NPM-Pilotbetrieb Kreisforstamt 5, Thun, Kanton Bern

Autor(en): **Zimmer, Heinz**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **148 (1997)**

Heft 4

PDF erstellt am: **22.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-765456

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

NPM-Pilotbetrieb Kreisforstamt 5, Thun, Kanton Bern[1]

Von *Heinz Zimmer*

Keywords: New Public Management; forest policy; forest administration.

FDK: 67: 907: 932: (494.34)

1. Das Kreisforstamt 5, Thun

Das Kreisforstamt 5, Thun, umfasst neben einer öffentlichen Verwaltung auch ein eigentliches Unternehmen mit einem beachtlichen Forstbetrieb. Es vollzieht die Waldgesetzgebung auf rund 9000 ha Wald, wovon etwa die Hälfte Privatwald ist (Verwaltungs- oder Hoheitsaufgaben). Besonders in der Umgebung der Agglomeration Thun-Steffisburg mit einer starken Verzahnung von Siedlungsgebiet / Landwirtschaft / Wald ist die forstpolizeiliche und planerische Tätigkeit recht intensiv. Die Holznutzung ist aufgrund der Wuchsverhältnisse mit jährlich rund 60000 m^3 sehr hoch (etwa 9 m^3/ha/Jahr im öffentlichen Wald und 4,5 m^3/ha im Privatwald). Die Wälder, die sich von 550 m ü.M. bis 1450 m erstrecken, weisen daneben noch wesentliche Schutz- und Wohlfahrtsfunktionen auf. Der Staatsforstbetrieb, also die Unternehmung, bewirtschaftet etwa 1000 ha Staatswald und einen Pflanzgarten. Die jährliche Nutzung beträgt 8500 m^3. Daneben werden im Auftragsverhältnis Facharbeiten für Dritte ausgeführt und staatliche Forstprojekte in Eigenregie realisiert (Aufforstung, Pflege, Verbau, Erschliessung).

In erster Linie war der relativ grosse Staatswald ausschlaggebend dafür, dass gerade das Kreisforstamt Thun als Pilotprojekt ausgewählt wurde. Seit vielen Jahren wird versucht, den Staatswald möglichst rationell zu bewirtschaften. Trotz guter Kostenrechnung seit 1989 (BAR) konnten aber bisher Anstrengungen und Erfolge zuwenig kommuniziert werden. Mit NPM sollte dies nun möglich sein.

[1] Nach einem Referat, gehalten am 2. Dezember 1996 im Rahmen der Montagskolloquien der Abteilung für Forstwissenschaften der ETH Zürich.

2. Produkte

Bei NPM gilt es, die gegen aussen erbrachten Leistungen als Produkte zu erkennen und zu definieren. Die einzelnen Produkte, die sich nahestehen, werden zu Produktegruppen zusammengefasst. Da es sich beim Kreisforstamt Thun um einen Pilotversuch handelt, war es wichtig, einerseits alle Leistungen des Kreisforstamtes mit möglichst genau umschriebenen Produkten abzudecken, anderseits aber auch die Produkte so zu wählen, dass sie bei einer Ausdehnung des Pilotprojektes auf den gesamten bernischen Forstdienst mit geringfügigen Anpassungen übernommen werden können. Die Vielgestaltigkeit des Kreisforstamtes mit Hoheitsaufgaben, Produktionswald, Erholungswald, reinem Schutzwald und Wald mit besonderem Wert für den Naturschutz war dem Projekt förderlich. Vorerst wurden folgende Produktegruppen festgelegt *(Tabelle 1)*:

- Aufsicht und Dienstleistungen (Verwaltung): umfassend den hoheitlichen Bereich, d.h. den Vollzug der Waldgesetzgebung.
- Staatsforstbetrieb: im Prinzip den eigentlichen Profitbereich des Unternehmens
  Holz: 1. und 2. Produktionsstufe
  Arbeiten für Dritte
  Nebenbetriebe (Pflanzgarten)
- Schutz und Wohlfahrtsleistungen des Staatswaldes:
  = Non-Profitbereich
  – Schutz- und Wohlfahrtsleistungen des Produktionswaldes
  – $\bar{+}$ reiner Schutzwald
  – $\bar{+}$ reiner Erholungswald
  – $\bar{+}$ Waldreservat mit speziellen Auflagen für die Holznutzung

Tabelle 1: NPM Kanton Bern: Leistungen = Produkte.

öffentliche Verwaltung		***Unternehmung***
Aufsicht und Dienstleistungen	**Staatswald Staatsforstbetrieb**	**Staatswald Schutz und Wohlfahrt**
Beratung	Holz	Schutzwald Hirsigr./Breitw.
Walderhaltung Forstpolizei	Arbeiten für Dritte	Waldreservat Rotmoos
Vollzug Fördermassn.	Neben-Erzeugnisse	Erholungswald Kandergrien
Information Lehrtätigkeit		Schutz/Wohlf. übriger Wald
Verwaltungs-aufträge		

Die ausgewählten Produkte sind nun gleichzeitig Kostenträger. Auf sie sind Budgetierung, Kostenrechnung, Stundenrapportsystem und Controlling abgestimmt.

Mit der Budgetgenehmigung erteilt der Grosse Rat den politischen Auftrag. Er genehmigt jährlich die drei Produktegruppen des Kreisforstamtes und stellt einen globalen Budgetbetrag zur Verfügung. Die vereinbarten Ziele und Qualitätsmerkmale sind ebenfalls Bestandteil des politischen Auftrages.

Folgende Budgetzahlen werden genehmigt:
- Saldo der laufenden Rechnung
- Saldo der Investitionsrechnung
- Saldi der Produktegruppen nach Kostenrechnung.

3. Produkte aus dem «Profit»-Bereich

Das Produkt Holz

Der Holzproduktion wird beim NPM-Projekt des Kantons Bern trotz schlechter Holzmarktlage und im Unterschied zu andern NPM-Projekten nach wie vor eine zentrale Bedeutung zugedacht. Das Produkt Holz umfasst die 1. und 2. Produktionsstufe auf der vorrangig für die Holzproduktion ausgeschiedenen Fläche (85 % der Gesamtfläche) mit folgenden Indikatoren und Standards:
bezüglich Produktionsmenge:

Indikator: produzierte Holzmenge
Standard: 8000 Efm ∓ 25 % (Hiebsatz 8500 Efm)

bezüglich Qualität:

Indikatoren: Nachhaltiger Vorrat
Anteil plenterartige Wälder
Laubholzanteil
Arbeitssicherheit

Standards: Vorrat gemäss nachhaltiger Planung pro Produktionsgebiet
Steigern des Anteils plenterartige Wälder
Steigern des Laubholzanteils
Suva-Prämie nach Bonus-Malus-System

Sowohl Indikatoren wie Standards müssen im Laufe der Pilotphase verfeinert oder z.T. erst noch erfunden werden. Die Schwierigkeit besteht dabei darin, dass waldbauliche Massnahmen qualitativ nur mittel- bis langfristig genügend beurteilt werden können.

Produkt Arbeiten für Dritte

Dieses Produkt muss insgesamt zumindest kostendeckend sein (Vollkostenrechnung!) und darf nicht zum Selbstzweck werden. Der Staat stellt nicht Personal an, um Arbeiten für Dritte auszuführen, sondern macht Arbeiten für Dritte, um die für die Staatswaldbewirtschaftung notwendigen Waldarbeiter dauernd auslasten zu können.

Produkt Pflanzgarten/Verschulgarten

Hier geht es im wesentlichen um die Versorgung des Staatswaldes mit guten Pflanzen geeigneter Provenienzen und um die Bereitstellung zusätzlicher Pflanzen nach Bedarf. Es ist einfach abzuschätzen, welche «negative» Wirkung NPM in dieser Produktegruppe haben kann, wenn z.B. ein Konjunktureinbruch wie gerade jetzt stattfindet:

- Rückgang der Holzpreise
- Rückgang der absetzbaren Holzmenge
- Rückgang der Drittaufträge
- Rückgang der Pflanzungen und Kulturen

4. Produktegruppe Schutz- und Wohlfahrtsleistungen

Als Beispiel sei das Produkt Waldreservat Rotmoos erwähnt. Der Staatswald Rotmoos liegt vollumfänglich in einer Moorlandschaft und grenzt unmittelbar an ein Hochmoor von nationaler Bedeutung. Es handelt sich um gut aufgebaute Plenterwälder. Die gesamte Fläche ist seit längerer Zeit Bestandteil des Naturschutzgebietes Rotmoos mit grossem ökologischem Wert (z.B. Auerhuhn). In Übereinstimmung mit den Naturschutzorganisationen sind wir überzeugt, dass die schöne Struktur der Plenterwälder und die gute Biotopeignung für das Auerhuhn nur durch eine regelmässige feine Pflege der Bestände erhalten werden kann. Bereits bisher wurde auf die Naturschutzbelange Rücksicht genommen, indem z. B. auf eine direkte Erschliessung verzichtet und sowohl Nutzung wie Pflege sehr schonend ausgeführt wurden.

Obwohl diese Sondermassnahmen zur Realisierung der Naturschutzziele nötig waren, wurden sie in der Betriebsabrechnung bisher immer der Holzproduktion belastet und ausschliesslich forstlich finanziert. Im Rahmen des NPM-Projektes wurde nun ein eigenes Produkt ausgeschieden, und es werden die NPM-Grundsätze angewandt. Für die Anordnung und Finanzierung der Massnahmen sowie für die Erfolgskontrollen konnte man mit der kantonalen Naturschutzfachstelle eine einfache zweckmässige Regelung finden. Die Finanzierung der speziell notwendigen Massnahmen durch den Besteller mittels interner Verrechnung fördert dabei gleichzeitig das Kostenbewusstsein.

5. Produktegruppe Aufsicht und Dienstleistungen

Obwohl die neue Verwaltungsführung im besonderen die eigentliche Verwaltung anspricht, entstanden hier fast die grössten Probleme bei der Budgetierung und namentlich auch bei der Festlegung der Indikatoren und Standards. Die Gründe mögen wohl darin liegen, dass die Verwaltung des Kreisforstamtes Thun bereits heute sehr schlank ist (rund 4 Personen), die Leistungen unregelmässig anbegehrt werden und der Aufwand nicht einheitlich ist. Ist z. B. der Holzmarkt schlecht, so wird weniger Holz angezeichnet und somit auch der Beratungsaufwand geringer.

Im Produkt Walderhaltung / Forstpolizei ist wohl die Anzahl der Geschäfte massgebend, der Aufwand pro Geschäft lässt sich aber kaum normieren. Ziel dieser Produktegruppe nach Direktionsauftrag ist die quantitative und qualitative Walderhaltung, wie sie sich aus dem Gesetz ergibt, mit den vom Staat zu erbringenden Leistungen. Als Beispiel kann etwa die Beratung öffentlicher und privater Waldbesitzer angeführt werden. Das Produkt Beratung umfasst u.a. die ganze Holzanzeichnung im Privatwald und öffentlichen Wald. Die Ziele und die wichtigsten Qualitätsvorgaben sind festgelegt; ebenso ist festgelegt, dass die Beratung für die Empfänger kostenlos ist. Als Grundlage für die Budgetierung dienten hier das Ergebnis unserer bisherigen Betriebsabrechnungen und Untersuchungen, die durchgeführt wurden, um die Revierbeiträge neu zu berechnen. Noch präzisere Erfahrungswerte wird nun die Vollkostenrechnung liefern. Aus den Kosten des pro Hektare zu beaufsichtigenden Waldes bzw. den Beratungskosten bezogen auf die Holznutzung kann bereits heute ein Benchmarking aufgebaut werden. Ziel des Benchmarkings ist nun nicht die Vereinheitlichung der Kosten bei unterschiedlichen Verhältnissen, sondern die Analyse von Kostendifferenzen zwecks Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in allen Einheiten.

6. Erste Erfahrungen als Betriebsleiter mit NPM nach 11 Monaten

Mit detaillierter Vollkostenrechnung und dem Produktedenken wird das Kostenbewusstsein weiter gefördert. Man ist gezwungen, viel bewusster zu unterscheiden zwischen

- Tätigkeiten, die Einnahmen bringen (Holz, Arbeiten für Dritte usw.) und
- Tätigkeiten, die mehrheitlich Kosten verursachen. (Verwaltungsbereich, Jungwaldbegründung, Pflege, Wegunterhalt). Während die Verwaltungstätigkeiten mehr oder weniger vorgeschrieben sind, muss bei den übrigen Tätigkeiten laufend überprüft werden, ob

- eine Massnahme sinnvoll und dringend notwendig ist

oder

- eine Massnahme nur sinnvoll und wünschbar ist.

Auf die wünschbaren Massnahmen muss bei einem knappen Budget mehrheitlich verzichtet werden, und die dringend notwendigen Massnahmen müssen nach wie vor möglichst rationell ausgeführt werden. Da im vorliegenden Betrieb 85% der Kosten

auf Personalkosten entfallen, ist auch ganz klar, worin die einzige Steuerungsmöglichkeit besteht, nämlich bei den Personalkosten d.h. bei der Anzahl zu leistenden Waldarbeiterstunden.

NPM stellt damit eindeutig höhere Anforderungen an die Betriebsführung. Glücklicherweise konnten sich auch alle Förster sehr rasch auf die neuen Gegebenheiten einstellen. Weit schwieriger ist die Ueberzeugungsarbeit auf Stufe Waldarbeiter. Es wird nur schwer begriffen, dass viele Arbeiten, die während 10, 20 oder 30 Jahren selbstverständlich und gut waren, nun plötzlich nicht mehr oder zumindest anders ausgeführt werden müssen.

7. Bisher erkennbare Schwierigkeiten

- Nachdem bereits vor Projektbeginn beim Personal sehr stark abgebaut wurde, kann kurzfristig kaum auf eine veränderte Marktlage reagiert werden, da die festangestellten Waldarbeiter richtigerweise gute Arbeitsverträge haben und nicht einfach entlassen werden können.
- Das Hauptprodukt Holz ist stark abhängig von der Wirtschaftslage und vom europäischen Markt. Grössere Schwankungen beim Holzpreis können beim gegebenen Saldoprinzip nicht einfach mit andern Produkten aufgefangen werden. Da die Budgetierung immer ein ganzes Jahr zum voraus erfolgt, kann die Marktlage zudem kaum beurteilt werden. Ungelöst oder nicht in allen Teilen befriedigend gelöst ist die Frage der Indikatoren und Standards, namentlich im Bereich Waldbau, wo nur mittel- oder langfristige Beurteilungen möglich sind. Bereits nach einem Jahr zeichnet sich ebenfalls ab, dass das Kreisforstamt Thun für eine NPM-Einheit zu klein ist. Unvorhergesehenes wie z.B. Krankheit/Unfall eines oder mehrerer Mitarbeiter schlägt sich sofort und zu stark im Betriebsergebnis nieder und kann innerhalb der zu kleinen Einheit nicht aufgefangen werden.
- Mittelfristig müssen damit folgende Konsequenzen gezogen werden:
  - Soll in Zukunft flexibler auf die jeweilige Marktlage reagiert werden können, so bedeutet dies leider einen massiven Abbau bei den ständig angestellten Waldarbeitern.
  - Überbrückung von Arbeitsspitzen mit grosser Holznutzung durch vermehrten
  - Unternehmereinsatz
  - Einsatz von Teilzeitarbeitern nach Abruf.

Verfasser:
Heinz Zimmer, Kreisoberförster, Kreisforstamt 5, Thun, CH-3613 Steffisburg.