

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

Herausgeber: Schweizerischer Forstverein

Band: 152 (2001)

Heft: 11

Artikel: Organisation des Luzerner Forstdienstes : konsequente Entflechtung von hoheitlicher und betrieblichen Aufgaben

Autor: Iselin, Georg / Schmidhauser, Albin

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1098321>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 01.05.2026

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

Organisation des Luzerner Forstdienstes – konsequente Entflechtung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben

GEORG ISELIN und ALBIN SCHMIDHAUSER

Keywords: Forest administration; organisation; regulation of forestry; public tasks; management tasks; collaboration of forest owners; canton of Lucerne, Switzerland. FDK 68 : 903 : 93 : 932 : 944 : (494.27)

1. Reorganisationsprozesse in der Verwaltung

Die gesellschaftlichen, politischen und finanziellen Rahmenbedingungen der Verwaltung verändern sich laufend. Deshalb müssen Art der Leistungen und Leistungsumfang der Verwaltungstätigkeiten an veränderte Umstände angepasst werden. Die meisten entsprechenden Reorganisationen in der Verwaltung sind von Ansätzen des New Public Management (NPM) geprägt (UHL 1999; KISSLING-NÄF *et al.* 2000). Die in verschiedenen Kantonen gebräuchliche Bezeichnung für das NPM, die «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» (WVO) charakterisiert das eigentliche Ziel dieser Verwaltungsreformen: Mit der Reorganisation sollen die alten bürokratischen Verwaltungsstrukturen durch die Übernahme von betriebswirtschaftlichen Konzepten wirkungsorientierter, also effektiver werden. Weitere zentrale Bestrebungen des NPM richten sich auf eine verbesserte Effizienz und auf die Kundenorientierung (Bürgernähe). Gleichzeitig ist das politisch-administrative System zu dynamisieren, damit es den wachsenden gesellschaftlichen Ansprüchen gerecht werden kann (KISSLING-NÄF und ZIMMERMANN 1996: 839).

2. Reorganisationen bei den kantonalen Forstdiensten

In einer im Wintersemester 2000/01 an der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH durchgeführten Diplomarbeit wurden die Reorganisationsbestrebungen in den kantonalen Forstverwaltungen untersucht (ADAM und SCHAFFER 2001). Dabei zeigte es sich, dass in den letzten zehn Jahren in 17 Kantonen bei den Forstverwaltungen Reorganisationen durchgeführt oder begonnen wurden. Begründet wurden diese in den meisten Fällen mit Anpassungen an neue Aufgaben und Schaffung von geeigneten Strukturen. Der Wandel von hoheitlichen Kontrollaufgaben hin zu Beratungs- und Dienstleistungsaufgaben, der sich in der schweizerischen Waldwirtschaft in den letzten Jahrzehnten vollzogen hat, zeigt sich auch in den neuen kantonalen Waldgesetzen, die in den Neunzigerjahren erlassen wurden. Die durchgeführten Reorganisationen der Kantonsforstdienste sind teilweise als eine Folge der Waldgesetzänderungen zu sehen.

Eine allgemeine Tendenz bei der Durchführung der Reorganisation wurde in der Untersuchung nicht festgestellt. So wurden nur in Einzelfällen die betroffenen Mitarbeiter mit einbezogen. In einigen Fällen kamen externe Spezialisten zum Einsatz, was sich auf den Ablauf des Prozesses und auf den Umfang der durchgeführten Massnahmen jeweils förderlich ausgewirkt hat (ADAM und SCHAFFER 2001).

Bezüglich der Inhalte der durchgeführten Reorganisationen waren vor allem die Aufgaben im Bereich der Waldbewirtschaftung betroffen, wobei die Zuständigkeiten vielerorts von den Kreisförstern zu den Revierförstern verlagert wurden.

In einigen Fällen fand auch ein Outsourcing von Aufgaben statt; dies betraf vor allem Aufgaben im Bereich der Planung oder aus technischen Bereichen.

Bei elf kantonalen Forstdiensten hatten die Reorganisationsänderungen im Organigramm zur Folge. Bei der Kreiseinteilung fand in sieben Kantonen eine Reduktion und in dreien eine Erhöhung der Anzahl der Forstkreise statt (ADAM und SCHAFFER 2001). In acht Kantonen wurde zudem eine mehr oder weniger weit gehende Konzentration der Aufgaben auf Stabstellen eingeführt. Diese Aufgabenverlagerung bzw. Spezialisierung, die teilweise in Verbindung mit der Reduktion der Anzahl Forstkreise steht, kann als Trend bei den Inhalten der Reorganisationen gesehen werden. Interpretieren lässt sich dieser Trend als Verschiebung weg von den territorialen Strukturen der Forstdienste hin zu einer produktorientierten Auffassung der Aufgabenerfüllung.

3. Reorganisation im Luzerner Forstdienst

3.1 Auftrag und Prozess

Der Luzerner Forstdienst ist administrativ dem Wirtschaftsdepartement (Bezeichnung bis Ende 2000: Volkswirtschaftsdepartement) zugeordnet. Im Regierungsprogramm 1995 bis 1999 des Kantons Luzern ist festgehalten, dass es wirtschaftshemmende Erlasse aufheben und Staatstätigkeiten, die nicht hoheitlich sind, privatisieren wird (REGIERUNGSRAT 1995: 18). Mit dieser Formulierung wurden die ersten Zielvorstellungen und Entwicklungsschritte hinsichtlich des Leistungsumfangs und der Organisation des Wirtschaftsdepartements verabschiedet.

Im Jahre 1992 – quasi als Vorläufer der gesamtkantonalen Reorganisationsbestrebungen – hatte der zuständige Regierungsrat dem Kantonsförster den Auftrag erteilt, den Luzerner Forstdienst und die Staatsforstbetriebe zu reorganisieren. Dabei war festgelegt worden, dass die Reorganisation prinzipiell von innen her angegangen werden solle, jedoch mit externer Unterstützung. Leitbild und Leistungsauftrag sollten im Team erarbeitet werden.

In den Jahren 1993 und 1994 wurde ein neues Leitbild entwickelt und ein Leistungsauftrag formuliert (VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT 1994). Leitbild und Leistungsauftrag wurden in einem Vernehmlassungsverfahren bei sieben Dienststellen und fünf Verbänden insgesamt positiv beurteilt. Ein Konzept zur Neuorganisation wurde bis spätestens 1998 in Aussicht gestellt. Der Gesamtregierungsrat beurteilte im Juni 1994 das Leitbild und den Leistungsauftrag positiv, schob aber die definitive Genehmigung hinaus, bis auch das Waldgesetz und das Konzept zur Neuorganisation festlägen.

Die Organisationsentwicklung wurde im April 1997 gestartet. Dem Projektteam gehörten der Kantonsförster, drei Forstingenieure und zwei Revierförster des Luzerner Forstdienstes an. Ein verwaltungsexterner Organisationsentwickler wurde

als Berater beigezogen. In einigen Fällen wurden von Rechtskonsulenten und Verwaltungsexperten spezielle Gutachten eingeholt. Ein Vertreter des Volkswirtschaftsdepartements begleitete den Prozess (WÜEST 1998).

Die Verknüpfung von drei Vorhaben, nämlich die Formulierung einer neuen kantonalen Waldpolitik, die Neuausrichtung der kantonalen Verwaltung mittels eines WOV-Pilotprogramms nach den Ansätzen des NPM und die Organisationsentwicklung des Luzerner Forstdienstes, haben den Zeitplan des Reorganisationsauftrags erheblich verzögert.

3.2 Analyse der bisherigen Forstorganisation

Das Projektteam führte in seinem Bericht (OBERFORSTAMT 1997) folgende wesentliche Mängel der bisherigen Forstorganisation auf:

1. Das Waldeigentum im Kanton Luzern mit einem Anteil von 71% Privatwald in den Händen von fast 13 000 Personen ist sehr kleinflächig. Gleiches gilt auch für die forstbetrieblichen Strukturen. Mögliche Vorteile, die sich durch grössere Produktionsmengen bzw. kleinere Stückfixkosten ergeben könnten, werden kaum genutzt. Der Forstdienst trug in der Vergangenheit dazu bei, diese Verhältnisse weiter aufrecht zu erhalten, indem er nebst den hoheitlichen Aufgaben auch in den Bereichen Betriebsführung, Holzschlagorganisation und Holzverkauf für die Waldeigentümer tätig war.
2. Der Kanton Luzern besitzt etwas mehr als 2300 ha Staatswald, davon sind 2000 ha Schutzwald im Entlebuch und am Pilatus. Diese Wälder wurden bis 1992 durch 16 Staatsforstbetriebe bewirtschaftet. Danach wurden diese Betriebe zu sechs Einheiten zusammengelegt; je eine pro Forstkreis unter der Verantwortung der Kreisförster. Diese Organisationsform wurde 1997 als nicht mehr zeitgemäss beurteilt.
3. Die enge Verflechtung hoheitlicher und betrieblicher Aufgaben erschwerte bisher die Wahrnehmung der eigentlichen Kernaufgabe des Forstdienstes – den hoheitlichen Vollzug – auf allen Funktionsstufen.

3.3 Ziele der Neuorganisation und Lösungsfindung

Abgeleitet aus der Waldgesetzgebung und dem Leistungsauftrag wurden als Ziele der Neuorganisation die folgenden Punkte formuliert (OBERFORSTAMT 1997: 2):

- Einheitlichkeit in Beratung und Vollzug;
- Optimierung des Mitarbeiterinsatzes;
- Förderung des Teamgedankens;
- ausgeglichene Auslastung der Revierförster und der Kreisförster;
- Stärkung des Rückhaltes der Revierförster;
- Steigerung der Führungseffektivität und der Führungseffizienz;
- Reduktion des Defizits der Staatsforstbetriebe und des Staatswaldes.

Die Hauptmotivation zur Reorganisation, die prinzipielle Entflechtung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben, wirkt sich auf verschiedene Ziele aus bzw. sie ermöglicht erst eine sinnvolle Umsetzung der Ziele.

Die Entflechtung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben führt beispielsweise zu einer verbesserten Transparenz und ermöglicht den Waldeigentümern eine objektivere Analyse der Situation ihrer Forstbetriebe. Es geht hier primär um ihre Leistungserstellung und ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem Holzmarkt. Erst durch die Offenlegung der jeweiligen betrieblichen Situation können Fragen sinnvoller Betriebsstruk-

turen, angepasster Betriebsorganisationen und auch von Arbeitsplätzen angegangen werden. Dies gilt uneingeschränkt auch für die Staatsforstbetriebe und die Bewirtschaftung des Staatswaldes.

Bei der Planung und der Durchführung der Reorganisation wurde ein partizipativer Ansatz gewählt. Für diverse Einzelaufgaben wurden Arbeitsgruppen eingesetzt, wodurch viele Mitarbeitende des Luzerner Forstdienstes in den Prozess mit einbezogen waren. Die Frage von Revierabgrenzungen beispielsweise war einer Arbeitsgruppe übertragen, in der mehrheitlich Revierförster Einsitz hatten. Andere Arbeitsgruppen befassten sich mit den zukünftigen Tätigkeitsprofilen für die Kreis- und Revierförster, mit der Definition der Schnittstelle zwischen hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben oder mit der Idee von «Förster-Zentren» als gemeinsam zu nutzende Infrastruktur für die Revierförster.

3.4 Konzept der Neuorganisation

Aus den erwähnten Vorgaben und Zielen wurden die nachfolgenden Punkte eines Konzepts für den reorganisierten Luzerner Forstdienst abgeleitet (OBERFORSTAMT 1997: 3):

1. Neudefinition der Schnittstelle von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben. Der Forstdienst übernimmt alle nicht delegierbaren Hoheitsaufgaben mit eigenen Revierförstern, die zukünftig ausschliesslich mit hoheitlichen Aufgaben betraut werden. Bestehende Partnerschaftsverträge, durch die hoheitliche Aufgaben an andere öffentlich-rechtliche Waldeigentümer delegiert waren, sollen aufgelöst werden.
2. Systematische Ausrichtung auf die im Projekt «Wirkungsorientierte Verwaltung» definierten Produkte. Die Kreisförster führen die Revierförster ihres Forstkreises und sie übernehmen zusätzlich Produktverantwortung.
3. Aufbau einer dezentralen Infrastruktur in den Räumen Luzern, Sursee, Willisau, Hochdorf und Schüpfheim als sogenannte Zentren für die Revierförster. Weiter sollen in diesen Zentren je nach den zu erfüllenden Aufgaben auch Arbeitsplätze für Forstingenieure und andere Dienstleister entstehen.
4. Reduktion der Forstkreise. Die Reduktionen sollen jeweils bei der Pensionierung eines Amtsinhabers erfolgen.
5. Übergabe der Verantwortung für alle Staatsforstbetriebe und Staatswälder an einen Produktverantwortlichen.
6. Förderung von freiwilligen Betriebsgemeinschaften unter den Waldeigentümern. Die Betriebsgemeinschaften sollen jeweils möglichst viel Waldflächen einer Region umfassen. Die Betriebsgemeinschaften sollen am Markt erfolgreich sein.

4. Umsetzung der Reorganisation

Der Umsetzungszeitraum wurde vom Projektteam im Frühjahr 1997 neu beurteilt und für die Jahre 1998 bis 2002 festgelegt (OBERFORSTAMT 1997: 4). Meilensteine im Reorganisationsprozess des Forstdienstes waren:

- Am 1. September 1999 trat das kantonale Waldgesetz vom 1. Februar 1999 in Kraft (SRL Nr. 945).
- Am 1. Oktober 1999 trat die Neuorganisation des Luzerner Forstdienstes in Kraft.
- Auf den 30. Juni 2000 konnte die Zusammenfassung aller Staatsforstbetriebe und Staatswälder zu einer Organisationseinheit abgeschlossen werden.

Der Stand der Reorganisation wird im Folgenden anhand der sechs Punkte des Konzepts diskutiert.

4.1 Neudefinition der Schnittstelle von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben

Die einschneidendsten Neuerungen fanden mit der Entflechtung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben forstdienstintern statt (vgl. dazu KROTT und SOHNS 1999). Auswirkungen des klaren Auseinanderhaltens zeigen sich auch ausserhalb der Verwaltung, insbesondere bei denjenigen Forstbetrieben, die bisher mit Partnerschaftsverträgen mit dem kantonalen Forstdienst verbunden waren, aber auch bei privaten Waldeigentümern. Die territoriale Einheit für hoheitliche und betriebliche Aufgaben wurde sowohl auf den Ebenen der Forstkreise und -reviere als auch bei den Forstbetrieben aufgehoben. Revierförster und Kreisförster nehmen nun ausschliesslich hoheitliche Aufgaben wahr, während die Forstbetriebe bzw. deren Betriebsleiter betriebliche Funktionen ausüben. Innerhalb der kantonalen Verwaltung sind heute dreissig Revierförster zusammen mit neun Forstingenieurinnen und -ingenieuren für den Vollzug der hoheitlichen Aufgaben zuständig, vier Förster und ein Forstingenieur bilden im Staatsforstbetrieb das Führungsteam.

Die hoheitlichen Aufgaben umfassen die Bereiche Walderhaltung, Waldberatung und Waldförderung. Die Abgrenzung zwischen hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben regelt primär das kantonale Waldgesetz, welches die Aufgaben des Forstdienstes abschliessend aufzählt. Im Bereich der Waldbewirtschaftung lässt das Gesetz gegenüber Privaten weiten Handlungsspielraum offen. Zentral ist ein Anreizsystem zur freiwilligen Bildung von Betriebsgemeinschaften und von professionell geführten Forstbetriebsstrukturen.

Sofern Waldeigentümer über einen durch einen eidgenössisch diplomierten Förster oder Forstingenieur geführten Forstbetrieb verfügen, können sie definierte delegierbare Hoheitsaufgaben übernehmen. Konkret sind dies:

- Im Bereich Walderhaltung:
 - Umsetzung der gesetzlichen Zweckbestimmungen und Vorgaben, insbesondere die Meldung fremdverursachter, gesetzwidriger Zustände und die Bereitstellung von Bestandesdaten;
 - Mitwirkung bei Langzeitbeobachtungen und Monitoring im eigenen Wald, insbesondere im Bereich Forstschutz.
- Im Bereich der Waldberatung:
 - Ausführungsplanung bezüglich Waldpflege und Waldbewirtschaftung;
 - Holzernteplanung;
 - Beurteilung der Waldverjüngung im Zusammenhang mit Standortgerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Wildproblematik;
 - Mitwirken beim Erarbeiten von Planungsgrundlagen nach den Vorgaben und Richtlinien des Kantonsforstamtes;
 - Öffentlichkeitsarbeit des Waldeigentümers in Ergänzung zur übergeordneten Öffentlichkeitsarbeit des kantonalen Forstdienstes.

Über den Umfang und die Entschädigung delegierbarer hoheitlicher Aufgaben wird mit den Waldeigentümern ein Vertrag abgeschlossen.

4.2 Ausrichtung auf Produkte

Die Neuorganisation soll zu einer einheitlichen und qualitativ konstant hohen Leistung führen. Die jeweiligen Produkteverantwortlichen nehmen in der neuen Organisationsstruktur eine zentrale Stellung ein als Verantwortliche für die im Projekt «Wirkungsorientierte Verwaltung» (EGLI und KÄCH 1995; ISELIN 2000) definierten Produkte und Produktgruppen:

- Walderhaltung;
- Waldberatung;
- Waldförderung;
- Staatsforstbetrieb.

Die Produktgruppe Walderhaltung umfasst sämtliche Aufgaben der quantitativen Walderhaltung sowie die Schnittstellen zu den raumrelevanten Politikbereichen (Rodungen, Ortsplanungen, Waldfeststellungen, Veranstaltungen, Zugänglichkeit zum Wald, Bauten und Anlagen im oder am Wald, nachteilige Nutzungen, Waldabstand von Bauten und Anlagen, gefährdende Stoffe, Teilungen und Veräusserungen von Waldeigentum, Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes). Die Produkteverantwortung für die Produktgruppe Walderhaltung liegt bei einer zentralen Stelle des Kantonsforstamts.

Unter die Produktgruppe Waldberatung fallen die Beratungstätigkeiten der Revierförster, die sie gegenüber den privaten Waldeigentümern und gegenüber dem kleinflächigen öffentlichen Waldeigentum ohne eigene professionelle Betriebs- und Führungsstrukturen erbringen. Sie ergänzt die Produktgruppe Walderhaltung um viele qualitative Aspekte. Die Produkteverantwortung für die Produktgruppe Waldberatung wird dezentral in den Forstkreisen wahrgenommen, wo sie an die Funktion von Kreisförsterin und Kreisförster gebunden und so territorial abgegrenzt ist.

Im Unterschied zur bisherigen Praxis nehmen die Revier- und Kreisförster keine Betriebsführungsaufgaben mehr wahr. Weitere Dienstleistungen wie Holzhandeln oder -vermittlung, Vorbereiten und Abschliessen von Verträgen mit Unternehmern für Einsätze bei den Waldeigentümern und ähnliche betriebliche Tätigkeiten für die Waldeigentümer gehören explizit nicht mehr zu ihrem Aufgabenbereich. In einer Übergangszeit werden bestimmte betriebliche Leistungen, wie beispielsweise das Holzeinmessen, von den Revierförstern gegen Gebühr erbracht. Die Verrechnung dient auch dazu, das Kostenbewusstsein zu fördern und privaten Anbietern solcher Leistungen eine Chance zu bieten, in einem sich langsam entwickelnden Markt ins Geschäft zu kommen.

Die Produktgruppe Waldförderung ist unterteilt in Information und Öffentlichkeitsarbeit, Waldplanung und Waldreservate, Waldpflege, Wald und Wild, Strukturverbesserungen, forstliche Bildung, Holzförderung sowie Schutz vor Naturgefahren. Die Verantwortlichkeiten für die einzelnen Produkte liegen je bei einer Person.

Bei der Produktgruppe Staatsforstbetrieb wurden die vormals sechs Staatsforstbetriebe zu einem Betrieb unter einer Gesamtleitung zusammengefasst. Produkte sind die Bewirtschaftung der staatseigenen Wälder, forstbetriebliches Management und forstbetriebliche Arbeiten für Dritte.

Nebst den nach aussen gerichteten Produkten bestehen interne Dienstleistungen wie die Informatik, das Rechnungswesen und das Sekretariat des Kantonsforstamtes. Alle Produkte sind eindeutig einer oder einem Produkteverantwortlichen zugeordnet. Das heisst, es gibt keine Überschneidungen von Kompetenzen und Zuständigkeiten. Hingegen können mehrere Produkte einer Person überantwortet sein.

Der Luzerner Forstdienst basiert auf den drei Einheiten Forstrevier, Forstkreis und Produktgruppen, repräsentiert durch die Funktionen Revierförster, Kreisförsterin bzw. Kreisförster sowie Produkteverantwortliche. Er ist neu als Matrixorganisation aufgebaut (PETERS *et al.* 1999: 70). In der Regel sind dadurch in unterschiedlicher Masse drei Personen an einem Geschäftsvorfall beteiligt.

Mit der Arbeitsweise in einer Matrixorganisation wird das Organisationsziel der Einheitlichkeit in Beratung und Vollzug effektiv umgesetzt. Es sind nicht mehr zwei Personen in hier-

archischer Abhängigkeit in einen Auftrag involviert (Arbeitsanweisung und Kontrolle versus Arbeitsausführung und Rapportierung); neu führen drei Personen gemeinsam einen Auftrag aus. Das heisst, die konkrete Arbeitsausführung vollzieht sich zwischen zwei Personen, die dritte wird über den Stand der Arbeiten sowie über Zwischen- und Endergebnisse informiert.

Bei intern zu behandelnden Fällen, beispielsweise bei der Beurteilung eines Baugesuches mit Antrag auf Unterschreitung des minimalen gesetzlichen Waldabstandes, sind der Produktverantwortliche, der Revierförster und der Kreisförster involviert. Der Produktverantwortliche verlangt eine Stellungnahme des Kreisforstamtes und übergibt den Fall damit dem Kreisförster. Dieser führt den Auftrag selber aus und er informiert den Revierförster. Oder er koordiniert das Geschäft und delegiert die Abklärungen vor Ort ganz oder teilweise an einen Revierförster.

Bei Tätigkeiten, die nach aussen wirken, zum Beispiel bei der Waldberatung, sind der Revierförster, der Kreisförster und der Waldeigentümer betroffen. In der Regel findet die direkte Aktion zwischen Waldeigentümer und Revierförster statt, der Kreisförster wird entsprechend informiert, coached und berät den Revierförster oder er erteilt ihm Anweisungen.

Die fachtechnische Führungsverantwortung für den gesamten Forstdienst nimmt der Kantonsförster über die Produktverantwortlichen wahr. Von dieser klar zu unterscheiden ist die Personalverantwortung. Die Kreisförsterin und die Kreisförster sind für die Revierförster ihres Forstkreises und das administrative Personal der Kreisforstämter verantwortlich; der Leiter des Staatsforstbetriebes ist für die Angehörigen des Staatsforstbetriebes verantwortlich. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bereichen Informatik, Rechnungswesen und Sekretariat des Kantonsforstamtes sind dem Leiter Informatik, dem Leiter des Rechnungswesens bzw. dem Produktverantwortlichen Walderhaltung unterstellt. Der Kantonsförster seinerseits trägt die Personalverantwortung für die Produktverantwortlichen und für die Leiter der Informatik und des Rechnungswesens. Im Unterschied zur Produktverantwortung ist die Personalverantwortung wie bisher geregelt.

Für die Revierförster sind in Luzern, Hochdorf, Sursee, Willisau und Schüpfheim in der zweiten Jahreshälfte 2000 zentrale Büroarbeitsplätze eingerichtet worden. Sie verfügen über eine professionelle Büroinfrastruktur entsprechend dem aktuellen Standard an Arbeits- und Kommunikationsmitteln.

4.3 Reduktion der Forstkreise

Das Konzept sah eine Reduktion der Forstkreise von damals sechs auf zwei bis vier vor. Tatsächlich ist der Luzerner Forstdienst heute in fünf Forstkreise aufgeteilt. Er folgt damit der im Kanton fest verankerten Ämterstruktur mit den fünf Ämtern Luzern, Hochdorf, Sursee, Willisau und Entlebuch, ohne dass sich die Forstkreisgrenzen mit den Abgrenzungen der Ämter exakt decken. Mit dieser Forstkreisaufteilung wurden starke regionalpolitische Interessen berücksichtigt.

Die Kreisforstämter sind den «Förster-Zentren» gefolgt. Nach der Auslagerung des Kreisforstamtes 2 sind Förster-Zentren und Kreisforstämter identisch. Die Wirkung zeigt sich dank den intensivierten persönlichen Kontakten insbesondere in der gesteigerten Führungsintensität und -effektivität. Die Personalverantwortung gegenüber den Revierförstern umfasst vier bis sieben Personen, was sich als ideale Grösse erweist. Die heutige Anzahl der Forstkreise ist keine fixe, im Gesetz verankerte Grösse. Sie wird vom Umfang des mittelfristigen Arbeitsvolumens abhängen.

4.4 Staatsforstbetriebe und Staatswälder

Die sechs bisherigen Staatsforstbetriebe wurden bis Mitte des Jahres 2000 zum Luzerner Staatsforstbetrieb unter Leitung eines Forstingenieurs zusammengeführt. Gleichzeitig wurde auch die territorial orientierte Organisation aufgehoben. Die aktuelle Organisation – klar als Übergangslösung deklariert – baut zur Zeit auf sechs Forstgruppen auf.

Die Zusammenfassung von Personal, Infrastruktur und Staatswäldungen in einer Organisationseinheit sowie deren eigenständige Stellung innerhalb der Verwaltung sind Voraussetzung, um das Ziel eines reduzierten Defizites angehen zu können. Im Winterhalbjahr 2000/01 ist mit Unterstützung durch externe Beratung und nach eingehender Analyse ein «Businessplan Forstbetrieb» erarbeitet worden (SCHMIDTKE und VON MOOS 2001). Danach wird die heutige Betriebsorganisation bis Ende Oktober 2001 auf einen reduzierten Betrieb mit zwei verstärkten Betriebsgruppen und angepassten Betriebsmitteln umgebaut (KANTONSFORSTAMT 2001a).

4.5 Förderung von freiwilligen Betriebsgemeinschaften

Die Entflechtung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben legt die Schwächen der bisherigen Betriebsstrukturen im Kanton Luzern offen. Das durchschnittliche öffentliche Waldeigentum umfasst 54 ha. Gerade 20 von 195 öffentlichen Waldeigentümern besitzen mehr als 100 ha Wald (OBERFORSTAMT 1997: 7). Davon verfügen aber lediglich 14 über einen professionell geführten Forstbetrieb.

Waldeigentümer und Interessenorganisationen haben auf die Reorganisation vorerst auf der politischen Ebene im Grosse Rat (Kantonsparlament) reagiert (VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT 1997 und 1998; REGIERUNGSRAT 1998). Denn Leistungen, welche der Staat bisher gratis erbracht hat, beispielsweise in der Vermarktung von Rohholz, werden nun klar als betriebliche Aufgaben ausgewiesen, deren Erfüllung den Waldeigentümern obliegt. Der Forstdienst führt sie allenfalls gegen Verrechnung aus.

Das Kantonsforstamt gelangte am 30. Dezember 1999, nur vier Tage nach dem Orkan Lothar, in einem Rundschreiben an alle Gemeinden im Kanton mit der Bitte, zusammen mit dem Forstdienst kommunale oder regionale «Lothar-Koordinationsstellen» aufzubauen, um durch solidarisches Vorgehen die Bewältigung der Schadenssituation ökonomisch tragbar zu halten (KANTONSFORSTAMT 1999). Es entstanden innert weniger Wochen 43 Koordinationsstellen, die informative, organisatorische und administrative Aufgaben ausübten.

Die Lothar-Koordinationsstellen waren Notorganisationen, die nur in wenigen Fällen weiterhin Bestand haben dürften. Aber sie haben den strukturell bedingten Mängeln des kleinparszellierten Waldeigentums erfolgreich entgegengewirkt. Für die Mehrheit der Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer ist nach Lothar wieder der Alltag eingeleitet. Es gibt nur wenige Ansätze, in denen, meist ausgehend von einem öffentlichen Waldeigentümer, auf freiwillige Betriebsgemeinschaften hin gearbeitet wird.

4.6 Auswirkungen auf Arbeitsplätze

Der Reorganisationsprozess hat bei vielen Angehörigen des Luzerner Forstdienstes zu Ängsten und Abwehrreflexen geführt. Im Vordergrund standen Befürchtungen um den Stellenhalt und die Arbeitsplatzsicherheit.

Der Schutz vor Naturgefahren war bisher bei der Raumplanung angesiedelt. Neu ist die Wahrnehmung dieser Aufgabe ein Produkt des Kantonsforstamtes unter der Verantwortung

eines bisherigen Kreisförsters. In diesem Aufgabenbereich sind auch drei Förster mit Teilpensen tätig.

Die Forstreviere wurden im Hinblick auf volle Auslastung der Revierförster – oder auf Wunsch auf Teilzeitanstellungen hin – neu abgegrenzt, wodurch die Zahl der Forstreviere neu bei 30 liegt. Ein Teil der bisherigen Revierförster wechselte in das Führungsteam des neuen Staatsforstbetriebes bzw. in den Bereich Schutz vor Naturgefahren.

Die Zusammenführung der einzelnen Staatsforstbetriebe zu einer einzigen Organisationseinheit hat rasch gezeigt, dass in der Vergangenheit der Aspekt der Produktivitätssteigerung zu wenig beachtet worden war und zu geringe Anpassungen des Personalbestandes vorgenommen wurden. Auch führt das Waldreservatskonzept (KANTONSFORSTAMT 2001b), auf Grund dessen bis zur Hälfte des Staatswaldes von der Nutzung ausgenommen wird, zu einem massiven Einbruch des Arbeitsvolumens im Staatsforstbetrieb. Von verschiedenen – im «Businessplan Forstbetrieb» erarbeiteten – Strategien wird nun eine betriebswirtschaftlich sinnvolle, risikoarme bzw. erfolgversprechende sowie sozialverträgliche Strategie bis Ende Oktober 2001 umgesetzt, bei der auf allen Funktionsstufen der Staatsforstbetriebe insgesamt 16 von 32 Stellen abgebaut werden.

5. Lothar: erste Bewährungsprobe

Die Neuorganisation des Luzerner Forstdienstes trat auf den 1. Oktober 1999 in Kraft, knapp drei Monate vor dem Sturm Lothar. Das verwaltungsinterne Projektteam Lothar diskutierte am 30. Dezember 1999, ob die Umsetzung auf Grund des Schadenereignisses sistiert, abgebrochen oder weitergeführt werden soll. Der einstimmig gefällte Entscheid lautete, den Reorganisationsprozess weiterzuführen.

Die durch Lothar veränderte Lage zeigte die Notwendigkeit einer Reorganisation erst recht auf und bestärkte das Projektteam in seiner Analyse:

1. Öffentliche Interessen – Sicherheit von Menschen und Gefahrenabwehr –, deren Wahrnehmung primär eine hoheitliche Aufgabe ist, waren in abgrenzbaren Perimetern entlang von hochwasserführenden Bächen tangiert.
2. Andere öffentliche Interessen wie beispielsweise die Wald-erhaltung an sich waren von Lothar nicht betroffen.
3. Drei Viertel der Schäden betrafen den Privatwald (4800 Hektaren im Eigentum von rund 3500 privaten Waldeigentümerinnen und Waldeigentümern).
4. Der Holzmarkt und dessen Entwicklung, insbesondere unter den Bedingungen eines Sturmholzmarktes, sind für die Waldwirtschaft «entscheidungsfeldbedingte» Daten (SCHIERENBECK 1999: 195). Das heisst, die marktbestimmenden Grössen sind in der Regel nicht durch einzelne Akteure beeinflussbar. Dies trifft in einer liberalisierten Marktwirtschaft auch auf den Staat zu.

Die Wirkung der Neuorganisation wird hier an zwei von Lothar verursachten Fällen illustriert.

Beispiel 1: Projekt Lothar und Naturgefahren

Im Kanton Luzern führt eine Vielzahl von Bächen, auch solche im Mittelland, nach Gewittern im Frühsommer Hochwasser. Viele Bachläufe waren mit Stöcken und liegenden Bäumen verkeilt, z.T. bedroht von Erdrutschen und Murgängen. Der Forstdienst ordnete die Räumung derjenigen Bäche an, von denen Gefahren für Menschenleben und erhebliche Sachwerte ausgingen. Die Wuhraufsicht liegt im Kanton bei den Gemeinden, das heisst, die Ausführung angeordneter Massnahmen liegt in deren Verantwortung.

Zur Umsetzung dieser Anordnung initiierte der Forstdienst das Projekt Lothar und Naturgefahren. Aufgrund erster Meldungen der Revierförster überprüfte ein Projektteam alle gemeldeten Vorfälle nach einheitlichen Kriterien und entschied, welche Gerinne ins Projekt aufgenommen und prioritär zu räumen waren. Von 243 gemeldeten Objekten wurden insgesamt 92 Bäche ins Projekt aufgenommen (KANTONSFORSTAMT 2000).¹

Die Revierförster standen den Gemeinden für die Bauleitung und damit für eine sichere und fachgerechte Räumung zur Verfügung. Die meisten Gemeinden haben denn auch die Revierförster mit dieser Aufgabe betraut. Mit der Ausführung wurden Forstunternehmungen oder in einigen Fällen qualifizierte Waldeigentümer betraut.

Beispiel 2: Beratung der Waldeigentümer

Wie in Abschnitt 4.5 erwähnt, sind in Zusammenarbeit mit den Gemeinden 43 Lothar-Koordinationsstellen zur Bewältigung der Folgen von Lothar gebildet worden. Als wichtigste Ansprechpartner in allen Fachfragen standen ihnen die Revierförster zur Seite. Bezüglich des Beratungsauftrages der Revierförster funktionierten diese Koordinationsstellen als Multiplikatoren, über die es rasch gelang, die Mehrheit der Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer zu erreichen und mit den relevanten Informationen zu versorgen. Die Koordinationsstellen arbeiteten quasi als Forstbetriebe, welche im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe eine sichere Aufrüstung und den gemeinsamen Holzverkauf organisierten.

Rückblickend kann festgehalten werden, dass mit dieser Organisationsform eine effektive und effiziente fachliche Beratung durch die Revierförster garantiert werden konnte. Wären die Revierförster noch in der Verantwortung für Teile des Staatsforstbetriebes gestanden, so wäre es schwierig gewesen, sie aus dieser Funktion herauszulösen und in ähnlichem Umfang den betroffenen Waldeigentümerinnen und Waldeigentümern für Beratungszwecke zur Seite zu stellen.

6. Würdigung

Der Auftrag zur Reorganisation des Luzerner Forstdienstes ist von der Politik an die Verwaltungsträger erteilt worden. Es galt, betriebliche Aufgaben zu privatisieren. Die Neuorganisation basiert denn auch auf einer konsequent umzusetzenden Entflechtung hoheitlicher und betrieblicher Aufgaben. Dieses Modell ist in erster Linie eine Antwort auf die spezifischen Besitzverhältnisse, die sich durch einen hohen Privatwaldanteil gepaart mit kleinen Parzellengrössen sowie geringen Ansätzen zur gemeinsamen Bewirtschaftung charakterisieren lassen.

Die seit dem 1. Oktober 1999 laufende Umsetzung ist durch Lothar beschleunigt worden und sie ist – so die Einschätzung der Autoren – nicht mehr umkehrbar. Der Umsetzungsprozess ist aber noch nicht abgeschlossen, viele Details sind noch zu klären und zu regeln. Mit Lothar konnte die Entflechtung hoheitlicher von betrieblichen Aufgaben exemplarisch durchgeführt und unter extremen Bedingungen getestet werden. Die ersten Erfahrungen zeigen, dass die gewählte Organisationsform geeignet ist, die kantonale Waldpolitik gezielt umzusetzen. Seitens des Waldeigentums wird die höhere Eigenverantwortung, wie sie das kantonale Waldgesetz stipuliert, vielfach wahrgenommen. Das Angebot der fachlichen Beratung durch den Forstdienst wird rege nachgefragt.

¹ Zahlen gemäss aktualisiertem Stand vom 16. August 2001, mündliche Mitteilung von S. Covi, Kantonsforstamt.

Die Förderung von Betriebsgemeinschaften stagniert. Die Lothar-Koordinationsstellen haben zwar die Vorteile gemeinsamen Wirtschaftens offen gelegt; sie haben aber durch ihre Tätigkeit den auf dem Waldeigentum lastenden ökonomischen und organisatorischen Druck verringert und dadurch die Notwendigkeit, alternative Organisationsformen zu entwickeln, in den Hintergrund treten lassen.

Zusammenfassung

In den letzten zehn Jahren fanden in den meisten kantonalen Forstdiensten Reorganisationen statt. Mit der Reorganisation der Forstverwaltung des Kantons Luzern wurde durch die konsequente Entflechtung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben eine grundsätzliche Neugestaltung der Leistungserstellung umgesetzt. Anhand der einzelnen Schritte des Prozesses wird aufgezeigt, wie aus dem Leistungsauftrag die Zielsetzungen entwickelt wurden und wie die Reorganisation über mehrere Jahre hinweg durchgeführt wurde.

Für die im Projekt «Wirkungsorientierte Verwaltung» (WOV) definierten Produkte sind neu Produktverantwortliche für den ganzen Kanton zuständig. Die Arbeitsweise in einer Matrixorganisation führte zu wesentlichen Neuerungen. Die territoriale Verantwortung wird vermehrt von den Revierförstern wahrgenommen, die in den neu geschaffenen Försterzentren über moderne Büroinfrastrukturen verfügen. Die Reorganisation führte zu einer Neuaufteilung der Forstreviere und zu einer Reduktion der Anzahl Forstkreise. Die Bewirtschaftung der Staatswälder wurde in einem einzigen Staatsforstbetrieb vereinigt, wodurch eine effizientere Bewirtschaftung ermöglicht wird. Durch das neue Waldreservatskonzept wird beinahe die Hälfte der Staatswälder nicht mehr genutzt, was zu einer Verringerung des Arbeitsvolumens und damit zum Abbau von Stellen führte. Die Entflechtung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben bei der Bewältigung der Folgen des Orkans Lothar hat sich bewährt.

Summary

Organisation of the forestry services in Lucerne – differentiating between sovereign and management tasks

During the past ten years most cantonal forest services have undergone re-organisations. Lucerne's cantonal forest administration initiated a fundamentally new way of providing forestry services by differentiating between sovereign tasks and management tasks. By examining the individual steps of the process we demonstrate how starting with the mandate, goals were developed and implemented over several years.

Product managers assumed responsibility for products, as defined in the New Public Management Project, on a cantonal-wide basis. Work within a matrix organisation has led to significant changes. Territorial responsibilities are increasingly assumed by district foresters, who have modern infrastructures at their disposal in the new forestry centres. The re-organisation has led to forest districts being re-drawn and to a reduction in the number of forest regions. To provide greater efficiency, state forest management has been consolidated into a single management unit. The new forest reserve plan removes almost half of the state forest from regular forest management, resulting in a reduction in the volume of work and in the work force. We show how effective the differentiation of sovereignty tasks and management tasks has been in coping with the effects of hurricane Lothar.

Translation: AGNES HOSTETTLER

Résumé

Organisation du service forestier cantonal de Lucerne – séparation cohérente entre les tâches régaliennes et de gestion d'entreprise

La majorité des services forestiers cantonaux ont fait l'objet d'une réorganisation ces dix dernières années. La réorganisation du service cantonal de Lucerne a pour résultat une séparation cohérente entre les tâches régaliennes et les tâches liées à la gestion des entreprises forestières. En considérant chaque étape de ce processus, les auteurs de l'article présentent comment les objectifs ont été déterminés à partir du cahier des charges et de quelle manière la réorganisation s'est réalisée sur plusieurs années.

Un responsable cantonal a été nommé pour les produits définis dans le projet «Nouvelle Gestion Publique». La manière de travailler dans une organisation matricielle amène à de substantielles nouveautés. La responsabilité territoriale revient de plus en plus aux gardes forestiers qui disposent d'une infrastructure bureautique moderne dans les nouveaux centres forestiers. La réorganisation amène à une nouvelle répartition des triages et à une réduction du nombre d'arrondissements. La gestion des forêts cantonales est réunie dans une nouvelle entreprise forestière cantonale de sorte à en augmenter l'efficacité. Selon le nouveau concept de réserves forestières, près de la moitié des forêts cantonales ne seront plus exploitées, ce qui implique une diminution du volume de travail et une réduction des emplois.

Pour finir, il est montré comment la séparation entre les tâches régaliennes et de gestion d'entreprise a fait ses preuves à la suite de l'ouragan Lothar.

Traduction: CHRISTIAN ROSSET

Literaturverzeichnis

- ADAM, M.; SCHAFFER, M. (2001): Überblick über den Stand, die Hintergründe und die Stossrichtung der Reorganisation der kantonalen Forstverwaltungen. Diplomarbeit am Departement Forstwissenschaften der ETH Zürich. 56 S. + 115 S. Anhang. (Wird in der Reihe «Grundlagen und Materialien, Professur Forstpolitik und Forstökonomie» der ETH Zürich veröffentlicht).
- EGLI, H.-P.; KÄCH, U. (1995): Instrumente der neuen Verwaltungssteuerung im Projekt Wirkungsorientierte Verwaltung (WOV) des Kantons Luzern. In: HABLÜTZEL, P. et al. (Hg.): Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Haupt, Bern u.a. S. 165–184.
- ISELIN, G. (2000): Wirkungsorientierte Verwaltung – Chancen für den Luzerner Forstdienst. Referat am WOV-Workshop des Luzerner Forstdienstes vom 29. September 2000 in Sempach. 12 S. (unveröffentlicht).
- KANTONSFORSTAMT Luzern (1999): Lothar-Rundschreiben 03 vom 30. Dezember 1999.
- KANTONSFORSTAMT Luzern (2000): Lothar und Naturgefahren: Kurzbereicht zur 1. Teilabrechnung. Stand: 1. Oktober 2000.
- KANTONSFORSTAMT Luzern (2001a): Kantonsforstamt: Stellenabbau beim Forstbetrieb. Medienmitteilung vom 21. März 2001.
- KANTONSFORSTAMT Luzern (2001b): Vernehmlassung Grobkonzept Waldreservate Kantons Luzern. Stand 9. April 2001. 24 S. Anhänge.
- KISSLING-NÄF, I.; ZIMMERMANN, W. (1996): New Public Management: Ein brauchbares Konzept für die Modernisierung von Forstverwaltungen? Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 147, 11: 839–857.
- KISSLING-NÄF, I.; BISANG, K.; KROTT, M. (2000): New Public Management and the Change of Forest Institutions. In: KRISHNAPILLAY, B. et al. (eds.): Forests and Society: the Role of Research. XXI IUFRO World Congress, 7–12 August 2000, Kuala Lumpur, Malaysia. IUFRO world congress 21. Volume 1, S. 579–587.
- KROTT, M.; SOHNS, V. (1999): Programm und Wirklichkeit der Reformen im Staatswald. Forstarchiv 70, 177–182.
- OBERFORSTAMT des Kantons Luzern (1997): Organisationsentwicklung Luzerner Forstdienst. Projektbericht. 18 S. Anhang.

- PETERS, S.; fortgeführt von BRUEHL, R.; STELLING, J. N. (1999): Betriebswirtschaftslehre: Einführung. 9., überarb. und erw. Auflage. Oldenbourg Lehr- und Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Oldenbourg, München. 239 S.
- REGIERUNGSRAT des Kantons Luzern (1995): Regierungsprogramm 1995–1999. Staatskanzlei Luzern. 19 S.
- REGIERUNGSRAT des Kantons Luzern (1998): Sitzung vom 27. Oktober 1998. Protokoll-Nr. 1576. Forstwesen: Änderung des Gesamtkonzeptes für eine Neuausrichtung der Forstdienstorganisation des Kantons Luzern.
- SCHIERENBECK, H. (1999): Grundzüge der Betriebswirtschaftslehre. 14. unves. veränd. Auflage. Oldenbourg, München, Wien. 735 S.
- SCHMIDTKE, H.; VON MOOS, J. (2001): Businessplan für den Staatsforstbetrieb Luzern, Schweiz. AFZ – Der Wald 13: 677–679.
- UHL, F. (1999): Umsetzung von NPM in kantonalen Forstverwaltungen, Überblick über den Verfahrensstand und Analyse von Chancen und Problemen. Diplomarbeit am Departement Forstwissenschaften der ETH Zürich. 51 S. + Anhang (unveröffentlicht).
- VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (1994): Leistungsauftrag mit Leitbild. Vision für den kantonalen Forstdienst. 15 S.
- VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (1997): Postulat über eine zweckmässige und angepasste Forstorganisation, Nr. 441, eröffnet: 25. November 1997.
- VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (1998): Postulat über die schrittweise Weiterentwicklung der Forstorganisation mit Einbezug der Betroffenen. Nr. 491. Eröffnet am 28. März 1998.
- WÜEST, O. (1998): Wirkungsorientierte Verwaltung und Organisationsentwicklung. Referat anlässlich des Workshops der eidg. Forstdirektion vom 4. November 1998, ETH Zürich.

Autoren

GEORG ISELIN, D-FOWI, Professur Forstpolitik und Forstökonomie,
ETH-Zentrum, 8092 Zürich.
Dr. ALBIN SCHMIDHAUSER, Kreisforstamt 2, Postfach 453, 6281 Hochdorf.