# Wald im Gemeindehaushalt

Autor(en): **Ley, C.**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **132 (1981)**

Heft 6

PDF erstellt am: **02.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-764410

**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**

# Der Wald im Gemeindehaushalt

Von *Ch. Ley*

Oxf.: 681 : 654 (494)

(Aus dem Institut für Wald- und Holzforschung der ETH Zürich,
Fachbereich Forstökonomie und Forstpolitik)

## 1. Die Gemeinde als Waldeigentümerin

Die Gemeinden spielen in der schweizerischen Forstwirtschaft eine bedeutende, vielfach unterschätzte Rolle. Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, befinden sich rund 60 % der Waldfläche im Eigentum von politischen Gemeinden, Bürgergemeinden oder Spezialgemeinden[1]. Rechnet man die aus der historischen Gemeindeorganisation hervorgegangenen öffentlich-rechtlichen Korporationen ebenfalls dazu, so gehören zwei Drittel des Schweizer Waldes den Gemeinden oder gemeindeähnlichen Körperschaften. Der Wald, ehemals zusammen mit den Weiden wichtigstes Objekt der gemeinsamen Nutzung durch die Markgenossenschaften, steht somit nicht nur historisch an der Wiege der Gemeinden, sondern hat seine Zugehörigkeit zu den lokalen Körperschaften bis heute weitgehend gewahrt.

*Tabelle 1.* Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Schweizer Waldes 1975[2]

| | *Waldfläche* | | *Nutzungen* | |
|---|---|---|---|---|
| | 1000 ha | % | 1000 m³ | % |
| Bund | 8 | 1 | 11 | — |
| Kantone | 54 | 5 | 268 | 7 |
| Politische und Spezialgemeinden | 318 | 29 | 1036 | 29 |
| Bürgergemeinden | 344 | 30 | 1141 | 31 |
| Übrige öffentliche Waldeigentümer | | | | |
| Private | 93 | 8 | 289 | 8 |
| Total | 296 | 27 | 892 | 25 |
| | 1113 | 100 | 3637 | 100 |

[1] Schul-, Kirch-, Armengemeinden usw.

[2] Öffentliche und Private Forstbetriebe, Statist. Quellenwerke der Schweiz, Heft 584, Eidg. Statist. Amt, Bern 1977.

Ein internationaler Vergleich (Tabelle 2) zeigt, dass die Schweiz einen eigentlichen Sonderfall darstellt. Ist der Körperschaftswald in den Nachbarländern der Schweiz schon von untergeordneter Bedeutung, so ist sein Anteil im europäischen und noch ausgeprägter im weltweiten Vergleich sehr bescheiden. Man kann deshalb die Schweiz ohne Übertreibung als das klassische Gemeindewald-Land bezeichnen.

*Tabelle 2.* Waldeigentumsverhältnisse im internationalen Vergleich (Flächenprozente)[3]

| | *Staatswald* % | *Körperschaftswald* % | *Privatwald* % |
|---|---|---|---|
| Deutsche Bundesrepublik | 30 | 30 | 40 |
| Österreich | 15 | 13 | 72 |
| Italien | 3 | 25 | 72 |
| Frankreich | 14 | 22 | 64 |
| Europa | 33 | 13 | 54 |
| Welt | 70 | 10 | 20 |
| Schweiz | 6 | 67 | 27 |

Was die Holznutzungen im Schweizer Wald anbelangt, so fällt auf, dass sie sich ungefähr proportional zu den Flächenanteilen verhalten. Es nutzen also alle Eigentumskategorien ungefähr gleichviel Holz pro Flächeneinheit. Dies ist nicht selbstverständlich, wenn man in Rechnung stellt, dass die verschiedenen Eigentumskategorien unterschiedlich auf die einzelnen Regionen verteilt sind. Berücksichtigt man, dass das Hauptverbreitungsgebiet der Gemeindewälder in den zuwachsärmeren Regionen des Juras, der Voralpen und der Alpen liegt, so wäre eigentlich eine unterdurchschnittliche Nutzungsmenge zu erwarten. Dass dies nicht zutrifft, ist die Folge einer — zumindest im Vergleich zu den Privatwäldern — intensiveren Bewirtschaftung der im Eigentum lokaler Körperschaften stehenden Waldungen.

Ist sich die Bevölkerung der Schweiz der flächen- und nutzungsmässigen Bedeutung des Gemeindewaldes bewusst? Wie eine 1979 durchgeführte Umfrage über die Einstellung der Bevölkerung zu Problemen des Waldes und der Waldwirtschaft[4] zeigt, wird der Anteil des Gemeindewaldes an der gesamten Waldfläche erheblich unterschätzt. Fast die Hälfte der Befragten

[3] *F. Bauer / G. Zimmermann:* Der Wald in Zahlen von A—Z, München 1963.

[4] Die Einstellung der Bevölkerung zu Problemen des Waldes und der Waldwirtschaft, Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung / Forschungszentrum für schweizerische Politik, Universität Bern, 1979.

betrachten den Bund und die Kantone als wichtigste Waldbesitzer. Es sind also die anonymeren, dem Bürger weniger nahestehenden Erscheinungsformen staatlicher Organisation, die von einem grossen Teil der Bevölkerung als Hauptbesitzer von Wald eingestuft werden. Daraus lassen sich interessante Schlüsse ziehen: Zweifellos liegt dem Bürger und Steuerzahler weniger am wirtschaftlichen Gedeihen eines Forstbetriebes des Bundes oder des Kantons, weil er von den Konsequenzen nur mittelbar betroffen ist. Es fällt leichter, Forderungen zu stellen, wenn die damit verbundenen Konsequenzen von einem viel grösseren, weitgehend anonymen Kollektiv mitgetragen werden. Die Erfahrung, dass in den letzten Jahren vermehrt Forderungen an den Wald gestellt werden, deren Erfüllung mit finanziellen Einbussen verbunden ist, mag nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass sich die interessierten Kreise keine Rechenschaft geben, wie unmittelbar sie von der Bewirtschaftung des Waldes betroffen sind. Für die Gemeinde ergibt sich aus dieser Umfrage die Konsequenz, das Waldbewusstsein ihrer Bevölkerung zu fördern und gezielter über ihre Aktivitäten als Waldeigentümerin und -bewirtschafterin zu informieren.

## 2. Die finanzielle Bedeutung des Gemeindewaldes

Der Wald wurde früher oft als «finanzielles Rückgrat» der Gemeinden bezeichnet. Man pries seine Bedeutung als regelmässig fliessende Einnahmequelle, seine Krisenfestigkeit, seine Funktion als Arbeitsplatz und Beschäftigungsfaktor in toten Zeiten. Auch heute noch wird mit Hinweis auf waldreiche Bündner oder Waadtländer Gemeinden die Einkommensfunktion des Waldes hervorgehoben. Betrachtet man allerdings die Rechnungen anderer Gemeinden, vor allem des Mittellandes und in Agglomerationsgebieten, so ist man versucht, den Wald eher als lästigen Rucksack denn als Rückgrat zu bezeichnen. Zahlreiche Gemeindewälder bewegen sich am Rande des Defizites oder sind schon lange in die roten Zahlen abgerutscht. Eine zeitlich und örtlich differenzierte Betrachtungsweise ist offenbar notwendig.

In vergangenen Zeiten spielte der Wald eine gewichtige Rolle im Finanzhaushalt öffentlicher Gemeinwesen. Der Domänenbesitz war vor der Entstehung des modernen Steuerstaates zusammen mit anderen erwerbswirtschaftlichen Aktivitäten Haupteinnahmequelle des Staatshaushaltes. Bei den Gemeinden bzw. ihren Vorläufer-Organisationen lagen die Verhältnisse insofern anders, als das Holz bis etwa zur Mitte des 19. Jahrhunderts in erster Linie unter die Nutzungsberechtigten verteilt wurde und damit den Gemeindehaushalt nicht wesentlich zu entlasten vermochte. Erst mit der allmählichen Aufhebung des Natural- bzw. Geldnutzens wurde der Wald zu einem finanziellen Faktor im Gemeindehaushalt. Der Anteil des Losholzes in den Gemeinde- und Korporationswaldungen der Schweiz betrug 1910 noch rund

36 %[5]. Die grösste Bedeutung dürften die Einnahmen aus der Forstwirtschaft demnach um die Jahrhundertwende gehabt haben, als einerseits die Losholzabgaben zu einem grossen Teil abgeschafft waren und andererseits das Haushaltvolumen der Gemeinden noch ein bescheidenes Ausmass besass.

Die quantitative Bedeutung der Forsteinnahmen in den Gemeindehaushalten geht aus einem Vergleich mit den Steuereinnahmen hervor. Tabelle 3 zeigt die Verhältnisse 1923 und 1978 am Beispiel einiger Kantone. Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich die Forsteinnahmen auch auf den Korporationswald erstrecken, die Prozentsätze also generell etwas zu hoch sind. Trotz den Unzulänglichkeiten der verwendeten Zahlen geht eindrücklich daraus hervor, wie sehr sich die Bedeutung des Waldes als Einkommensfaktor der Gemeinden im Laufe dieses Jahrhunderts reduziert hat. Beliefen sich 1923 die Forsteinnahmen gesamtschweizerisch noch auf 14 % der Steuereinnahmen, so reduzierten sie sich bis 1978 auf weniger als 1 %. Besonders

*Tabelle 3.* Netto-Einnahmen von Gemeinden und Korporationen aus der Forstwirtschaft in % der Steuereinnahmen[6]

| *Kanton* | *1923* | *1978* |
|---|---|---|
| Zürich | 3,3 | 0,0 |
| Bern | 13,5 | 0,7 |
| Freiburg | 66,3 | 1,8 |
| Graubünden | 99,7 | 1,7 |
| Aargau | 35,3 | 1,2 |
| Waadt | 26,0 | 1,3 |
| Schweiz | 14,0 | 0,5 |

krass fiel der Rückgang in denjenigen Kantonen aus, deren Gemeinden früher besonders stark vom Wald abhängig waren, allen voran der Kanton Graubünden. Zwei Hauptgründe lassen sich für diese Entwicklung anführen: Zum einen vermochte die Forstwirtschaft aufgrund der biologisch bedingten Grenzen dem beispiellosen Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahrzehnte nicht zu folgen. Lag der Anteil der forstlichen Produktion am Bruttosozialprodukt der Schweiz unmittelbar vor dem 1. Weltkrieg noch in der Grössenordnung von 3 %, so erreicht er heute noch rund 0,3 %. Andererseits nahm

[5] *Flury, Ph.:* Die forstlichen Verhältnisse der Schweiz, hrsg. vom Schweizerischen Forstverein, Bern 1914, S. 191 f.

[6] Quellen: Die Steuereinnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden in den Jahren 1922 und 1923, Schweiz. Statist. Mitt., VIII. Jg., 3. Heft, 1926. Öffentliche Finanzen der Schweiz 1978, Statist. Quellenwerke der Schweiz, Heft 648, Bundesamt für Statistik, Bern 1980. Schweizerische Forststatistik, 6. Lieferung, Heft 1/2, Eidg. Insp. für Forstwesen, Jagd und Fischerei, Bern 1924. Jahrbuch der schweizerischen Wald- und Holzwirtschaft 1978, Statist. Quellenwerke der Schweiz, Heft 644, Bern 1980.

das Volumen der öffentlichen Haushalte entsprechend dem Wagnerschen Gesetz[7] in den vergangenen Jahrzehnten laufend zu. Die öffentliche Hand beanspruchte einen immer grösseren Teil des Sozialproduktes und war dadurch gezwungen, laufend neue und ergiebigere Finanzierungsquellen zu erschliessen. Dies waren in erster Linie die Steuern. Mit dem Wachstum der Gemeindehaushalte nahm die relative Bedeutung der Einnahmen aus der Forstwirtschaft aber immer mehr ab. Stellt man die Forsteinnahmen der Gemeinden in Relation zu den gesamten Einnahmen — die Steuern liefern im Durchschnitt nur etwas mehr als die Hälfte der Einnahmen —, so nimmt sich die Bedeutung der Forstwirtschaft noch bescheidener aus (Tabelle 4).

*Tabelle 4.* Netto-Einnahmen von Gemeinden und Korporationen aus der Forstwirtschaft in % der Gesamteinnahmen der Gemeinden[8]

| | *1950* | *1960* | *1970* | *1978* |
|---|---|---|---|---|
| Zürich | 0,6 | 0,5 | 0,2 | 0,1 |
| Bern | 3,8 | 3,1 | 1,0 | 0,3 |
| Luzern | 1,7 | 2,7 | 0,5 | 0,2 |
| Uri | 3,5 | 2,9 | 2,2 | — 0,2 |
| Schwyz | 10,9 | 11,0 | 2,8 | 0,2 |
| Obwalden | 2,1 | 14,3 | 3,4 | — 0,2 |
| Nidwalden | 6,5 | 3,2 | — 0,5 | 0,6 |
| Glarus | 3,0 | 4,2 | — 0,2 | — 0,4 |
| Zug | 5,7 | 3,6 | 1,1 | 0,4 |
| Freiburg | 11,2 | 14,3 | 3,7 | 1,0 |
| Solothurn | 4,1 | 3,3 | 1,0 | 0,4 |
| Basel-Stadt | 0,4 | — 0,0 | — 0,7 | — 1,2 |
| Basel-Land | 2,8 | 0,5 | 0,2 | 0,1 |
| Schaffhausen | 3,1 | 2,4 | 0,8 | — 0,0 |
| Appenzell-Ausserrhoden | 1,2 | 2,2 | 0,2 | 0,0 |
| Appenzell-Innerrhoden | 8,5 | 7,7 | 3,2 | 0,7 |
| St. Gallen | 1,6 | 2,3 | 0,6 | 0,3 |
| Graubünden | 7,7 | 15,1 | 5,0 | 0,8 |
| Aargau | 7,5 | 6,3 | 1,9 | 0,7 |
| Thurgau | 1,4 | 1,0 | 0,7 | 0,5 |
| Tessin | 1,7 | 1,5 | 0,1 | — 0,0 |
| Waadt | 7,2 | 7,5 | 2,5 | 0,9 |
| Wallis | 5,0 | 5,2 | — 1,2 | — 0,4 |
| Neuenburg | 2,9 | 4,0 | 1,0 | 0,6 |
| Genf | 0,0 | — 0,0 | — 0,0 | — 0,0 |
| Total aller Kantone | 3,1 | 3,0 | 0,9 | 0,3 |

[7] Der Nationalökonom Adolph Wagner formulierte 1864 erstmals das «Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen und speziell der Staatstätigkeit», das sich in der Folge in erstaunlicher Weise bestätigte.

[8] Quellen: Die Finanzen von Bund, Kantonen und Gemeinden 1938—1971, Statist. Quellenwerke der Schweiz, H. 538, Eidg. Statist. Amt, Bern, 1974. Öffentliche Finanzen der Schweiz 1977, Statist. Quellenwerke der Schweiz, H. 630, Bundesamt für Statistik, Bern, 1979. Schweizerische Forststatistik 1950, 1960 und 1970, Eidg. Statist. Amt, Bern. Jahrbuch der schweizerischen Wald- und Holzwirtschaft 1978, Statist. Quellenwerke der Schweiz, H. 644, Eidg. Statist. Amt, Bern, 1980.

Die Aussagen der Statistiken sind allerdings in verschiedener Hinsicht zu differenzieren und zu ergänzen:

— Berücksichtigt werden in diesem Zusammenhang nur die direkten Einkommenswirkungen des Waldes. Nicht in Rechnung gestellt werden abgeleitete Einkommen wie Steuererträge forstlicher Arbeitskräfte oder vom Wald abhängiger Touristikunternehmen.
— Bei den statistischen Zahlen handelt es sich um Mittelwerte. Es kann deshalb daraus noch nicht geschlossen werden, der Wald sei für sämtliche Gemeinden finanziell bedeutungslos.
— Aufgrund von Erfahrungen ist anzunehmen, dass die Bedeutung der Einkommensfunktion des Gemeindewaldes in bevölkerungsarmen, einkommensschwachen Berggebieten grösser, in dichtbesiedelten, einkommensstarken Mittellandgemeinden geringer ist, als in den statistischen Mittelwerten zum Ausdruck kommt.
— Während für die politischen Gemeinden mit ihrem umfassenden Aufgabenbereich und einer stabilen Finanzierungsstruktur der Wald fast ausnahmslos eine untergeordnete Rolle spielt, kann er für Bürgergemeinden und Korporationen noch immer Existenzgrundlage sein. Verfügen solche Körperschaften über keine zusätzlichen Einkommensquellen von nennenswerter Bedeutung wie Kiesgruben, Liegenschaften, Rebberge oder sogar Steuern, so wird der finanzielle Erfolg des Forstbetriebes zur Existenzfrage. In verschiedenen Fällen mussten sich in den letzten Jahren Bürgergemeinden aufgrund einer einseitigen Abhängigkeit vom Wald als finanziell eigenständige Körperschaften auflösen bzw. ihr Waldeigentum an die politische Gemeinde abtreten. In solchen Fällen trifft die Charakterisierung des Waldes als — wenn auch oft schwaches — finanzielles Rückgrat der Gemeinden noch durchaus zu.

Die Behauptung, der Wald sei für die Gemeindehaushalte heute völlig bedeutungslos, wäre zweifellos zu einseitig. Man kann aufgrund der Statistiken aber annehmen, dass er für den Grossteil der Gemeinden nur noch eine sehr untergeordnete Rolle spielt und droht, als wirtschaftlicher Faktor nicht mehr ernst genommen zu werden. Auf die Gefahren und Konsequenzen einer solchen Entwicklung soll in den folgenden Kapiteln eingetreten werden.

### 3. Verlust der Einkommensfunktion — Gefahren für den Wald

Der Rückgang der finanziellen Bedeutung des Waldes im Gemeindehaushalt ist anscheinend ein unaufhaltsamer Prozess. Trotzdem kann es nützlich sein, sich über die damit verbundenen Gefahren Gedanken zu machen, um die möglichen Hintergründe und Gegenmassnahmen abzuschätzen. Negative Entwicklungen zeigen sich vor allem in folgenden Punkten:

– Haushaltpolitisch erscheint es bedenklich, wenn eine traditionsreiche Erwerbsquelle der Gemeinde immer mehr zurückgeht und schliesslich versiegt. Die zwangsläufige Folge einer solchen Entwicklung, die neben der Forstwirtschaft auch bei anderen Zweigen der öffentlichen Erwerbswirtschaft festgestellt werden kann, ist die Erschliessung anderer Einnahmequellen, im Normalfall Steuern. Dieser Zusammenhang sollte angesichts der immer häufiger beklagten Steuerlast und einer auch von Fachleuten als bedenklich hoch eingestuften Steuerquote vermehrt ins Bewusstsein gerufen werden. Wenn in Gemeindeversammlungen und -parlamenten um Steuerprozente gefeilscht wird, müssten eigentlich auch die Einnahmenprozente aus dem Wald vermehrt Anlass zu Diskussionen geben.

– Der Wald als wirtschaftlicher Faktor droht nicht mehr ernst genommen zu werden. Er wird damit zum Tummelplatz verschiedenartigster Interessen. Naturschützer, Jäger, Ökologen und Urwaldschwärmer melden ihre Ansprüche an. Forstleute haben diese Entwicklung zum Teil gefördert, indem sie angesichts der sinkenden Überschüsse aus der Not eine Tugend machten und die Wohlfahrtswirkungen des Waldes ins Zentrum stellten. Es liegt zwar durchaus im Interesse demokratischer Gemeinwesen, dass solche Ansprüche geltend gemacht und auch berücksichtigt werden, wenn sie dem Willen der Mehrheit entsprechen. Dabei müssen jedoch die finanziellen Konsequenzen solcher Forderungen klargestellt und in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden. Ist dies nicht der Fall, und übernimmt der Forstbetrieb sozusagen unbesehen die durch solche Ansprüche entstehenden zusätzlichen Lasten, so wird ein *Circulus vitiosus* in Gang gesetzt, in dem sich sinkende Rentabilität und zusätzliche Forderungen gegenseitig bedingen.

– Die Einkommensfunktion ist der Motor der übrigen Waldfunktionen. In ihrem Kielwasser wird der Grossteil der heute als bedeutsam erachteten infrastrukturellen Leistungen des Waldes kostenlos erbracht. In gewissen Bereichen bestehen allerdings Zielkonflikte, die bewirken, dass Einkommen einerseits und infrastrukturelle Leistungen andererseits nicht gleichzeitig maximiert werden können. Eine Optimierung der Waldleistungen verlangt, dass die Kosten und Mindererträge der konfliktträchtigen infrastrukturellen Leistungen quantifiziert und in der Rechnung des Forstbetriebes gesondert ausgewiesen werden. Nur unter Berücksichtigung von Nutzen *und* Kosten zusätzlicher Bewirtschaftungsmassnahmen kann im politischen Entscheidungsprozess deren Wünschbarkeit festgestellt werden.

Die Tatsache, dass zahlreiche öffentliche Forstbetriebe trotz andauernden Defiziten ihren Wald dank Zuschüssen aus allgemeinen Haushaltmitteln vorbildlich pflegen, könnte zum Schluss verleiten, die infrastrukturellen Leistungen des Waldes würden auch unabhängig von der Erfolgslage des Forstbetriebes sichergestellt. Es lassen sich aber Beispiele

finden, die das Gegenteil beweisen: Gebirgswälder, in denen die Bewirtschaftung infolge mangelnder Rentabilität eingestellt oder zumindest stark eingeschränkt wurde. Ferner kann aus der heutigen Waldfreundlichkeit der Bevölkerung und der günstigen Wirtschaftslage nicht geschlossen werden, dass die Mittel zur Deckung von Defiziten der Forstbetriebe auch in Zukunft so problemlos fliessen werden wie heute. Eine Verbesserung der finanziellen Ergebnisse der Forstbetriebe ist daher auch ein Gebot der Voraussicht.

— Von besonderer Aktualität ist aufgrund der heutigen Versorgungslage die Rohstoffunktion des Waldes. Erfolgt die Kostendeckung des Forstbetriebes vermehrt über Zuschüsse des Gemeindehaushaltes statt über den Absatz seiner Produkte am Markt, so fehlt das Steuerungsinstrument, um die forstliche Produktion in die volkswirtschaftlich erwünschten Bahnen zu lenken und die optimale Versorgung der Wirtschaft mit Holz sicherzustellen. Unter dem Aspekt der zunehmenden Rohstoff- und Energieverknappung wäre es nicht sinnvoll, die Einkommensfunktion zu vernachlässigen und damit auch die Rohstoffunktion in Frage zu stellen. Dank einer in der bisherigen Geschichte der Menschheit einmaligen Ausbeutung anderer natürlicher Ressourcen kann es sich die heute lebende Generation zwar noch leisten, das Produktionspotential des Waldes nicht voll auszuschöpfen und ihn gleichsam als Luxusobjekt zu behandeln. Die Frage ist allerdings bloss, wie lange dies noch möglich sein wird.

— Mit der Vernachlässigung der Einkommensfunktion schwindet der Anreiz für die im Forstbetrieb tätigen Personen, ein möglichst günstiges finanzielles Resultat zu erzielen. Der kommunale Forstbetrieb wird dadurch zu einem blossen Dienstleistungsbetrieb, vergleichbar einem Gartenbauamt, einer Park- oder einer Friedhofverwaltung. Der Betriebsleiter wird zum Verwalter. An die Stelle des Erwerbsstrebens tritt das Prinzip der Bedarfsdeckung. Das Gewinnstreben wird ersetzt durch das Budgetdenken: Nicht mehr ein möglichst günstiges Betriebsergebnis wird angestrebt, sondern die vollständige Ausschöpfung der Budgetkredite. Dass Budgets in Forstbetrieben trotzdem allzuoft nur durch Manipulationen eingehalten werden können, beweist bloss, dass der forstliche Produktionsbetrieb nicht in das Schema der öffentlichen Leistungsverwaltung passt. Die Entwicklung vom produktiven Betrieb zur bedarfsorientierten Verwaltung ist unter dem Aspekt der Effizienz der öffentlichen Tätigkeit als höchst problematisch einzustufen. Die Eigendynamik der Verwaltung mit ihrer Tendenz zur Ausdehnung der öffentlichen Tätigkeit überträgt sich mit dieser Entwicklung auch auf den Forstbetrieb. Der Wald wird dadurch Mit-Ursache zunehmender Steuerlast und Staatsverdrossenheit.

Die Konsequenzen einer bedarfsorientierten, die finanzielle Zielsetzung vernachlässigenden Forstwirtschaft wurden bewusst krass gezeichnet. Fehlende Kostendeckung ist nicht *a priori* schlecht, und die Verwal-

tung muss nicht notwendigerweise unwirtschaftlich handeln. Es soll auch nicht eine einseitige finanzielle Zielsetzung postuliert werden. Es geht vielmehr darum, latent vorhandene oder bereits aufgebrochene Probleme zu zeigen und kostspieligen Fehlentwicklungen vorzubeugen.

## 4. Möglichkeiten zur Verbesserung der finanziellen Ergebnisse öffentlicher Forstbetriebe

Wie aus den Ergebnissen betriebswirtschaftlicher Untersuchungen hervorgeht, hat die Forstwirtschaft in den letzten Jahren beträchtliche Produktivitätsfortschritte gemacht, die sich neben denjenigen anderer Branchen durchaus sehen lassen dürfen. Durch Rationalisierungsmassnahmen konnte beispielsweise der Zeitaufwand für die 2. Produktionsstufe in Betrieben des Mittellandes und des Juras zwischen 1969 und 1979 von ungefähr 4 Stunden auf 2 Stunden gesenkt werden.[9] Es ist klar, dass sich betriebliche Rationalisierungen dieser Art positiv auf das finanzielle Ergebnis auswirken. Wenn sich diese Erfolge nicht sichtbar in den Betriebsergebnissen niederzuschlagen vermochten, so liegt das hauptsächlich daran, dass die Kosten — insbesondere die Löhne — in der gleichen Periode noch stärker anstiegen.

Neben Rationalisierungen im betrieblichen Bereich — die eine Daueraufgabe jeder verantwortungsbewussten Betriebsleitung sind — müssen aber auch Massnahmen auf der Ebene der betrieblichen Zielsetzungen ins Auge gefasst werden. Untersucht man die Kostenstruktur schweizerischer Forstbetriebe, die über ein genügend aussagefähiges Rechnungswesen verfügen, so stellt man fest, dass ein beträchtlicher Teil der Kosten auf Aktivitäten zurückzuführen ist, die nicht der Holzproduktion und der Erhaltung eines stabilen Waldgefüges dienen, sondern zusätzlichen Aufgabenstellungen entspringen. Es handelt sich dabei einerseits um Nebenbetriebe wie Pflanzgärten, Arbeiten für Dritte und holzverarbeitende Betriebe (Sägereien, Pfahlfabrikation, Herstellung von Hackschnitzeln und ofenfertigem Brennholz usw.). Andererseits gehören zu dieser Kategorie betriebsfremde Leistungen im Bereich der Wohlfahrtsfunktionen, die im Sinne der eigentlichen forstlichen Produktion nicht betriebsnotwendig sind. Dazu zählen vor allem Aufwendungen zur Ausschöpfung der Erholungsfunktion wie ein erhöhter Ausbaustandard des Wegnetzes, spezielle Erholungseinrichtungen oder Massnahmen zur Befriedigung ästhetischer Bedürfnisse der Waldbesucher. Während Nebenbetriebe — zumindest theoretisch — kostendeckend geführt werden können und damit den Gesamtbetrieb nicht belasten, werden betriebs-

[9] Die wirtschaftliche Lage und Entwicklung in schweizerischen Forstbetrieben von 1969 bis 1976, Forstwirtschaftliche Zentralstelle der Schweiz, Solothurn 1977. — Betriebswirtschaftliche Untersuchung, Jahresergebnisse 1979, Forstwirtschaftliche Zentralstelle der Schweiz, Solothurn, 1980. — Vgl. auch *Rechsteiner, K.*, Holzernte. Schweiz. Z. Forstwesen, *132* (1981), 6: 411—424.

fremde Leistungen praktisch immer entschädigungslos erbracht, bewirken also eine Verschlechterung des Betriebsergebnisses. In welchen Grössenordnungen sich die Belastungen der Forstbetriebe durch solche nicht betriebsnotwendige Aktivitäten bewegten, geht aus Tabelle 5 hervor. In den

*Tabelle 5.* Überschüsse der Untersuchungsbetriebe (ohne Investitionen) in Fr./ha 1979[10]

| | *Holzproduktionsbetrieb* | *Nebenbetriebe* | *Betriebsfremde Leistungen* | *Forstbetrieb total* |
|---|---|---|---|---|
| Alpen | + 80.40 | — 7.95 | — 38.10 | + 34.35 |
| Mittelland | + 182.60 | — 22.30 | — 97.70 | + 62.60 |
| Jura | + 172.90 | + 38.75 | — 24.90 | + 186.75 |

Untersuchungsbetrieben der Alpen und des Mittellandes beanspruchen Nebenbetriebe und betriebsfremde Leistungen mehr als die Hälfte des Überschusses des Holzproduktionsbetriebes. Nur im Jura tragen die Nebenbetriebe zu einer Verbesserung des finanziellen Erfolgs des Forstbetriebes bei. Rund 20 % der Arbeitsstunden entfallen auf Nebenbetriebe und betriebsfremde Leistungen, was auch stundenmässig deren Bedeutung im Rahmen der Forstbetriebe dokumentiert. Bemerkenswert ist, dass die betriebsfremden Leistungen nicht in den Alpenbetrieben mit einem hohen Anteil an Verbauungen die höchsten Kosten verursachen, sondern in den Mittellandbetrieben. Offenbar ist hier der finanzielle Druck geringer und die Bereitschaft, Luxusbedarf zu erfüllen, entsprechend grösser.

Die Möglichkeiten zur Verbesserung der finanziellen Situation von Forstbetrieben liegen somit nicht nur in einer rationelleren Gestaltung des Betriebsablaufs, sondern auch auf der Ebene der Zielsetzungen und des Leistungsangebotes. Damit sollen Wohlfahrtsaufwendungen und unrentable Nebenbetriebe nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Postuliert wird vielmehr, die Wünschbarkeit nicht betriebsnotwendiger Aktivitäten abzuklären und sie hinsichtlich ihrer Kosten/Nutzen-Verhältnisse zu überprüfen.

Die Frage nach dem erwünschten Ausmass zusätzlicher Leistungen des Forstbetriebes kann nicht generell beantwortet werden. Massgebend dafür sind die Bedürfnisstruktur des Gemeinwesens und die konkreten betrieblichen Verhältnisse. Die Forderungen der Gemeinde an den Wald sind in einem Leistungsauftrag an den Forstbetrieb zu konkretisieren.

[10] Betriebswirtschaftliche Untersuchung, Jahresergebnisse 1979, Forstwirtschaftliche Zentralstelle der Schweiz, Solothurn 1980.

## 5. Der Leistungsauftrag — Instrument einer rationalen Betriebspolitik

Öffentliche Betriebe sind fast zwangsläufig dem Vorwurf der Unwirtschaftlichkeit ausgesetzt, wenn sie über keinen klar definierten Auftrag verfügen. Ein aktuelles Beispiel dafür sind die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB). Mit dem Hinweis auf den gemeinwirtschaftlichen Charakter öffentlicher Betriebe werden von den verschiedensten Seiten Forderungen angemeldet, die meist nur unter Inkaufnahme finanzieller Verluste befriedigt werden können. In dieser Situation einander widersprechender Forderungen hat der Leistungsauftrag den Zweck, Inhalt und Umfang der Aktivitäten des öffentlichen Betriebes festzulegen. Im erwähnten Beispiel soll der Leistungsauftrag «den Zielkonflikt der SBB zwischen dem Dienst an der Allgemeinheit und dem Rechnungsausgleich entschärfen.»[11] Konflikte zwischen finanziellen und bedarfsorientierten Zielsetzungen zeigen sich grundsätzlich bei allen öffentlichen Betrieben, deren Leistungsprogramm nicht bereits von der Sache her vorgegeben ist oder die dank einer Monopolstellung durch die Preisgestaltung Kostendeckung herbeiführen können. Auch Forstbetriebe zählen zu dieser Kategorie.

Die Forderung, die Tätigkeiten des Forstbetriebes in einem Leistungsprogramm festzulegen, mag vor allem bei Forstleuten Befremden auslösen. Sie widerspricht der verbreiteten Vorstellung, Aufgaben und Umfang der Waldbewirtschaftung seien naturgegeben und dürften nicht zum Spielball gegensätzlicher Interessen gemacht werden. Es ist jedoch zu bedenken, dass der Waldeigentümer über die gesetzliche Bewirtschaftungspflicht hinaus einen Spielraum besitzt, innerhalb welchem er dem Forstbetrieb zusätzliche Aufgaben übertragen kann. In diesem Bereich liegen beträchtliche Einsparungsmöglichkeiten, ohne dass die unerlässlichen, gesetzlich vorgeschriebenen infrastrukturellen Leistungen des Waldes dadurch in Frage gestellt werden. Ob und in welchem Ausmass Waldstrassen über das Betriebsnotwendige hinaus publikumsfreundlich zu gestalten oder Schlagflächen den ästhetischen Bedürfnissen einzelner Waldbesucher entsprechend zu säubern sind, ist eine Frage der eigentümerspezifischen Zielsetzung und daher im Rahmen des Leistungsauftrages zu regeln.

## 6. Anforderungen an den Leistungsauftrag

Im Leistungsauftrag an den Forstbetrieb sollen sich die Vorstellungen des Gemeinwesens über Ziele und Prioritäten der Waldbewirtschaftung konkretisieren. Er bedarf daher einer breiten politischen Abstützung und einer zweckentsprechenden Form. Vorausgehen muss ein Entscheidungsfindungsprozess, der es dem zuständigen Organ (Gemeinderat, Forstkommission, Ge-

[11] Botschaft (des Bundesrates) über den Leistungsauftrag 1980 an die Schweizerischen Bundesbahnen vom 24. Oktober 1979.

meindeversammlung bzw. -parlament) gestattet, sachgerecht zu urteilen. Den Forstleuten kommt die Aufgabe zu, diesen Prozess zu fördern und als fachliche Berater zu unterstützen.

Forstleuten, die bisher in ihrem Betrieb frei schalten und walten konnten, mag der Leistungsauftrag als Hemmschuh erscheinen. Zweck des Leistungsauftrages ist es jedoch nicht, die Autonomie der Betriebsführung einzuschränken, sondern den Rahmen zu schaffen, innerhalb dessen der Betrieb nach wirtschaftlichen Prinzipien geführt werden kann. Für den Betriebsleiter bringt der Leistungsauftrag aber auch bedeutende Vorteile mit sich: Er kann sein Handeln auf klare Richtlinien abstützen. Diskussionen über die «richtige» Zielsetzung erübrigen sich. Der Betriebsleiter erhält Rückendekkung gegenüber Druckversuchen und unberechtigten Forderungen von seiten interessierter Kreise. Schliesslich gestattet der Leistungsauftrag die rechnungsmässige Abgrenzung nicht betriebsnotwendiger Aufwendungen und damit einen realistischeren Erfolgsausweis des Forstbetriebes. Dies wiederum fördert die Motivation der Mitarbeiter.

Allerdings gelangt der Leistungsauftrag erst dann zur vollen Funktionsfähigkeit, wenn das Rechnungswesen des Forstbetriebes entsprechend ausgestaltet wird, denn der Leistungsauftrag bedingt eine Leistungskontrolle. Das notwendige Instrument hierzu ist eine Kostenrechnung, welche es gestattet, die Kosten der einzelnen Leistungsbereiche (Holzproduktionsbetrieb, Nebenbetriebe, betriebsfremde Leistungen) getrennt zu ermitteln. Neben der Kontrollfunktion dient eine solche Kostenrechnung gleichzeitig der Planung künftiger Aktivitäten und bildet auch die Grundlage für die spätere Modifikation des Leistungsauftrages. Die Grundidee dieses Konzeptes ist, dass die zuständigen Instanzen nur in voller Kenntnis der kostenmässigen Konsequenzen darüber entscheiden können, welche Zusatzleistungen des Forstbetriebes wünschbar und finanziell zu verantworten sind.

Die Form und der geeignete Ort für die Niederlegung des Leistungsauftrages lassen sich nicht generell bestimmen. Ein adäquates Instrument hierzu wäre ein Waldreglement oder eine Waldordnung, wie sie in einigen Kantonen zwingend vorgeschrieben sind, aber auch von den Gemeinden in eigener Kompetenz erlassen werden können. Der Zielsetzungsfrage bzw. dem Leistungsauftrag sollte in einem Waldreglement zentrale Bedeutung zukommen, geht es hier doch um die grundlegenden Fragen der Waldbewirtschaftung. Wenn in zahlreichen Waldreglementen auf die Zielsetzung überhaupt kein Bezug genommen wird, so ist dies meist historisch bedingt. Die Wahl- und Konfliktmöglichkeiten bezüglich der Waldbewirtschaftung waren früher bedeutend geringer als heute.

Ein weiteres Zielsetzungsinstrument stellt der periodisch zu erstellende Wirtschaftsplan dar. Hier hat sich die schriftliche Fixierung von Zielvorstellungen des Waldeigentümers eingebürgert. Allerdings erschöpfen sich die

Zielsetzungen in Wirtschaftsplänen noch häufig in Leerformeln und enthalten oft Widersprüche. Der Vorteil einer Verankerung des Leistungsauftrages im Wirtschaftsplan liegt darin, dass er periodisch überprüft und den sich ändernden Bedürfnissen angepasst werden muss. Damit entgeht er der Gefahr, von der Zeit überholt und damit toter Buchstabe zu werden, wie dies bei Waldreglementen häufig der Fall ist. Gleichzeitig wird durch die Genehmigungspflicht des Wirtschaftsplanes durch die kantonalen Behörden sichergestellt, dass der Leistungsauftrag mit den forstpolizeilichen Vorschriften im Einklang steht.

Bezüglich der Formulierung des Leistungsauftrages besteht die Forderung nach Operationalität. Zielsetzungen gelten als operational, wenn sie hinsichtlich Inhalt, Ausmass und zeitlichem Bezug eindeutig definiert sind. Erst damit werden ihre Überprüfbarkeit und somit die Erfolgskontrolle möglich. Als nicht operational ist eine Formulierung einzustufen wie: «Bei der Bewirtschaftung des Waldes ist den Erfordernissen der Erholungsfunktion in angemessener Weise Rechnung zu tragen», weil sie das Ausmass der zulässigen Aufwendungen offen lässt. Operational ist dagegen die Formulierung: «Spezielle Aufwendungen für Erholungszwecke sind zulässig, soweit die Kostendeckung des Gesamtbetriebes gewährleistet ist.» Es kann auch zweckmässig sein, spezielle Aufwendungen frankenmässig zu begrenzen oder von der Erreichung vorrangiger Ziele abhängig zu machen.

## 7. Schlussbemerkungen

Ob der Leistungsauftrag, verbunden mit einer entsprechend ausgebauten Kontrolle, tatsächlich eine Verbesserung der finanziellen Ergebnisse des Forstbetriebes herbeizuführen vermag, hängt hauptsächlich davon ab, wie hoch der Anteil von Leistungen ist, die vom Gesamtinteresse her nicht gerechtfertigt und damit abbaufähig sind. Aber auch in den Fällen, wo keine überflüssigen Aktivitäten zu eruieren sind, vermag der Leistungsauftrag das Vertrauen in die Betriebsleitung zu erhöhen, indem Aufgaben und Prioritäten des Forstbetriebes für jedermann erkennbar festgelegt und die Voraussetzungen für eine gerechte Erfolgsbeurteilung geschaffen werden. Dies fördert letztlich ebenfalls die Effizienz des Betriebes und beeinflusst das finanzielle Ergebnis positiv. Für die Gemeinde ergibt sich die Forderung, ihren Entscheidungsspielraum auszunützen und aktiv an der Festsetzung von Zielen und Prioritäten im Forstbetrieb mitzuwirken.

## Résumé

### La forêt dans le budget communal

Les communes et les bourgeoisies sont, avec environ 60 % de la surface forestière totale, les plus importants propriétaires de forêt en Suisse. Dans le cadre des budgets communaux, la forêt a beaucoup perdu en importance au cours des dernières décennies. Seulement dans le cas de bourgeoisies et de quelques communes, les entreprises forestières prennent une part active au budget. Dans bien des cas, la forêt est devenue une charge financière.

Malgré cette évolution, dépendant d'un développement économique énorme d'une part et des limites biologiques de la production forestière d'autre part, il existe de bonnes raisons de considérer encore la forêt comme secteur d'activité économique rapportant au propriétaire, plutôt que de la considérer purement comme productrice de prestations d'infrastructures pour la collectivité.

A part les mesures de rationalisation des exploitations, il existe des possibilités d'amélioration financière dans le domaine de la répartition des fonctions de la forêt. Dans le cadre d'une définition de l'offre de prestations, le pouvoir politique doit fixer le genre des activités de l'entreprise forestière en plus des actions motivées par la loi et le profit. Les coûts de ces activités doivent être calculés séparément. Ainsi il sera possible de comparer coûts et prestations de ces différentes activités, et par là de modifier l'intensité de l'offre desdites prestations. L'entreprise a de ce fait la possibilité, dans les limites de la loi et des buts prescrits, d'agir selon les principes économiques. Dans l'ensemble, il résulte d'une telle solution un degré d'efficience plus élevé des activités du secteur public.

Traduction: *R. Probst / P. A. Barraud*