. Defizitgarantie) zu finanzieren, vom Maschinenpark oder dem Angebot an Drittleistungen etc. Die einseitige Ausrichtung auf den Optimierungstatbestand Holznutzung wird der vielfältigen Realität der Forstbetriebe und deren Ziele im Hinblick auf leistungsfähigere Forstbetriebe nicht gerecht.
- *Gemeindefusionen als Treiber:* Eigentliche Treiber für die Zusammenlegung von Betrieben sind Gemeindefusionen. Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass Betriebszusammenschlüsse im Windschatten von Gemeindefusionen erfolgen, aber auch am mangelnden politischen Willen zur Vergrößerung der Gemeindestrukturen scheitern können.
- *Anforderungen des Bundes zu einseitig auf Holznutzung ausgerichtet:* Das Programm zur Förderung der Wirtschaftlichkeit der Strukturverbesserung von Forstbetrieben ist auf die Holznutzung ausgerichtet und damit für einen Schutzwaldkanton nicht attraktiv. Holznutzung stellt im Schutzwald nur ein Kuppelprodukt dar.
- *Anforderungen des Bundes sind nicht realistisch und kompliziert:* Die fixierten Mindestnutzungsmengen sind zu ambitiös bzw. die Mindestnutzungsmengen können speziell im Schutzwald nicht erreicht werden.
- *Kantonale Beratungsleistungen vorhanden:* Es bestehen bereits kantonale Fonds für Beratungsleistungen, die im Rahmen der Strukturoptimierung eingesetzt werden. Kostenoptimierungen sind ein zentrales Thema, und Betriebsabrechnungen stellen dazu zentrale Hilfsmittel dar. Betriebsberatungen inkl. Beratungen zur Strukturoptimierung werden von den Kantonen bereits angeboten.

Kantone, die in der ersten Programmperiode teilgenommen haben, in der zweiten aber nicht mehr dabei sind, nennen ähnliche Gründe.

4.4 Vergleich der kantonalen Umsetzung

Verglichen werden nachfolgend die kantonalen Umsetzungsaktivitäten und dort speziell die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen, die geförderten Projekte, die Holznutzungs- und Holzvermarktungsmengen, die Schaffung von neuen Kooperationseinheiten wie auch die adressierten Zielgruppen.

Die einzelnen Ziele sind anhand von Leistungs- und Qualitätsindikatoren in den Programmvereinbarungen festgehalten. Zur Messung der Zielerreichung in den Programmzielen „optimale Bewirtschaftungseinheiten“ und „Holzlogistik“ werden die kantonalen Ziele der Holznutzungs- und Holzvermarktungsmengen den tatsächlich realisierten Mengen gegenüber gestellt. Bei den Kantonen mit geänderten Programmvereinbarungen werden die neu vereinbarten Zielwerte berücksichtigt. Ein weiterer Leistungsindikator ist die Anzahl gegründeter Kooperationseinheiten. Die Daten sind den Programmvereinbarungen (BAFU 2008a), den Controllingberichten (BAFU 2012a) und der NFA-Datenbank (BAFU 2012c) entnommen.

4.4.1 Allgemeine kantonale Umsetzungsaktivitäten (Impact 1)

Tabelle 13 Kantonale Umsetzungsaktivitäten zu PZ 1 fasst die Umsetzungsaktivitäten der Kantone inkl. Vereinbarungen mit Zielgruppen für das Programmziel optimale Bewirtschaftungseinheiten zusammen.

Kanton	Programmziel 1		
	Anpassung von gesetzlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene	Vereinbarungen mit Forstbetrieben / Waldeigentümern	Weitere kantonale Umsetzungsaktivitäten
Bern	Nein	Nein	Nein
Graubünden	Nein	Nein	Wettbewerb Top Wald
Luzern	Nein	Ja	Regierungsratsbeschluss, Instruktion / Eigene Politik RO
St. Gallen	Ja ⁵⁷⁾	Nein	Information (Beraterdienstleistungen), Motivation via Waldregionen
Waadt	Nein	Nein	Eigene Politik (vierstufiges Konzept)
Zürich	Nein	Nein	Sensibilisierungskampagne „Zukunft Privatwald Zürich“; Förderung von Zusammenschlüssen über das Landwirtschaftsgesetz (Meliorationen; Arrondierung von Waldeigentum); Beiträge an Holzbringungskosten im steilen Privatwald, eigentümerübergreifende Planungen

Tabelle 13 Kantonale Umsetzungsaktivitäten zu PZ 1

Es fällt auf, dass für PZ 1 in der ersten Programmperiode ein Kanton die gesetzliche Grundlage auf kantonaler Ebene angepasst hat: Es handelt sich beim Kanton St. Gallen aber um eine grundsätzliche Anpassung (Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung und Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung vom 7. Dezember 1999), die wahrscheinlich auch ohne Programmvereinbarungen eingeführt worden wäre. Zu Vereinbarungen mit Forstbetrieben/Waldeigentümern sowie mit Holzlogistikorganisationen ist es im Kanton Luzern gekommen.

Bei PZ 2 liegen keine für die Umsetzung relevanten gesetzlichen Anpassungen auf kantonaler Ebene vor (Tabelle 14). Der Kanton Graubünden hat für PZ 2 die betreffenden Holzvermarktungsorganisationen verpflichtet, einen Businessplan vorzulegen, um ihre Vermarktungsmengen von 2008 bis 2011 auf mindestens 50'000 m³ pro Jahr zu erhöhen.

57) Im Kontext von grundsätzlichen Anpassungen des Waldgesetzes (sGS 651.1. und sGS 651.11)

Hervorzuheben ist zudem, dass es einzig für Programmziel 1 zu diversen weiteren kantonalen Umsetzungsaktivitäten gekommen ist. Diese reichen von einem Wettbewerb über Beratungsleistungen bis hin zum Aufgleisen einer eigenen kantonalen Politik.

Kanton	Programmziel 2		
	Anpassung von gesetzlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene	Vereinbarungen mit Forstbetrieben / Waldeigentümern	Weitere kantonale Umsetzungsaktivitäten
Bern	Nein	Nein	Anschubfinanzierung von Holzlogistikorganisationen
Graubünden	Nein	Ja	Interkantonale Strategie
Luzern	Nein	Ja	Regierungsratsbeschluss, Eigene Politik RO
St. Gallen	Ja ⁵⁸⁾	Nein	Interkantonale Strategie
Waadt	Nein	Nein	Persönliche Gespräche, Finanzierung von Beratungsleistungen (externe Berater, Mediatoren, Inspektoren, Juristen)
Zürich	Nein	Nein	Nein

Tabelle 14 Kantonale Umsetzungsaktivitäten zu PZ 2

Tabelle 15 gibt Auskunft über die Anzahl der geförderten Projekte und zeigt im Übrigen, dass die Kantone Waadt und Luzern eine grössere Zahl an Projekten ausweisen können.

Kanton	Anzahl geförderte Projekte	
	PZ 1	PZ 2
Bern	0	4
Graubünden	3	2
Luzern	12	12
St. Gallen	2	1
Waadt	11 ⁵⁹⁾	1
Zürich	0	1

Tabelle 15 Anzahl geförderte Projekte nach Programmzielen

4.4.2 Zielerreichung PZ 1: Optimale Bewirtschaftungseinheiten

Beim Programmziel der optimalen Bewirtschaftungseinheiten wird als Leistungsindikator die erreichte Holznutzungsmenge ausgewiesen (Abbildung 7).

58) Im Kontext von grundsätzlichen Anpassungen des Waldgesetzes (sGS 651.1. und sGS 651.11)

59) dont 5 uniquement avec des contributions cantonales

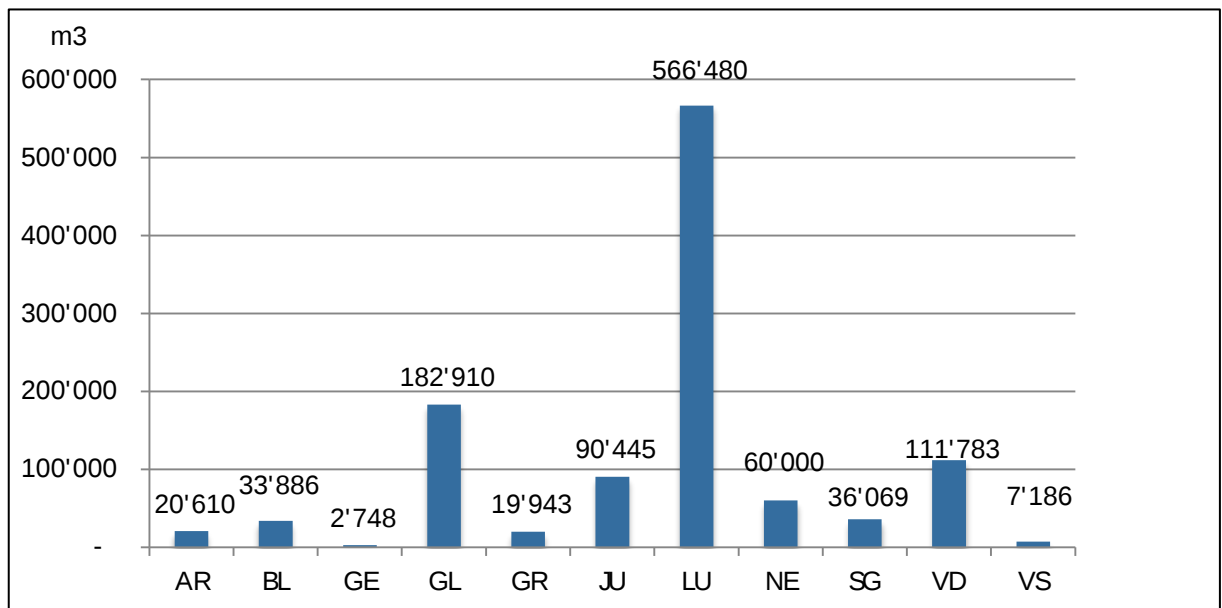


Abbildung 7 PZ 1 Kumulierte Holznutzungsmenge in m³ Ende 2011 (Quelle: NFA-Datenbank)

Der Kanton Luzern weist mit 566'500 m³ die weitaus höchste Holznutzungsmenge aus. Nicht abgebildet ist der Kanton Fribourg, da er schon Ende 2010 die Holznutzungsmenge auf 0 reduziert hat, sowie die Kantone Bern und Thurgau, die die Menge ebenfalls auf 0 korrigiert haben.

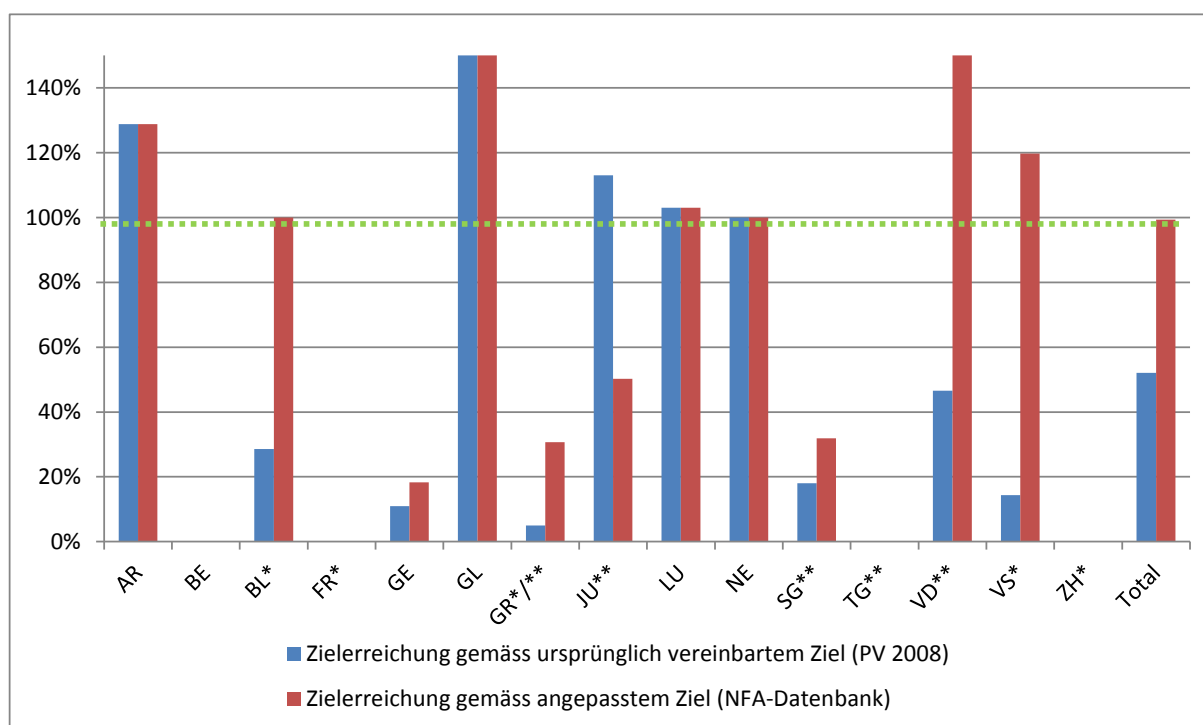


Abbildung 8 PZ 1 Zielerreichung aufgrund der realisierten Holznutzungsmenge Ende 2011
(Quelle: Programmvereinbarungen und NFA-Datenbank)

Die Abbildung 8 zeigt die Zielerreichung für PZ 1 am Ende der Programmvereinbarung, also Ende 2011. Da zwischen 2007 und 2011 die Ziele in den meisten Kantonen stark angepasst wurden, werden die ursprünglich in den Programmvereinbarungen (BAFU 2008a) definierten Ziele und die ergänzten Ziele gemäss NFA-Datenbank (BAFU 2012c) gezeigt. Kantone, die mit einem * gekennzeichnet sind, haben mit dem Bund einen Ergänzungsvertrag zur Programmvereinbarung abgeschlossen. Kantone mit ** haben ihre Ziele im Nachhinein korrigiert und müssen im 2012 eine Nachbesserung, Alternativerfüllung oder Rückzahlung machen. Der Kanton Genf hat trotz tiefer Zielerreichung keine Nachbesserung geplant⁶⁰⁾.

Während fünf Kantone die ursprünglich vereinbarten Ziele erreicht haben (100% oder darüber), haben drei Kantone die Ziele dank einer Anpassung realisiert. Die restlichen acht Kantone haben die (z.T. angepassten) Ziele der Programmvereinbarungen nur gerade zur Hälfte umgesetzt oder weisen einen noch tieferen Zielerreichungsgrad aus. Der Kanton Jura hat die Ziele für PZ1 in der Ergänzungsvereinbarung erhöht, konnte diese aber nicht erreichen.

Bis Ende 2011 wurde die insgesamt vereinbarte Holznutzungsmenge (1.14 Mio. m³) praktisch vollständig realisiert (1.13 Mio. m³ tatsächlich genutzte Menge). Bei rund 50% der Kantone konnte der Zielerreichungsgrad dank Zielanpassungen erreicht werden.

60) Stand 27.08.2012

4.4.3 Zielerreichung PZ 2: Holzlogistik

Bei der Programmzielerreichung der Holzlogistik wird als Leistungsindikator die erreichte Holzvermarktungsmenge ausgewiesen (Abbildung 9).

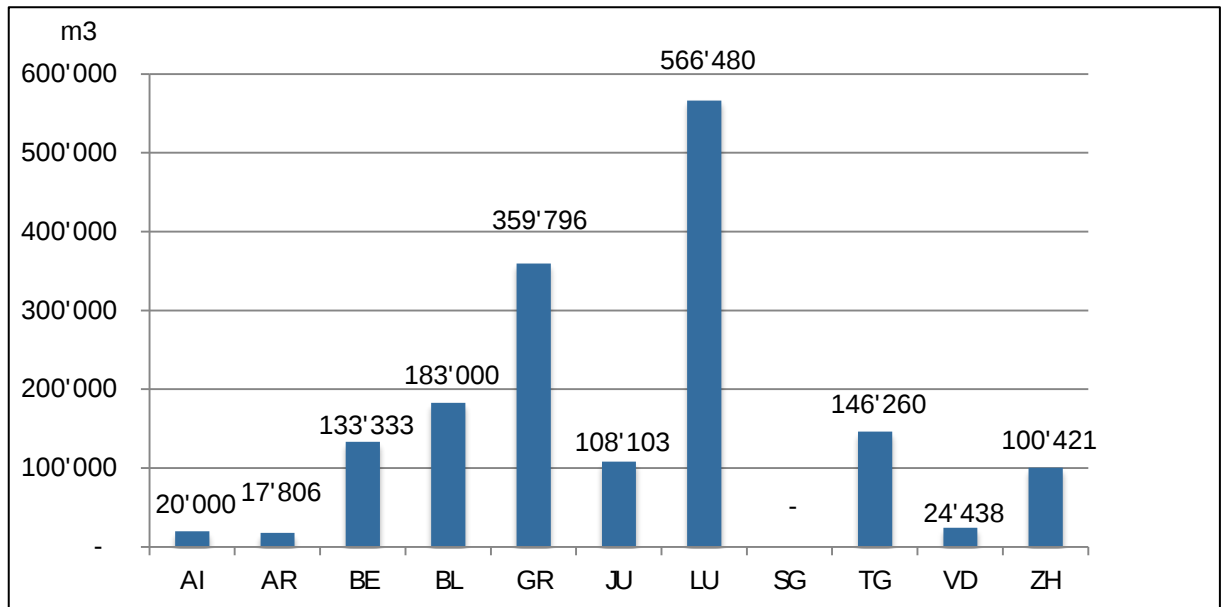


Abbildung 9 PZ 2 Kumulierte Holzvermarktungsmenge in m³ Ende 2011 (Quelle: NFA-Datenbank)

Ein Vergleich der Abbildung 7 und Abbildung 9 zeigt, dass die Regionalen Organisationseinheiten im Kanton Luzern die gesamte Nutzungsmenge vermarktet haben. Der Kanton St. Gallen hat zwar eine Holzvermarktungsmenge von 200'000 m³ vereinbart, konnte bis zu Programmende jedoch nichts davon ausweisen.

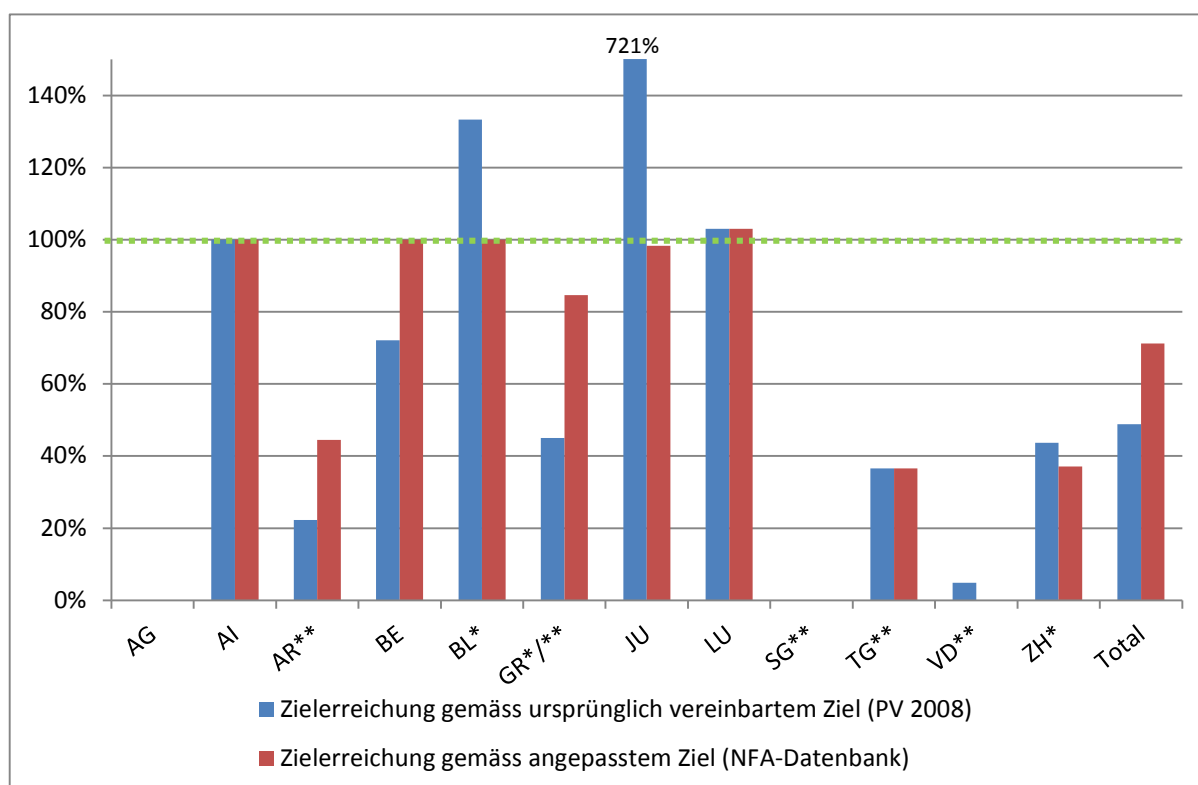


Abbildung 10 PZ 2 Zielerreichung aufgrund der realisierten Holzvermarktungsmenge Ende 2011 (Quelle: Programmvereinbarungen und NFA-Datenbank)

Abbildung 10 zeigt die Zielerreichung für PZ 2 am Ende der Programmvereinbarung, also Ende 2011. Da zwischen 2007 und 2011 die Ziele in den meisten Kantonen stark angepasst wurden, werden die ursprünglich in den Programmvereinbarungen (BAFU 2008a) definierten Ziele und die ergänzten Ziele gemäss NFA-Datenbank (BAFU 2012c) aufgestellt. Kantone, die mit einem * gekennzeichnet sind, haben mit dem Bund einen Ergänzungsvertrag zur Programmvereinbarung abgeschlossen. Kantone mit ** haben ihre Ziele im Nachhinein korrigiert und müssen im 2012 eine Nachbesserung, Alternativerfüllung oder Rückzahlung machen.

Folgende Kantone haben eine Nachbesserung oder Alternativerfüllung ihrer Ziele beantragt (in den Abbildungen mit ** gekennzeichnet): AR, GR, JU, SG, TG und VD. Im Falle einer Nachbesserung haben die Kantone die Möglichkeit, die nicht erreichte Leistung bis 31.12.2012 nachzubessern. In diesen Fällen muss mittels eines Controllingberichts die Nachbesserung rapportiert werden. Dazu erhalten die Kantone im Frühjahr 2013 ein zusätzliches Formular zur Rapportierung der nachgeleisteten Arbeiten, dieser Prozess läuft parallel zum ordentlichen Reporting 2012⁶¹). Im Falle einer Nichterreichung bleibt die Möglichkeit einer Rückzahlung

61) Schreiben an die Kantone („Information über Nachbesserung PV 1. Periode“) vom Juli 2012

der erhaltenen Beiträge bestehen. Der Kanton Zürich hat die Ziele mit der Ergänzungsvereinbarung erhöht, die er aber nicht erreichen konnte.

Vom angezielten Vermarktungsvolumen (2.33 Mio. m³) wurden gut zwei Drittel (1.66 Mio. m³) auf den Markt gebracht, dies trotz relativ grosszügiger Anpassungen der kantonalen Ziele während der ersten NFA-Periode.

4.4.4 Zielerreichung in Bezug auf die Schaffung von neuen Kooperationseinheiten

Die Programmvereinbarungen enthalten auch Ziele über die Anzahl der zu schaffenden Kooperationseinheiten, denn letztere sorgen dafür, dass die Nutzungs- und Vermarktungsziele erreicht werden können. Die Messung der Anzahl neu geschaffener Betriebs- und Vermarktungsorganisationen ist für die Beurteilung der kantonalen Bemühungen in der Waldwirtschaft deshalb von grosser Relevanz. Die Daten sind den Programmvereinbarungen (BAFU 2008a), den Controllingberichten (BAFU 2012a) und der NFA-Datenbank (BAFU 2012c) entnommen.

Die Tabelle 16 gibt eine Übersicht der kantonalen Ziele und des Entwicklungsstands zu den geschaffenen Kooperationseinheiten gemäss Programmvereinbarung (Ende 2011).

Kanton	PZ 1		PZ 2	
	Ziel Programmvereinbarung	Stand Ende 2011	Ziel Programmvereinbarung	Stand Ende 2011
AG	-	-	0	0
AI	-	-	0	0
AR	1	1	0	1
BE	5	0	4	1
BL	0	1	1	1
GE	0	2	-	-
GL	0	0	-	-
GR	10	2	2	2
JU	0	3	0	1
LU	13	12	13	12
NE	0	0	-	-
SG	10	2	0	1
TG	1	0	0	1
VD	0	6	0	1
VS	0	1	-	-
ZH	1	0	1	1
TOTAL	41	30	21	22

Tabelle 16 Zielvereinbarungen und Schaffung von Kooperationseinheiten (Quelle: Programmvereinbarungen und NFA-Datenbank)

Für das Programmziel 1 variieren die Ziele bezüglich der Anzahl angestrebter Betriebszusammenschlüsse zwischen null und dreizehn Kooperationseinheiten pro Kanton, wobei das gesamtschweizerische Ziel für die Programmvereinbarung 2008 bei 41 Einheiten liegt. Die Anzahl der neu zu schaffenden Einheiten hängt mit der Höhe der zu erzielenden Holznutzungs- und Holzlogistikmenge zusammen. Demzufolge haben Kantone mit hohen Zielen bezüglich Holzmenge auch hohe Ziele in der Schaffung von Kooperationseinheiten. Dies trifft auf die Kantone Bern, Graubünden, Luzern und St. Gallen zu. Während bis Ende 2011 nur die Kantone Appenzell-Ausserhoden und Luzern die Zielvereinbarung vollständig oder beinahe erfüllt haben, haben die Kantone Bern, Graubünden, St. Gallen, Thurgau und Zürich ihre Zielvereinbarungen nicht erreicht. Interessant ist, dass fünf Kantone Kooperationseinheiten geschaffen haben, obwohl keine direkten Zielvereinbarungen dafür bestanden.

Gesamthaft betrachtet liegt die Schaffung von 30 Kooperationseinheiten für PZ 1 bis Programmende deutlich unter der gesamtschweizerischen Zielvereinbarung von 41 Einheiten. Bei Programmziel 2 sieht das Verhältnis zwischen der Zielvereinbarung und dem Entwicklungsstand der Kooperationseinheiten wesentlich besser aus. Auffallend ist, dass in den meis-

ten Kantonen die gesamte Anzahl der in den Vereinbarungen definierten Holzvermarktungsorganisationen schon nach einem Jahr (also Ende 2008) bestanden hat (hier nicht abgebildet). Gemäss den Qualitätsindikatoren ist aber nicht nur die Schaffung von Kooperationseinheiten, sondern auch die „dauerhafte Zusammenarbeit“ zwischen Kooperationseinheiten durch einen Kooperationsvertrag, eine Kooperationsverpflichtung oder die Konstituierung einer Rechtspersönlichkeit ein vorrangiges Kriterium für die langfristige Wirkung der Fördergelder (BAFU 2008b: 228).

4.4.5 Ansprache der Zielgruppen (Impact 2)

Die Auswertung der Zielgruppen zeigt, dass je nach Kanton mit dem Programm eine andere Zielgruppe angesprochen wurde. Während für das Programmziel 1 vor allem Bürger- und Ortsgemeinden Adressaten waren, stand beim Programmziel 2 die Schaffung von Holzvermarktungsorganisationen im Vordergrund. Tabelle 17 gibt einen ersten Hinweis, dass die Zielgruppen speziell für das Programmziel 1 nicht eindeutig waren.

Kanton	Programmziel 1	Programmziel 2
BE	Bürgergemeinden Die Bürgergemeinden haben mit wenigen Ausnahmen nicht reagiert	Holzvermarktungsorganisationen Sättigung erreicht, die bestehenden sollen sich selbstständig weiter entwickeln; „keine Einmischung des Kantons in die Privatwirtschaft“
GR	Gemeinden Es haben 2 Gemeinden auf das Programm angesprochen	Forstbetriebe
LU	Privatwaldeigentümer, Gemeinden, Korporationen Alle Zielgruppen haben gut auf das Programm angesprochen	
SG	Ortsgemeinden (kein einziger Privatwaldbesitzer konnte zur Zusammenarbeit motiviert werden)	Holzmarkt Ostschweiz AG Zielgruppen der AG wurden erreicht (u.a. auch Ortsgemeinden)
VD	Communes regroupées en triages forestiers Zielgruppen haben gut auf das Programm angesprochen	
ZH	Privatwaldbesitzer Haben nicht angesprochen	Zürich Holz AG

Tabelle 17 *Ansprache der Zielgruppen im Überblick*

Die Erreichung der Privatwaldbesitzer erweist sich grundsätzlich als schwierig. Die anderen Zielgruppen haben mit Ausnahme der Kantone Luzern und Waadt eher wenig auf die einzelnen Projekte angesprochen. In 2 von 6 Kantonen ist damit die Ansprache der Zielgruppen gelungen.

4.4.6 Förderung der Wirtschaftlichkeit von Forstbetrieben?

In den Gesprächen mit den Kantonen wurde deutlich, dass die Interviewten der Ansicht sind, dass die Fördermassnahmen wenig bis gar nicht zur Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe beigetragen haben und auch nicht ursächlich der Grund für weniger und grössere Betriebe sind. Der Kanton Graubünden ist der Meinung, dass das Programm das Bewusstsein für betriebswirtschaftliche Fragen gestärkt hat.

Die entsprechenden Daten zur Wirtschaftlichkeit wurden im Rahmen des Fragebogens an die Kantone erhoben. Anhang 2 enthält eine Übersicht der teilweise sehr lückenhaften Daten zu Betriebsergebnissen, Grösse und Anzahl der Betriebe. Ein Zusammenhang zu dem im Übrigen sehr kleinen NFA-Programm optimale Bewirtschaftungseinheiten lässt sich bezogen auf die erwünschten Wirkungen wie verbesserte Betriebsergebnisse, grössere Betriebe nicht erkennen. Das hat u.a. auch damit zu tun, dass einige Einheiten vor nicht allzu langer Zeit gegründet worden sind.

Was nun die juristische Form der neu gegründeten Kooperationseinheiten/ Betriebszusammenschlüsse betrifft, gibt es grosse Unterschiede, sie reichen von Aktiengesellschaften oder GmbH über Vereine und Genossenschaften bis hin zu Pachtverträgen. Alle Kantone haben mit ihrer Kooperationsform gute Erfahrungen gemacht, die Wahl ist in den meisten Fällen freigestellt (vgl. Kapitel 4.2). Neue Zusammenarbeitsmodelle oder ein sogenannter bester Weg konnte aufgrund unserer Erhebungen nicht identifiziert werden.

4.5 Fazit

Die kantonalen Fallstudien und speziell auch die Analyse der kantonalen Vollzugspraktiken führen zu folgenden Schlussfolgerungen bezüglich der Umsetzung und der Reaktion der Zielgruppen: Wirkungen in der vom Programm angezielten Form – grössere Betriebe, wirtschaftlichere Betriebe – liessen sich nicht messen. Ein Grund dafür liegt sicher auch im fehlenden Datenmaterial.

Die Effektivität der kantonalen Umsetzungsmassnahmen der Bundesvorgaben als Beurteilungskriterium für Impact 1 zeigt:

- Die Kantone haben Massnahmen im Vollzugsmodus umgesetzt.
- Mehrheitlich haben die Kantone keine eigenen Programme auf kantonomer Ebene aufgelegt, die Kantone LU und VD sind mit dem guten Beispielen voran gegangen.
- Es wurden zusätzliche kantonale Massnahmen realisiert.

Die Zielerreichung als Beurteilungskriterium des Impacts 2, d.h. der Wirkung bei den Zielgruppen zeigt:

- Der Grad der Zielerreichung für PZ 1 und PZ 2 fällt in den Kantonen sehr unterschiedlich aus.
- Die verschiedenen Zielgruppen haben wenig bis gar nicht (Privatwaldbesitzer) auf die Programme angesprochen (Ausnahme LU und VD).
- Drei Viertel der Betriebsgemeinschaften, die gegründet wurden, waren bereits mehrheitlich vorgängig aufgegleist.
- Die untersuchten Betriebszusammenschlüsse gehen ursächlich wenig bis gar nicht auf das vorliegende Programm zurück.
- Die Anzahl der Holzlogistikorganisationen hat über die Zeit wenig zugenommen. Die Mehrzahl wurde im ersten Berichtsjahr geschaffen.

5 Beurteilung der Wirkungen (Outcome) und Empfehlungen

Im folgenden Kapitel werden die Lehren aus der Analyse der kantonalen Umsetzungen zusammengetragen und gesamtheitlich beurteilt. Insbesondere interessiert dabei, ob Förderatbestände und Kriterien beibehalten oder für die Periode 2016 angepasst werden sollen. Der Art und Weise der Kooperation und der institutionellen Zusammenarbeit ist dabei speziell Beachtung zu schenken.

Auf Gesetzesstufe (siehe Kapitel 3.1) ist eine Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Situation, welche durch Defizite geprägt ist, als Oberziel proklamiert. Als Unterziel oder auch als Massnahme wird die Schaffung grösserer Forst- und Holzvermarktungsbetriebe angesehen. Auf Verordnungsstufe und in noch stärkerem Ausmass durch das Handbuch NFA werden diese wirtschaftlich-organisatorischen Ziele ergänzt durch das Element Holzmenge, welches zum zentralen Leistungsindikator und damit indirekt zum bedeutenden Programmziel erhoben wurde.

Unter den Outcomes bzw. den Wirkungen verstehen wir die eigentlichen Wirkungen des Programms. Demzufolge sind damit die verbesserte wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft und eine Effizienzsteigerung der Managementeinheiten gemeint.

5.1 Allgemeine Wirkungen des Programms und Zielerreichung

Wie lässt sich nun die Wirksamkeit der Wirtschaftlichkeitsmassnahmen im Wald messen? Im Vordergrund stehen:

- die Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe gemessen am Betriebsergebnis
- die Anzahl und Grösse der Betriebe und deren Wachstum über die Zeit
- die Zusammenarbeitsmodelle und Kooperationsformen

Es lassen sich aufgrund der kantonalen Umsetzungen und der Einschätzung der Wirkungen der Massnahmen in den Kantonen (dazu speziell auch die kantonalen Fallstudien in Kapitel 4.2.) keine klaren Zusammenhänge zwischen einem verbesserten Betriebsergebnis und den Fördermassnahmen zur Strukturverbesserung herstellen. Die hat. u. a. auch mit der mangelhaften Datengrundlage zu tun. Eine Gegenüberstellung der Betriebsergebnisse der Jahre 2000 / 2007 / 2011 lässt keine allgemein gültigen Schlüsse zu (siehe Tabelle A1 im Anhang). Die zusätzlich eingeholten Auskünfte zur Umsetzung in den Kantonen zeigen auf, dass die Schaffung von neuen Kooperationseinheiten oft nicht ursächlich auf die Fördermassnahmen zur Schaffung von optimalen Bewirtschaftungseinheiten und zur Holzlogistik zurückzuführen

ist, sondern oft im Windschatten von anderen Prozessen wie z.B. Gemeindefusionen etc. erfolgt ist.

Wirkungen in der vom Programm formulierten Hypothese „grössere Betriebe = wirtschaftlichere Betriebe“ liessen sich zumindest nicht messen. Ein Grund dafür ist u.a. auch das fehlende Datenmaterial. So war es den Kantonen mehrheitlich nicht möglich, aussagekräftige Daten zur (verbesserten) Ertragslage der Kooperationseinheiten zu liefern. Die Erfassung dieser betriebswirtschaftlichen Grössen war im Rahmen des Programms nicht vorgesehen.

Bezüglich der Zusammenarbeitsmodelle weisen die Kantone sehr unterschiedliche Erfahrungen aus. Empfehlungen für die geeignete Rechtsform der Betriebsgemeinschaften und der Holzlogistikorganisationen fallen sehr unterschiedlich aus. Ein sogenannt «bester Weg» lässt sich nicht erkennen. Festzuhalten ist ebenfalls, dass im Rahmen dieses Programms eine neue Form der Zusammenarbeit entwickelt wurde und zwar im Kanton Luzern die Regionalen Organisationen.

Seitens der Kantone wurde immer wieder angemerkt, dass es sich bei der Schaffung von neuen Betriebseinheiten um sehr zeitintensive Prozesse handelt, für die vier Jahre nicht ausreichend seien, deren Wirkungen auch kurzfristig nicht evaluiert werden könne und die vielfach auch politisch angestossen würden. Speziell erwähnt wurden in allen Kantonen als wichtiger Treiber die Gemeindefusionen wie auch die Reformpakete für Forstverwaltungen, die aber mehrheitlich bereits vor 2008 abgeschlossen waren.

Die Einschätzung der Wirkungen der Fördermassnahmen lässt sich demzufolge wie folgt zusammenfassen:

- Es sind in einigen Kantonen kleinere positive Effekte bei der Schaffung von Betriebsgemeinschaften erkennbar, einige wenige grössere Einheiten wurden im Rahmen der Fördermassnahmen geschaffen.
- Bezogen auf die Schaffung von Holzvermarktungsorganisation ist festzuhalten, dass hier in der Zwischenzeit zumindest in den vertieft untersuchten Kantonen eine gute Abdeckung erreicht ist und die Zahl der Holzvermarktungsorganisation in der untersuchten Vierjahresperiode angestiegen ist.
- Wirkungen in der vom Programm angezielten Form (grössere Betriebe, wirtschaftlichere Betriebe etc.) lassen sich mit den vorhandenen Daten nicht messen.
- Es lässt sich mit den vorhandenen Daten kein ursächlich messbarer Zusammenhang zwischen den Massnahmen des Förderprogramms und wachsenden Betriebsgrössen und einer höheren Rentabilität herstellen. Das heisst, es konnte anhand der vorlie-

genden Untersuchung nicht nachgewiesen werden, ob das Förderprogramm die betriebswirtschaftliche Situation verbessern konnte.

- Die Förderungsmassnahmen haben zu einem Zeitpunkt eingesetzt, als die Holzvermarktungsaktivitäten in den Kantonen nach Lothar wie auch die Reformprojekte bereits angelaufen bzw. mehrheitlich aufgelegt waren; daher war der Umsetzungserfolg von Programmziel 2 in der ersten NFA Periode relativ gesehen auch besser aus beim Programmziel 1.

5.2 Umsetzungsaktivitäten und Adressatengruppen

Bei den untersuchten Fördermassnahmen stand der kantonale Vollzug im Rahmen der ersten Umsetzungsperiode des NFA im Zentrum. Der neue Finanzierungsmodus musste sich sicher zuerst noch einspielen. Die Analyse der kantonalen Umsetzungsaktivitäten des Bundesprogramms zeigt, dass die Umsetzung mehrheitlich im Sinne des klassischen Vollzugs erfolgt ist. Die kantonalen Umsetzungsaktivitäten des Bundesprogrammes sind demzufolge auf einem tiefen Niveau und mehrheitlich durch wenig Eigenaktivitäten/-initiative der Kantone geprägt.

Es erstaunt darum auch nicht, dass die Beteiligung der Kantone über die Zeit für beide Ziele eher abnimmt. Speziell bezogen auf PZ 2 ist ein gewisser Sättigungsgrad festzustellen. Das Programmziel 2 muss zukünftig wahrscheinlich nicht mehr unterstützt werden, da kaum mehr Bedarf dafür besteht.

Aus der Analyse der Zielgruppenreaktion - die Zielgruppen haben vereinzelt und wenig bis gar nicht auf die Finanzmittel angesprochen - und der finanziellen Reduktion des Programmumfangs in der ersten Programmperiode lässt sich ablesen, dass das Interesse an den Fördergeldern eher beschränkt war. Ein Grund dafür bestand sicher darin, dass speziell bei PZ 1 die Zielgruppen nicht klar bestimmt waren. Gemäss Auskünften der Abteilung Wald waren Privatwaldbesitzer keine eigentliche Zielgruppe, sie wurden jedoch in einigen Kantonen adressiert. Dies ist ein Hinweis auf Unklarheiten im Programm bzw. auf den hohen kantonalen Gestaltungsspielraum.

Hauptgründe für die eher tiefe Beteiligung sind nach Auskunft der Kantone ebenfalls die geringen Chancen auf Erfolg bei den Privatwaldbesitzern. Eine Ausnahme bildet der Kanton Luzern, wo auch viele private Eigentümer zur Teilnahme in den Regionalen Organisationen motiviert werden konnten. Als weiteres wichtiges Hindernis wird bei öffentlichen Körperschaften die starke Gemeindeautonomie angegeben. Für die Holzlogistikorganisationen wird ein gewisser Sättigungsgrad konstatiert.

Für das Förderprogramm des Bundes werden folgende Punkte als relativ kritisch eingeschätzt:

- *Fokussierung auf Hilfsgrosse Holznutzung*: die Situationen der Forstbetriebe und das Produkteportfolio sind sehr unterschiedlich. Die wirtschaftliche Ertragskraft von Forstbetrieben hängt nicht nur von der Holznutzung, sondern auch vom Produkteportfolio, von der Möglichkeit, sich über zusätzliche Dienstleistungen öffentlich (z.B. Defizitgarantie, Leistungsabgeltung) zu finanzieren, vom Maschinenpark oder dem Angebot an Drittleistungen etc. ab. Die einseitige Ausrichtung auf den Optimierungstatbestand Holznutzung wird der vielfältigen Realität der Forstbetriebe und deren Ziele im Hinblick auf leistungsfähigere Forstbetriebe nicht gerecht.
- *Zielgruppenadressierung*: Die Fallstudien in den Kantonen haben gezeigt, dass die Zielgruppen speziell auch beim Programmziel 1 nicht vollständig geklärt waren.
- *Unrealistische und komplizierte Leistungsindikatoren*: Dass es für die Messung der Umsetzung der Fördermassnahmen Leistungsindikatoren braucht, ist völlig unbestritten. Die fixierten Mindestnutzungsmengen sind aus Kantonssicht zu ambitiös bzw. die Mindestnutzungsmengen können speziell im Schutzwald nicht erreicht werden. Die vom Bund definierten Leistungsindikatoren speziell für PZ1 eignen sich nicht für alle Standorte und Regionen. Als weiterer Leistungsindikator müsste sicher auch die Ertragskraft der Bewirtschaftungseinheit gemessen und ins Controlling aufgenommen werden.

5.3 Gründe für die beschränkte Wirkung der Fördermassnahmen

Die Förderung der Strukturverbesserung und die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Forstbetrieben sind Themen, die immer wieder auf der Agenda der Forstverwaltungen stehen. Die Schaffung von optimalen Bewirtschaftungsstrukturen stösst jedoch insofern an Grenzen, als sich einige Umfeldfaktoren als hinderlich erweisen. Dabei unterscheiden wir zwischen strukturellen Grössen, Kontextfaktoren und den Spezifika des Förderprogramms:

Die strukturellen Grössen lassen sich wie folgt umschreiben:

- Die Eigentumsverhältnisse stellen eine wichtige strukturelle Grösse dar, die in kurzer Frist eigentlich kaum verändert werden kann. Diese ist traditionell stark verankert und grundsätzlich schwer gestaltbar.
- Hinzu kommt, dass Waldbesitz sehr oft öffentlich ist und damit der stark politischen Einflussnahme unterworfen ist. Die Gemeindeautonomie ist auch heute noch eine starke Triebkraft im kommunalen Handeln.

- Die Privatwaldbesitzer haben keinen Anreiz an ihrem Besitz etwas zu ändern und sind oft nicht auf finanzielle Einnahmen z.B. aus der Holznutzung angewiesen.

Die situativen Kontextfaktoren sind folgende.

- Ob eine Kooperationseinheit neu geschaffen wird, hängt u.a. von der politischen Einflussnahme und anderen Programmen wie jenen zu den Gemeindefusionen und zu den Verwaltungsreformen ab. Vielfach laufen entsprechende Neuformierungen im Windschatten von anderen öffentlichen Programmen.
- Zu nennen ist ebenfalls ein fehlender finanzieller Problemdruck, denn sehr oft werden die Defizite der Forstbetriebe durch die öffentliche Hand aufgefangen (i.d.R. werden diese Gelder als quasi Abgeltung für erbrachte öffentliche Leistungen gesehen).
- Hinzu kommt, dass die meisten Holzvermarktungsorganisationen bereits im Anschluss an Lothar aufgebaut worden sind (diese haben auch keine Fördergelder aus den NFA Programmvereinbarungen erhalten).
- Holznutzung ist – insbesondere im Privatwald – sehr stark vom Holzpreis abhängig.

Die Spezifika des Förderprogramms beeinflussen die Umsetzung des Programms ebenfalls:

- Das Wirkungsmodell, das davon ausgeht, dass grössere Betriebe dank Förderung der Holznutzung grundsätzlich ertragreicher sind, wird den unterschiedlichen Ausgangslagen von Forstbetrieben nicht gerecht. Zugrunde liegt die Annahme, dass ab einer Mindestgrösse sogenannte Skaleneffekte eintreten. Die Holznutzungsmengen sind in diesem Zusammenhang Hilfsgrössen.
- Die Adressaten waren von Beginn an zu wenig klar bestimmt, was den Kantonen Gestaltungsspielraum gab: sollen mit dem Programm die öffentlichen oder vermehrt private Forstbetriebe angesprochen werden?
- Die starke Fokussierung auf die Holznutzung als Hilfsindikator hat dazu geführt, dass trotz der Aufforderung im NFA Handbuch Rentabilitätszahlen zu verwenden, diese wenig bis gar nicht erhoben wurden und die Effizienzerhöhung der Betriebe nicht im Fokus stand.
- Die relativ starren Vorgaben bezüglich der Holznutzungs- und Holzvermarktungsmenge verhindern einen flexiblen und den regionalen Verhältnissen angepassten Vollzug.



Abbildung 11 Gründe für die beschränkte Wirkung des Programms

5.4 Empfehlungen für die Förderperiode 2016-19

5.4.1 Varianten für das weitere Vorgehen

Für die Ausgestaltung der Förderperiode 2016-2019 bieten sich die folgenden drei Optionen an:

- Einstellen des Programms
- Kleinere Verbesserungen, aber Beibehalten des aktuellen Gesamtkonzeptes
- Spezifische Anpassungen für Programmziel 1 Optimale Bewirtschaftungseinheiten

Zu berücksichtigen ist, dass die strukturellen Rahmenbedingungen und Kontextgrößen auch in Zukunft erschwert bleiben: so ist weiterhin von der hohen Gemeindeautonomie, den sich schwer veränderbaren Eigentumsstrukturen wie auch dem fehlenden finanziellen Anreiz zur Holznutzung bei den Privatwaldbesitzern auszugehen. Spielraum für die Steuerung ist hingegen bei der Programmgestaltung vorhanden. Dafür sind die Grundlagen, speziell der Schwerpunkt 2 aus dem Aktionsplan Holz heranzuziehen.

Die Diskussionen mit den Kantonen haben zudem ergeben, dass die Verbesserung der Strukturen und Betriebszusammenschlüsse auf kantonaler Ebene weiterhin ein forstpolitisches Thema bleiben, hingegen eine gewisse Sättigung und Abdeckung bei den Holzvermarktungsorganisationen erreicht ist. Demzufolge schlagen wir vor, die Förderung für PZ 2 ab 2016 einzustellen, hingegen sollen die Strukturveränderung der Holznutzungseinheiten bzw. Betriebszusammenschlüsse in angepasster Form weiterhin unterstützt werden.

5.4.2 Verbesserungsvorschläge der Kantone

Erste Hinweise auf mögliche Verbesserungen haben die Kantone in den Interviews gegeben. Nachfolgend eine kleine Auswahl der kantonalen Vorschläge:

- Die vom Bund definierten Leistungsindikatoren eignen sich nicht für alle Standorte und Regionen.

-
- Die Mindestmenge von 10'000 m³ Holznutzung ist zu hoch und muss flexibler gestaltet sein (wurde für die 2. NFA-Periode bereits angepasst).
 - Die Gegenüberstellung von Daten aus dem Jahr 2007 mit 2011 ist nicht aussagekräftig, denn situative Faktoren können diese Datengrundlagen stark beeinflussen (Holzpreis, Zwangsnutzungen etc.).
 - Die Anzahl Betriebe ist kein guter Indikator für die Messung der Ertragskraft.
 - Die Holznutzungsmenge in m³ ist nicht aussagekräftig für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Betriebe.
 - 4 Jahre sind oft zu kurz, um langfristige Programme umzusetzen; die Bundesbeiträge müssten sich z.B. auf 10 Jahre beziehen und degressiv angelegt werden.
 - Schon bestehende Kooperationseinheiten müssten auch beitragsberechtigt sein und könnten mit einem Bonus-Malus-System belohnt werden.
- Warum soll ein grösserer Betrieb in jedem Fall wirtschaftlicher sein? Diese Hypothese gilt nicht für alle Regionen und Betriebe. Ausserdem kann die Wirtschaftlichkeit ab einer bestimmten Grösse wieder abnehmen. Die Annahme „bigger = better“ wird nicht von allen Kantonen geteilt.
 - Die Hauptkosten fallen bei der Holzernte und Pflege sowie bei der Verjüngung an. Massnahmen zur Kostensenkung sollten dort ansetzen. Aber auch in diesem Zusammenhang ist die Eigentumsstruktur ein hemmender Faktor.
 - Privatwaldeigentümer sollen für Strukturverbesserungen gewonnen werden (immer mehr auch Städter ohne Bezug zu Holz), dafür müssen die Schwerpunkte anders gesetzt werden (keine Holznutzung) und z.B. Biodiversitätsförderung oder die Produktion von Energieholz ins Zentrum gesetzt werden.
 - Massnahmen auf der Absatzseite sollten neue Verwendungsarten von Holz (insb. Laubholz) fördern wie auch bessere Rahmenbedingungen für Sägereien schaffen. Ein wichtiger Anhaltspunkt stellt dafür der Aktionsplan Holz dar, der bei den Kantonen noch wenig bekannt ist (Interface 2011).
 - In Gebieten mit vielen kleinen Parzellen müssen Alternativen zu Waldzusammenlegungen entwickelt werden (z.B. Eigentum arrondieren).
 - Die Förderung von überbetrieblicher Zusammenarbeit wird als wirksam eingeschätzt.
 - Betriebsberatungen durch externe Berater scheinen den Zusammenschluss von Betrieben zu begünstigen.
 - Betriebswirtschaftliche Aus- und Weiterbildungen der Förster wie auch deren generelle Sensibilisierung stellen wichtige Grundlagen für eine höhere Wirtschaftlichkeit der Betriebe dar. Betriebsrechnungen sind dafür wiederum die Basis.

- Die Kantone wünschen sich ebenfalls eine Unterstützung von interkantonalen Massnahmen, speziell im Zusammenhang mit PZ2 wurde dieser Aspekt betont.

5.4.3 Neu konzipiertes Programm mit Schwerpunkt auf PZ 1

Wir schlagen vor, das Förderprogramm auf das Programmziel „optimale Bewirtschaftungseinheiten“ zu konzentrieren. Dabei sind – in der Reihenfolge unseres Analyserasters – folgende Elemente in die Gestaltung und Umsetzung des Programms aufzunehmen:

- Es ist vom Willen des Gesetzgebers auszugehen, dass die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Waldbewirtschaftung ein förderungswürdiger Tatbestand des Bundes ist. (Art. 38a WaG).
- Die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Waldbewirtschaftung kann jedoch nicht allein mit der vermehrten Holzproduktion gleichgesetzt werden.
- Das Programmdesign ist so zu gestalten, dass die dafür notwendige Daten zur Messung der Wirtschaftlichkeit bereits von Beginn weg mitbedacht und konzipiert werden
- Aufgrund einer vorwiegend historischen Auslegung von Art. 38a WaG besteht das Hauptziel dieser Förderung in der Kostensenkung und im Vermeiden von Defiziten der Forstbetriebe. Dies soll über die Schaffung von effizienten Forstbetrieben erreicht werden.
- Aufgrund der vorliegenden Untersuchung können „effiziente Forstbetriebe“ nicht automatisch mit „grösseren Forstbetrieben“ gleichgesetzt werden. Ebenso wenig kann eine vermehrte Holzproduktion mit „effizienten Forstbetrieben“ gleichgesetzt werden.
- Diesen differenzierten Mechanismen ist bei der Ausgestaltung eines Förderungsprogrammes Rechnung zu tragen, und zwar sowohl bei der konkreten Zielsetzung wie auch bei den möglichen Instrumenten.
- Als Zielsetzung sollte deshalb die Schaffung effizienter Betriebsstrukturen und nicht die Förderung der Holzproduktion oder einfach die Schaffung grösserer Betriebe gewählt werden.
- Als Messgrösse könnte der Nachweis des Abbaus von Defiziten verwendet werden, wobei dieser Nachweis mittels verbindlichen Businessplänen oder ähnlichen Dokumenten zu belegen wäre. Ob die Betriebe dieses Ziel durch Betriebsvergrösserung oder mehr Holzproduktion oder anderen Rationalisierungsmassnahmen etc. erreichen, ist für den Bund oder den Kanton nicht relevant.
- Dies wiederum spricht für eine Strategie des „Management by objectives“, d.h. der Bund gibt nur die Ziele vor, überlässt es aber den Kantonen und Forstbetrieben, wie sie dieses Ziel erreichen.

-
- Dieses Vorgehen verlangt von den Kantonen eigenständige Konzepte und Massnahmen für die Förderung der Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe. Sie könnten damit stärker auf ihre bestehenden Unterschiede z.B. in Bezug auf Topographie, Eigentumsverhältnissen, politische und administrative Strukturen und Prozesse, Leistungen der Forstbetriebe und deren Abgeltungen durch die öffentliche Hand etc. Rücksicht nehmen.
 - An einer Starthilfe sollte festgehalten werden (keine Dauersubventionierung), die 4-jährige Förderungsdauer ist zu überdenken, da diese aus der Sicht der Kantone als zu kurzfristig angesehen wird.
 - In der vorgeschlagenen Strategie spielt es eigentlich keine Rolle, ob es sich bei den Letztadressaten um private oder öffentliche Waldeigentümer handelt, wobei sich speziell die Adressierung der privaten Waldeigentümer als schwierig erweisen hat. Allerdings sollte der Bund als Beitragsgeber z.B. in den Programmvereinbarungen festlegen, was er unter einem förderungswürdigen Forstbetrieb versteht. Wie die vorliegende Untersuchung zeigt, sind Waldfläche oder Holznutzung hier nur bedingt zutreffende Kriterien. Rechtsform, Buchführungs- und Planungspflicht, Anzahl Angestellte etc. sind weitere Kriterien, die betrachtet werden können. Wünschenswert wäre hier sicher eine Abstimmung mit der Forststatistik.
 - Bei den Wirkungen gilt es zu berücksichtigen, dass es sich bei den Förderbeiträgen des Bundes um freiwillige Anreize handelt, welche die Forstbetriebe annehmen oder ablehnen können. Die Inanspruchnahme und damit auch die Wirkung der Beiträge hängen somit in hohem Masse von der Überzeugung und der Motivation der anvisierten Forstbetriebe ab. Information, Beratung, Aus- und Weiterbildung sowie ein möglichst einfacher Förderungsmechanismus sind daher unabdingbare Voraussetzungen für einen möglichst hohen Wirkungsgrad. Im Sinne von „exempla docent“ sind das Aufzeigen und Aufarbeiten von positiven Beispielen (mit den entsprechenden Erfolgsfaktoren) im eigenen Kanton oder in anderen Kantonen ein nützliches Begleitinstrument.
 - Diese aufgrund der vorliegenden Evaluation gemachten Empfehlungen legen insgesamt den Schluss nahe, einen möglichst konsequenten bottom-up Ansatz zu wählen. Dies bedeutet, dass Forstbetriebe, die trotz sogenannter Defizite die Multifunktionalität, insbesondere aber die öffentlichen Leistungen ihres Waldes sicherstellen, nicht zu ihrem wirtschaftlichen Glück gezwungen werden sollen bzw. deren Deckung durch die öffentliche Hand separat ausweisen sollten. Ähnliches gilt für die Kantone: Solange diese die Schaffung effizienter Forstbetriebe nicht als primäre Aufgabe des Staates ansehen oder vom durch den Bund konzipierten Förderungsprogramm nicht über-

zeugt sind, kann nicht erwartet werden, dass ein derartiges Programm seine volle Wirkung entfalten wird.

Literaturverzeichnis

Amt für Wald des Kantons Bern (2008): Fördermassnahmen AURIGA. Kreisschreiben KS 3.8/4 vom 28.03.2006.

Amt für Wald Graubünden (2008): Top Wald. Projektwettbewerb zur Förderung optimaler Betriebsstrukturen bei der Waldbewirtschaftung im Kanton Graubünden.

Amt für Wald, Amt für Wirtschaft und Tourismus, Amt für Gemeinden Graubünden (2010): Rundholzmarkt Graubünden. Handlungsempfehlungen zur Erhöhung des Angebots von sägefähigem Rundholz im Kanton Graubünden.

Berner Fachhochschule für Landwirtschaft SHL/Waldwirtschaft Schweiz/Bundesamt für Umwelt (2010): Kooperationen in der Schweizer Waldwirtschaft, Bern.

Bundesamt für Statistik BFS (2012): Schweizer Forststatistik 2011.

Bundesamt für Umwelt BAFU (2008a): Programmvereinbarungen Waldwirtschaft 2008-2011. Bern: Dokumentation BAFU, 2008.

Bundesamt für Umwelt BAFU (2008b): Handbuch NFA im Umweltbereich. Bern.

Bundesamt für Umwelt BAFU (2011a): Forstwirtschaftliches Testbetriebsnetz der Schweiz: Ergebnisse der Jahre 2008 – 2010.

Bundesamt für Umwelt BAFU (2011b): Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich. Bern.

Bundesamt für Umwelt BAFU (2011c): Jahrbuch Wald und Holz 2011. Bern.

Bundesamt für Umwelt BAFU (2012a): Controllingberichte der Kantone 2008-2011. Interne Dokumente des BAFU.

Bundesamt für Umwelt BAFU (2012b): Programmvereinbarungen Waldwirtschaft 2012-2015. Bern: Dokumentation BAFU.

Bundesamt für Umwelt BAFU (2012c): NFA-Datenbank, Stand 12.06.2012. Internes Dokument.

Bundesamt für Umwelt BAFU (2012d): Ergänzungsvereinbarungen zu den Programm-

vereinbarungen Waldwirtschaft. Interne Dokumente.

Bussmann W. (1995): Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen. Ein Leitfaden.

Kanton Zürich, Baudirektion (2010): Waldentwicklungsplan Kanton Zürich 2010.

Interface (2011): Ressourcenpolitiken Holz der Kantone – Auslegeordnung und Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der nationalen Ressourcenpolitik Holz des Bundes, Luzern.

Krebs B. (2003): Privatwald: Was macht erfolgreiche Zusammenarbeit möglich? Wald und Holz 1/03, S. 23.

Landwirtschaft und Wald (lawa) Kanton Luzern (2005): Instruktion Nr. 8, Förderung von wettbewerbsfähigen regionalen Organisationen (RO).

Schmidhauser A. (2008): Der Privatwaldkanton Luzern gibt sich ein neues Profil. Zürcher Wald, Aug. 2008.

Seeland K., Hansmann R., Kilchling P., Simmler M., Godat J. (2009): Intersektorale Innovationspolitik im Forstbereich als Beitrag zur Regionalentwicklung – dargestellt anhand zweier Projektbeispiele im Kanton Luzern.

Waldwirtschaftsverband Zürich (2008): Projekt „Zukunft Privatwald Zürich“, Schlussbericht.

A1 Daten zu den Programmvereinbarungen und Betriebsergebnissen

Kanton	Bundesbeitrag in Fr. (geflossen)	Kantonsbeitrag in Fr. (geflossen)	Total Kanton und Bund in Fr.	Kantonsbeitrag in %
AG	-	-	-	
AI	12'000	12'000	24'000	50%
AR	53'600	24'885	78'485	32%
BE	100'000	72'027	172'027	42%
BL	149'680	106'000	255'680	41%
GE	55'000	90'798	145'798	62%
GL	20'000	-	20'000	0%
GR	355'000	327'926	682'926	48%
JU	274'000	60'000	334'000	18%
LU	830'000	881'179	1'711'179	51%
NE	56'000	5'400	61'400	9%
SG	371'000	20'000	391'000	5%
TG	260'000	119'065	379'065	31%
VD	200'000	216'079	416'079	52%
VS	45'226	17'007	62'233	27%
ZH	182'250	-	182'250	0%
Total	2'963'757	1'952'366	4'916'123	40%

Tabelle A1.1 Anteil ausbezahlter Kantonsbeiträge an Gesamtbeiträgen nach Kanton 2008-2011 (Quelle: NFA-Datenbank)

Kanton	PZ 1		PZ 2	
	Beitrag Bund in Fr. bis Ende 2011	An Holzmenge ge- messene Zielerrei- chung 2011 in %	Beitrag Bund in Fr. bis Ende 2011	An Holzmenge ge- messene Zielerrei- chung 2011 in %
AG	-		-	
AI	-		12'000	100%
AR	29'600	129%	24'000	45%
BE	-		100'000	100%
BL	40'332	100%	109'349	100%
GE	55'000	18%	-	
GL	20'000	457%	-	
GR	85'000	31%	270'000	85%
JU	208'000	50%	66'000	98%
LU	500'000	103%	330'000	103%
NE	56'000	100%	-	
SG	181'000	32%	190'000	0%
TG	20'000		240'000	37%
VD	160'000	186%	40'000	
VS	45'226	120%	-	
ZH	20'000		162'250	37%
Total	1'420'158	99%	1'543'599	71%

Tabelle A1.2 Gegenüberstellung Bundesbeiträge und an Holzmenge gemessene Zielerreichung PZ 1 und PZ 2 (Quelle: NFA-Datenbank)

Kanton	Betriebsergebnis (in Tausend Franken)		
	2000	2007	2010
Bern	-16'197	2'837	2'072
Graubünden	-1'239	-1'857	-4'652
Luzern	-2'375	4'102	2'613
St. Gallen	138	1'729	1'763
Waadt	-37'708	-10'530	-14'168
Zürich	-10'189	-6'978	-8'877
Total Schweiz	-95'274	-13'434	-33'410

Tabelle A1.3 Wirtschaftliche Lage der Forstbetriebe (Quelle: BFS 2012)

A2 Fragebogen an Kantone und Auswertungen

Teil 1: Fragen bezogen auf Programmvereinbarung PZ1 „optimale Bewirtschaftungseinheiten“

- 1 Wie viele Kooperationseinheiten in der Waldwirtschaft (zusammengeschlossene Forstbetriebe) gab es in Ihrem Kanton?

per 31.12.2007	per 31.12.2011

- 2 Welche Ziele sind in der Programmvereinbarung zu PZ1 „optimale Bewirtschaftungseinheiten“ 2008-2011 festgehalten?

- a Anzahl zu schaffende Organisationseinheiten
- b Holznutzungsmenge aller Betriebszusammenschlüsse bzw. Kooperationseinheiten (in m3)
- c Werden die in der Programmvereinbarung 2008-2011 festgehaltenen Ziele vollständig erreicht?
- ja ☐
- nein ☐ Falls nein, Grad der Zielerreichung?
- Falls nein, warum nicht?

- 3 Welche Massnahmen hat der Kanton ergriffen, um die in der Programmvereinbarung PZ1 festgehaltenen Ziele umzusetzen?

- a Anpassung von gesetzlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene
- nein ☐
- ja ☐ → welche?
- b Vereinbarungen mit Forstbetrieben / Waldeigentümern
- nein ☐
- ja ☐ → welche?
- c Weitere
-

- 4 Hat der Kanton die in den Programmvereinbarungen festgehaltenen Ziele durch weitere Vorgaben ergänzt? Falls ja, welche?

nein ☐

ja ☐ → welche?

- 5 Wie viele Projekte zur Förderung optimaler Bewirtschaftungseinheiten wurden unterstützt?

Anzahl Projekte	
Holznutzungsmenge der beteiligten Betriebe in m3	2007
	2011

- 6 Beschreibung der einzelnen Projekte

- Projekt 1: Name Projektträger
- a Beteiligte Einheiten (Forstbetriebe, Unternehmen, Verbände etc.)
- öffentliche Forstbetriebe nein ☐
- ja ☐ → welche?
- private Forstbetriebe nein ☐
- ja ☐ → welche?
- weitere
- b Kooperationsform / rechtliche Form (Zweckverband, Verein, einfache Gesellschaft, Genossenschaft, AG, GmbH, ...)
-
- c Fläche der beteiligten Betriebe in ha
- d Holznutzungsmenge der beteiligten Betriebe in m3
- | | |
|---------------------|----------------------|
| Vor Zusammenlegung | <input type="text"/> |
| Nach Zusammenlegung | <input type="text"/> |
- e Förderbeitrag 2008-2011 in CHF
- | | |
|--------|----------------------|
| Bund | <input type="text"/> |
| Kanton | <input type="text"/> |
- f Weitere Angaben

Teil 2: Fragen bezogen auf Programmvereinbarung PZ2 „Holzlogistik“

7 Wie viele Holzlogistik-Organisationseinheiten (Kooperationseinheiten) gab es in Ihrem Kanton?

per 31.12.2007

per 31.12.2011

8 Welche Ziele sind in der Programmvereinbarung zu PZ2 „Holzlogistik“ 2008-2011 festgehalten?

a Anzahl zu schaffende Organisationseinheiten

b Holzvermarktungsmenge aller Kooperationseinheiten (in m3)

c Werden die in der Programmvereinbarung 2008-2011 festgehaltenen Ziele vollständig erreicht?

ja ☐

nein ☐

Falls nein, Grad der Zielerreichung?

Falls nein, warum nicht?

9 Welche Massnahmen hat der Kanton ergriffen, um die in der Programmvereinbarung PZ2 festgehaltenen Ziele umzusetzen?

a Anpassung von gesetzlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene

nein ☐

ja ☐ → welche?

b Vereinbarungen mit Holzlogistikorganisationen

nein ☐

ja ☐ → welche?

c Weitere

10 Hat der Kanton die in den Programmvereinbarungen festgehaltenen Ziele durch weitere Vorgaben ergänzt? Falls ja, welche?

nein ☐

ja ☐ → welche?

11 Wie viele Projekte zur Förderung der Holzlogistik wurden unterstützt?

Anzahl Projekte

Holzvermarktungsmenge im Kanton total in m3

2007

2011

12 Beschreibung der einzelnen Projekte

Projekt 1: Name Projektträger

a Beteiligte Einheiten (Forstbetriebe, Unternehmen, Verbände etc.)

öffentliche Forstbetriebe

nein ☐

ja ☐ → welche?

Privatwaldeigentümer

nein ☐

ja ☐ → welche?

weitere

b Kooperationsform / rechtliche Form (Zweckverband, Verein, einfache Gesellschaft, Genossenschaft, AG, GmbH, ...)

c Fläche der beteiligten Betriebe in ha

d Holznutzungsmenge der beteiligten Betriebe in m3

2007

2011

e Förderbeitrag 2008-2011 in CHF

Bund

Kanton

f Weitere Angaben

Teil 3: Fragen bezogen auf Zielerreichung und Wirksamkeit

13 Wie wird die Zielerreichung auf der Ebene der Projekte überprüft?

--

14 Wie haben sich die Forstbetriebe von 2008-2011 verändert?

		31.12.2007	31.12.2011
a Anzahl Betriebe im Kanton	Total		
	an Projekten beteiligte Betriebe		
b Durchschnittliche Grösse der Betriebe (Waldfläche in ha)	Total		
	an Projekten beteiligte Betriebe		

15 Wie haben sich die Kennzahlen zur Holznutzung-/Vermarktung von 2008-2011 verändert?

		2007	2011
a Jahresnutzung (m3)	Total Kanton		
	an Projekten beteiligte Betriebe		
b Vermarktung (m3)	Total Kanton		
	an Projekten beteiligte Betriebe		
c Finanzieller Ertrag aus Holznutzung	Total Kanton		
	an Projekten beteiligte Betriebe		

16 Wie hat sich die Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe im Kanton seit 2008 entwickelt?

		2007	2011
a Betriebseinnahmen	Total		
	an Projekten beteiligte Betriebe		
b Betriebsausgaben	Total		
	an Projekten beteiligte Betriebe		
c Betriebsergebnis	Total		
	an Projekten beteiligte Betriebe		

17 Sind neue Kooperationsformen entstanden? Wenn ja, welche?

--

18 Hat sich eine dauerhafte Zusammenarbeit für die Holznutzung und den Holzabsatz eingestellt? Wie wird diese für die kommenden Jahre sichergestellt?

--

Auswertungen

Die Anzahl und Waldfläche der an Projekten beteiligten Betriebe wird in den wenigsten Kantonen systematisch erfasst. Wo die Zahlen vorliegen sind die kantonalen Unterschiede sehr gross. Dies liegt an den sehr unterschiedlichen Eigentumsstrukturen wie auch an den Schwerpunkten bei der Umsetzung des Programms.

Kanton	An Projekten beteiligte Betriebe (in Klammern: Anteil an allen kantonalen Betrieben)		Waldfläche der an Projekten beteiligten Betriebe in ha	
	per 31.12.2007	per 31.12.2011	per 31.12.2007	per 31.12.2011
Bern	0	0	-	-
Graubünden	k.A.	3 (3%)	k.A.	4'300
Luzern	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
St. Gallen ⁶²⁾	k.A.	2	489	1'710
Waadt	k.A.	71 ⁶³⁾	k.A.	251 ⁶⁴⁾
Zürich	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.

Tabelle A2.1 An Projekten beteiligte Forstbetriebe und deren Waldfläche im Vergleich

Kanton	Anzahl zusammengeschlossene Forstbetriebe		Anzahl Holzlogistikeinheiten	
	per 31.12.2007	per 31.12.2011	per 31.12.2007	per 31.12.2011
Bern ⁶⁵⁾	5	6	5	6
Graubünden	0	3	1	3
Luzern	5	17	(siehe linke Spalten)	
St. Gallen	nicht erfasst	2	1	1
Waadt	7	30	nicht bekannt	nicht bekannt
Zürich	0	0	1	1

Tabelle A2.2 Entstehung neuer Kooperationseinheiten zwischen 2008 und 2011

Die Anzahl neuer Kooperationseinheiten geben einen Hinweis auf die Zusammenschlüsse von Betrieben zwischen 2007 und 2011. In allen Kantonen kam es in der ersten Programmperiode zu Zusammenschlüssen bei Forstbetrieben. Luzern und Waadt haben zahlenmässig viel bewirken können. Im Kanton Zürich hingegen wurden mit dem Programm keine Kooperationen angeregt. Insgesamt wird mit dem Programm die Entstehung einer dauerhaften Zusammen-

62) keine Angaben zum Anteil an Gesamtzahlen Kanton, da diese nicht bekannt sind

63) dont 24 (=6 projets aussi soutenus par la Confédération) et 47 (=5 projets soutenus que par le Canton)

64) 424 pour les 6 projets aussi soutenus par la Confédération et 162 pour les 5 projets soutenus que par le Canton

65) Gemäss Forststatistik (BFS 2012)

arbeit für die Holznutzung und den Holzabsatz gefördert. Zur langfristigen Sicherstellung dieser neuen Kooperationen kann zurzeit noch keine Aussage gemacht werden.

Kanton	Holznutzung total Kanton (m ³ /Jahr)		... davon an Projekten beteiligte Betriebe (m ³ /Jahr)	
	2007	2011	2007	2011
Bern	524'151	524'151	k.A.	k.A.
Graubünden	365'000	426'000	k.A.	130'000
Luzern	398'515	280'942	57'488	166'726
St. Gallen	323'000	280'000	16'200	14'300
Waadt	572'314	587'542	k.A.	102'988 ⁶⁶⁾
Zürich	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.

Tabelle A2.3 Veränderung der Holznutzungsmenge zwischen 2008 und 2011 (Quelle: Umfrage EBP)

Die Holznutzungsmenge hat in zwei von sechs Kantonen zugenommen, in weiteren zwei abgenommen. Ob die Beteiligung am Programm (d.h. in vom Bund geförderten Projekten) einen Einfluss hatte, lässt sich aufgrund der dünnen Datengrundlage nicht sagen. Eine deutliche Steigerung der Holznutzungsmenge bei beteiligten Betrieben ist nur im Kanton Luzern ersichtlich. Die Holzvermarktungsmenge konnte in drei von sechs Kantonen gesteigert werden (inkl. Luzern, siehe dazu auch Tabelle A2.4). Wiederum ist es nicht möglich, Aussagen über den Einfluss der Beteiligung an Projekten zu machen, da Angaben von den Kantonen fehlen.

Kanton	Betriebsausgaben total (Fr.)		davon an Projekten beteiligte Betriebe (Fr.)	
	2007	2011	2007	2011
Bern	66'835'697	68'481'752	k.A.	k.A.
Graubünden	65'098'350	71'535'101	k.A.	5'500'000
Luzern	12'218'455	13'468'924	unbekannt	unbekannt
St. Gallen	k.A.	k.A.	2'570'000	3'368'000
Waadt	51'658'705	57'473'100	k.A.	10'917'052 ⁶⁷⁾
Zürich	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Total Schweiz	527'573'000	577'863'000	-	-

Tabelle A2.4 Entwicklung der Betriebsausgaben (Quelle: Umfrage EBP; Daten Schweiz: BFS 2012)

66) dont 56'984 (=6 projets aussi soutenus par la Confédération) et 46'004 (=5 projets soutenus que par le Canton)

67) dont 5'684'258 (=6 projets aussi soutenus par la Confédération) et 5'232'794 (=5 projets soutenus que par le Canton)

Betriebsausgaben sind in allen Kantonen (sofern Daten zur Verfügung stehen) gestiegen. Ein direkter Zusammenhang mit dem NFA-Programm kann nicht hergestellt werden, da verschiedene Faktoren weit grössere Einflüsse auf die Betriebsausgaben haben (insbesondere der Holzpreis).

Kanton	Betriebseinnahmen total (Fr.)		davon an Projekten beteiligte Betriebe (Fr.)	
	2007	2011	2007	2011
Bern	69'672'315	67'621'213	k.A.	k.A.
Graubünden	63'056'806	68'916'854	k.A.	5'000'000
Luzern	16'320'090	18'389'456	unbekannt	unbekannt
St. Gallen	k.A.	k.A.	2'635'000	3'390'000
Waadt	31'226'793	35'271'449	k.A.	7'066'474 ⁶⁸⁾
Zürich	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Total Schweiz	514'139'000	544'453'000	-	-

Tabelle A.2.5 Entwicklung der Betriebseinnahmen (Quelle: Umfrage EBP; Daten Schweiz: BFS 2012)

Bei den Betriebseinnahmen zeigt sich, dass diese in vier von sechs Kantonen etwas gestiegen sind, ein Zusammenhang mit der Projektbeteiligung lässt sich daraus aber nicht schliessen. Andere Faktoren wie der Holzpreis spielen eine weitaus wichtigere Rolle.

Kanton	Betriebsergebnis total (Fr.)		davon an Projekten beteiligte Betriebe (Fr.)	
	2007	2011	2007	2011
Bern	2'836'618	-860'539	k.A.	k.A.
Graubünden	-2'041'544	-2'618'247	k.A.	-500'000
Luzern	4'101'635	4'920'532	unbekannt	unbekannt
St. Gallen	k.A.	k.A.	65'000	22'000
Waadt	-20'431'912	-22'201'651	k.A.	-3'850'578 ⁶⁹⁾
Zürich	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Total Schweiz	-13'434'000	-33'410'000	-	-

Tabelle A 2.6 Entwicklung des Betriebsergebnisses (Quelle: Umfrage EBP; Daten Schweiz: BFS 2012)

68) dont 3'803'152 (=6 projets aussi soutenus par la Confédération) et 3'263'322 (=5 projets soutenus que par le Canton)

69) dont -1'881'106 (=6 projets aussi soutenus par la Confédération) et -1'969'472 (=5 projets soutenus que par le Canton)

Die Entwicklung des Betriebsergebnisses zeigt nur im Kanton Luzern eine Verbesserung zwischen 2007 und 2011. Alle anderen Kantone weisen nach der ersten Programmperiode ein schlechteres Betriebsergebnis aus.

A3 Leitfaden Interviews mit kantonalen Forstverwaltungen

1. Kantonale Zielsetzungen

- a. Welche sind die aktuellen Themen und Probleme der kantonalen Waldpolitik?
- b. Welche Bedeutung haben die Ziele zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe für Ihren Kanton? Handelt es sich bei der Erhöhung der Wirtschaftlichkeit um ein im Kanton ein relevantes Problem?
- c. Welche Ziele hat sich der Kanton für die Periode 08-11 im Bereich der Programmziele 1 („Optimale Bewirtschaftungseinheiten“) und 2 („Holzlogistik“) gesetzt?
- d. Welche Ziele wollte der Kanton erreichen? Holznutzung versus Holzvermarktung? Stärkung der Kooperationseinheiten? Oder andere?

2. Umsetzungsaktivitäten kantonal

- a. Wie haben Sie in Ihrem Kanton das Bundesprogramm auf kantonaler Ebene umgesetzt?
- b. Können Sie die zentralen Elemente umschreiben (Strategien, Programme, Gesetzesänderungen, Finanzierungsmodelle, ...)?
- c. Welche Schwerpunkte wurden gesetzt (*vgl. Umfrage*)? Warum diese Schwerpunktsetzung?
- d. ev. klärende Fragen zu Finanzflüssen / Kantonsbeiträgen (*vgl. Auswertung Controllingberichte*)

3. Realisierte Projekte

- a. Konnten jene Projekte realisiert werden, die Sie aus kantonaler Warte angestrebt haben?
- b. Welche Zielgruppen haben auf das kantonale Programme angesprochen?
- c. Wie hat sich die Nachfrage nach Projektgeldern entwickelt?
- d. Welche neuen Kooperationsformen sind entstanden?

4. Zielerreichung

- a. Wie schätzen Sie den Zielerreichungsgrad im Rahmen der ersten Periode ein?
- b. Sind neue Kooperationsformen ausprobiert und angeregt worden? Gibt es aufgrund Ihrer Erfahrungen Kooperationsformen, die besser funktionieren?
- c. Konnten die Nutzungs- und Vermarktungsmengen erhöht werden?
- d. Haben die Projekte dazu beigetragen, die Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe zu erhöhen (*vgl. Umfrage*)?
- e. Wie haben Sie die Wirkung auf Projektebene laufend überprüft? Mit welchen Indikatoren?
- f. Wie schätzen Sie die Langfristwirkungen ein? Wie kann der Kanton langfristige Wirkungen sicherstellen?
- e. Haben Sie weitere Effekte des Programms beobachtet?

5. Empfehlungen

- a. Was würden Sie bundesseitig unternehmen, damit die Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe erhöht werden kann?
- b. Wie könnten Massnahmen im Rahmen des NFA aus Ihrer Sicht effizienter und wirksamer gestaltet werden?
- c. Wie könnte das Programm für die NFA-Periode 2016-2019 angepasst werden?

- d. Erscheinen Ihnen die Förderkriterien (in m³ Holznutzung/Holzvermarktung) kongruent? Sehen Sie alternative, besser geeignete Förderkriterien?

6. Zusätzliche Infos

- a. Unterlagen
- b. Adressen von Betriebsgemeinschaften etc.

7. Abschluss

- a. Weitere Bemerkungen / Anliegen

A4 Leitfaden Interviews mit Betriebsgemeinschaften

1. Beteiligung

- a. Was hat Sie bewogen, sich am Programm des Kantons und des Bundes zu beteiligen?

2. Zielerreichung / Erfahrungen

- a. Wie schätzen Sie die Wirkung des Programms ein?
- b. Was sind Ihre Erfahrungswerte bezogen auf das Programm? Was hat gut funktioniert, was ist verbesserungswürdig?

3. Empfehlungen

- a. Was würden Sie unternehmen, damit die Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe erhöht werden kann?
- b. Was sollte bei der Fortführung des Programms im Rahmen der NFA-Periode ab 2016 beachtet werden?

4. Abschluss / zusätzliche Infos

- a. Generelle Bemerkungen?
- b. Unterlagen zu Projekten?

A5 Leitfaden Interviews mit nicht beteiligten Kantonen

1. Warum haben Sie sich im Programm nicht beteiligt?

2. Besteht in Ihrem Kanton das Problem der Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe nicht?

3. Lösen Sie das Problem der Wirtschaftlichkeit grundsätzlich anders? Wie?