

Waldunternehmen gehört die Zukunft (Essay)

Roger Schmidt
Martin Hostettler

Amt für Wald des Kantons Bern (CH)*
Cycad AG (CH)

The future belongs to forest entrepreneurs (essay)

An evaluation has recently been carried out of the achievements and organization of the Forest Service of the Canton of Bern. It appears from the study that the present administrative structure is not adequately adapted to the challenges of the future: a lower level of forest management, increasing expectations for the forest, higher risk, fewer management options for forest development. The new strategy for the Service is "Help the forest owners to help themselves". Forest entrepreneurs are the motor of the forest economy. The Canton of Bern, working with the forest owner association of the Canton, is therefore looking for new ways of working with them. It is focusing on its core tasks and giving organizational priority to solidarity, speed of response and concentration of resources.

Keywords: Canton of Bern, challenges, forest entrepreneurs, organization, public administration
doi: 10.3188/szf.2014.0232

* Laupenstrasse 22, CH-3011 Bern, E-Mail roger.schmidt@vol.be.ch

Die klassische Waldbewirtschaftung durch den Forstbetrieb im öffentlichen Wald und durch Selbstbewirtschafter im privaten Wald stösst zunehmend an ihre Grenzen. Ihre Nachhaltigkeit ist im Kanton Bern insbesondere in der wirtschaftlichen Dimension nicht mehr gewährleistet (Schmidt et al 2013). Der Kanton will gemäss den Grundsätzen seiner Waldpolitik *Rahmenbedingungen dafür [...] schaffen, dass die Waldwirtschaft das Ökosystem Wald nachhaltig sichern und die gesellschaftlichen Bedürfnisse nach Gütern und Dienstleistungen selbstinitiativ, nachfragegerecht und eigenwirtschaftlich erfüllen kann* (Art. 2 Kantonaes Waldgesetz vom 5. Mai 1987; KWaG; BSG 921.11). Dies erfordert Massnahmen sowohl bei den Waldeigentümerinnen und Waldeigentümern als auch bei der zuständigen kantonalen Aufsichtsbehörde.

Im Jahr 2012 beschloss die Volkswirtschaftsdirektion, das Amt für Wald des Kantons Bern (KAWA) bezüglich seiner Aufgabenerfüllung und Organisation zu überprüfen. Für die Projektleitung und das Projektteam war klar, dass die Bewertung der Organisationsvarianten zuhanden der politischen Führung schwergewichtig anhand der in der Zukunft erwarteten Herausforderungen erfolgen muss. Zwei Fragen standen im Vordergrund: Welches ist die gegenwärtige und künftige Situation des Berner Wal-

des, und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Organisation der kantonalen Waldbehörden?

Waldbewirtschaftung wird komplexer

Die meisten Herausforderungen, die sich dem KAWA in den nächsten Jahren voraussichtlich stellen werden, beruhen auf fünf Entwicklungen:

- Die Waldpflege und die Holznutzung nehmen wegen sinkender Rentabilität, zunehmend urbanen Waldeigentümern, der geringen wirtschaftlichen Bedeutung des Waldes für die Eigentümer und wegen ungenügender unternehmerischer Anreize ab.
- Die gesellschaftlichen Ansprüche an den Wald nehmen auf der gesamten Breite zu und führen vermehrt zu Nutzungskonflikten. Hier sind die steigenden Anforderungen an den Schutzwald zur Sicherung von Siedlungen und Verkehrswegen, die stark wachsende Beanspruchung des Waldes als Erholungsraum und die steigende Bedeutung der Naturschutzleistungen zu erwähnen. Gleichzeitig wächst auch der inländische Holzverbrauch.
- Das Risiko für Waldschäden nimmt zu, sei es durch Stürme, Starkniederschläge, Trockenheit, Waldbrand, Schadstoffe oder biotische Faktoren wie das Schalenwild, Insekten, Pilze oder anderes.

- In einer komplexer werdenden Verwaltungsumwelt verliert das KAWA an autonomer Handlungsfähigkeit.
- Aufgrund der Grösse und der Finanzsituation des Kantons kann den wachsenden Herausforderungen nicht einfach mit zusätzlichen kantonalen Finanzmitteln begegnet werden.

Die zentrale Herausforderung beziehungsweise die Achillesferse der gesamten staatlichen Bemühungen stellt die abnehmende Waldbewirtschaftung dar. Diese Entwicklung beruht auf der globalen Arbeitsteilung beziehungsweise den komparativen Wettbewerbsnachteilen der Schweizer Wald- und Holzwirtschaft. Sie hat zur Folge, dass die Entwicklungen «zunehmende Risiken», «abnehmende Finanzmittel» und eventuell auch «zunehmende Ansprüche an den Wald» weiter an Bedeutung gewinnen könnten. Eine schwächer werdende Holzproduktion kann nämlich immer weniger eigene Mittel in die Waldpflege und in die Verhinderung von Waldschäden einsetzen.

Hintergrund für den Auftrag der Volkswirtschaftsdirektion sind tief reichende Umwälzungen, die sich seit bald 50 Jahren in der schweizerischen Waldwirtschaft abspielen. Noch zu Beginn der 1960er-Jahre war das System Waldwirtschaft einfach zu überblicken: Drei verschiedene Waldeigentümerkategorien produzierten Holz im Rahmen der Waldgesetzgebung und nach den Regeln des Holzmarktes. Im Kielwasser dieses Systems entstanden ausreichend andere Nichtholzprodukte und -leistungen zum Nulltarif.

Eine einfache Systemanalyse ergibt nun interessante Befunde. Auf eine erste Veränderung hat bereits Zimmermann (1992) hingewiesen: Die Anzahl

der politischen Rahmenbedingungen ist in den letzten Jahren angewachsen und wird auch noch weiter ansteigen, weil Raum- und Klimapolitik eine zunehmend wichtigere Rolle spielen (Abbildung 1). Aber auch die finanzielle Steuerung des Systems Waldwirtschaft ist vielfältiger geworden. Einerseits sind viele öffentliche und vermutlich auch «neue» nicht bäuerliche Waldeigentümer bereit, Waldleistungen aus eigenen Mitteln zu finanzieren, andererseits gewinnt die Vermarktung von Nichtholzleistungen wie Schutz vor Naturgefahren, Erholung, Biodiversität oder Trinkwasserschutz an Bedeutung. Mit anderen Worten steigt die Komplexität im System Waldwirtschaft deutlich an. Zusammenfassend bedeutet dies, dass die Steuerbarkeit der Waldentwicklung abnimmt und gleichzeitig die Herausforderungen für die Waldbehörden zunehmen. Der Forstdienst ist heute in einer grundlegend anderen Situation als vor 50 Jahren. Er hat sich in dieser Zeit jedoch technologisch und organisatorisch nur teilweise an das veränderte Umfeld, die besseren Verkehrsverbindungen oder die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien angepasst.

Besinnung auf die Kernaufgaben

Mit der heutigen Organisation, welche aus acht Waldabteilungen, dem Staatsforstbetrieb, der Abteilung Naturgefahren und zwei Stäben besteht, ist das KAWA den absehbaren Herausforderungen zu wenig gewachsen. Es besteht die reale Gefahr, dass die heutige Verwaltungsorganisation den Rückgang der Holznutzung nicht aufhalten kann und einzig den Rück-

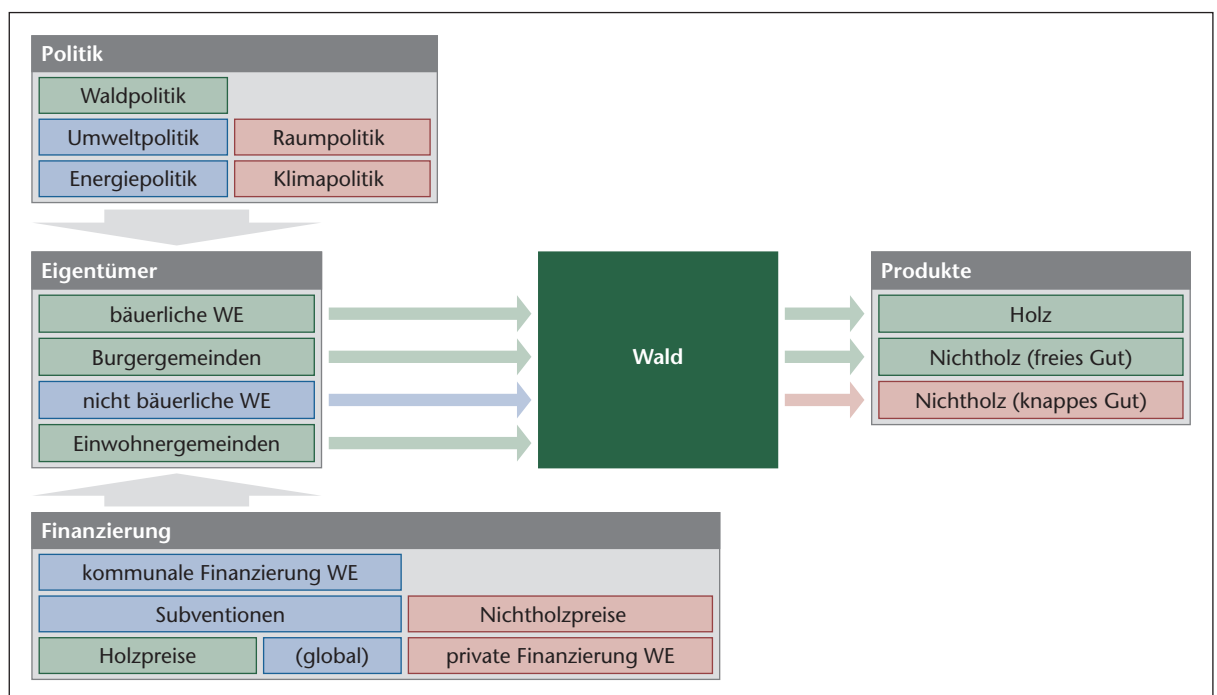
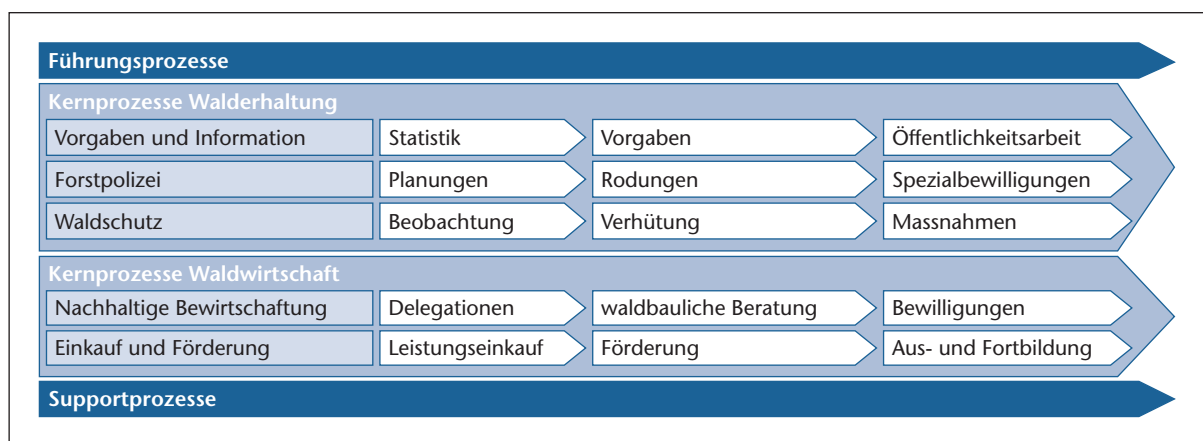


Abb 1 Von der bäuerlichen zur postindustriellen Waldwirtschaft. Grün eingefärbte Systemteile stellen die Situation in der Vergangenheit dar. Blaue Systemteile sind in der Gegenwart hinzugekommen, rote Systemteile werden in der Zukunft immer wichtiger werden. WE: Waldeigentümer.

Abb 2 Prozesslandschaft KAWA (vereinfacht).



gang «verwaltet», bis die Bewirtschaftungsstrukturen nicht mehr funktionieren. Für den Kanton Bern würde dies in der Folge bedeuten, dass zum Beispiel der Schutzwald zunehmend staatlich bewirtschaftet werden müsste und die Verwaltung nach grossen Waldschäden vor kaum lösbaren Aufgaben stünde.

Angesichts der Grösse und der Finanzkraft des Kantons Bern kann dies nicht das Ziel sein. Die von Hostettler & Heinimann (2003)¹ aufgeworfene Frage nach geordnetem Rückzug aus der Holznutzung oder unternehmerischer Neuorientierung der Waldwirtschaft stellt sich im Kanton Bern so nicht. Eine unternehmerische Neuorientierung ist nötig. Unter Berücksichtigung der bereits gut entwickelten Abgeltung öffentlicher Leistungen hat dieses Unterfangen auch durchaus Aussicht auf Erfolg. Die bernische Waldpolitik unterscheidet dabei klar zwischen den Waldeigentümern, denen die Waldbewirtschaftung obliegt, und dem Kanton, der mit seinem Forstdienst die Rahmenbedingungen verbessert, die Waldeigentümer unterstützt und die öffentlichen Leistungen mit möglichst marktnahen Instrumenten beschafft.

Die Strategie des Amtes setzt entsprechend auf die Hilfe zur Selbsthilfe. Gemeinsam mit den Berner Waldbesitzern (BWB), dem Dachverband der regionalen Waldbesitzerorganisationen, soll bei den Waldeigentümern die Selbstverantwortung und der Stolz auf einen professionell bewirtschafteten Wald gefördert werden. Gleichzeitig soll es den Waldeigentümern möglichst einfach gemacht werden, diese Selbstverantwortung auch zu übernehmen. Konkret sollen die Waldeigentümer bei der Entwicklung zukunftsfähiger Bewirtschaftungsstrukturen unterstützt werden. So sollen sich diese in Waldunternehmen organisieren, die den jeweiligen regionalen Verhältnissen entsprechen und mit klaren Strategien effizient flexible Dienstleistungen anbieten können. Forstdienst und Waldunternehmen arbeiten dabei im Interesse eines guten Gesamtergebnisses eng zusammen. Das KAWA senkt zudem mit Vermittlungs- und Preisbildungsgrundlagen die Transaktionskosten für Tauschgeschäfte zwischen Waldeigentümern und Anspruchsgruppen. So wurde 2013 beispielsweise gemeinsam mit dem Amt für

Wasser und Abfall (AWA) und den Berner Waldbesitzern (BWB) eine Empfehlung zur Entschädigung bei Grundwasserschutzzonen im Wald verfasst.

Die Aufgaben, die das KAWA zu erfüllen hat, geben und geben immer wieder zu Diskussionen Anlass und werden, zumindest was die Schwerpunktsetzung betrifft, vom Kader bisher unterschiedlich aufgefasst. Dies ist nicht aussergewöhnlich, gerade auch weil die einzelnen Waldabteilungen mit regionalen Besonderheiten konfrontiert sind. Die Analyse zeigte jedoch, dass die Auffassungsunterschiede das übliche und mit regionalen Besonderheiten erklär- bare Mass überschreiten, weshalb eine klare Ausle- geordnung der Aufgaben notwendig war.

In den letzten 50 Jahren hat der gesellschaft- liche Wohlstand in der Schweiz stark zugenommen. Auch die Waldwirtschaft hat sich entwickelt und ausdifferenziert. Die Gewinne aus der Holzproduk- tion nahmen stark ab, alle anderen Ansprüche an den Wald wuchsen. Mit diesen Ansprüchen sind die Mitarbeitenden des KAWA täglich konfrontiert. Gleichzeitig wird von den Waldbehörden weiterhin erwartet, dass sie die Versorgung der Holz- und Ener- giewirtschaft mit günstigem Rohstoff sichern. In die- sem Umfeld von unklaren Begriffen und wachsen- den politischen Ansprüchen an die Verwaltung ist bei den Mitarbeitenden eine zunehmende Unsicher- heit über die eigenen Aufgaben entstanden. Die Auf- gaben des KAWA leiten sich jedoch aus dem Wald- gesetz des Bundes sowie dem KWaG ab und sind daher im Grundsatz klar. Organisatorisch bedeutet dies, dass sich das KAWA in Zukunft auf seine Kern- aufgaben konzentriert, die Rahmenbedingungen für die Waldbewirtschaftung verbessert und für die Waldnutzung auf die Waldeigentümer bezie- hungsweise deren leistungsfähige Waldunterneh- men setzt (Abbildung 2). Die gewonnene Effektivität (und Effizienz) im gesamten System schafft dann – angesichts absehbarer neuer Herausforderungen – grösseren Handlungsspielraum.

¹ Schweizer Waldwirtschaft am Scheideweg: Geordneter Rückzug oder unternehmerische Orientierung? Neue Zürcher Zeitung vom 27. Mai 2003, p. 25.

Ganz im Sinne von Chandler (1962) beruht die neue Organisation des KAWA auf dem Prinzip «structure follows strategy», wie es zur Lenkung eines offenen und komplexen Systems mit geringer Steuerbarkeit angezeigt ist:

- Die Geschäftsleitung, bestehend aus den Leitern der regionalen Waldabteilungen und der Amtsleitung, gewichtet im Dialog mit der Direktion laufend die Herausforderungen der Waldwirtschaft, legt die kurz- und mittelfristigen Ziele fest, stellt die Einigkeit über die Aufgaben und deren Umsetzung im Tagesgeschäft sicher, kontrolliert die Effizienz und Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen und dient als strategische Reserve bei wichtigen Dossiers.
- Eine zentrale Abteilung für Führungs- und Fachdienste, die an die Stelle der bisherigen Stäbe tritt, übernimmt die interne fachliche Koordination sowie die Weiterentwicklung in den beiden strategischen Aufgabenfeldern Walderhaltung und Waldwirtschaft und stellt das Tagesgeschäft sicher, soweit dieses mit der Direktion, mit anderen Kantonsbehörden und mit Bundesbehörden zu koordinieren ist.
- Die vier Waldabteilungen erfüllen die kantonalen Aufgaben mit gebündelten und damit gestärkten Kräften, organisieren sich nach regionalen Bedürfnissen unter Einhaltung klarer Organisationsprinzipien und führen und beaufsichtigen die territoriale Organisation (Forstreviere).
- Naturgefahrenabwehr und Staatswaldbewirtschaftung sind weiterhin in spezialisierten Abteilungen organisiert.
- Die Forstreviere überwachen den Waldzustand, sie beraten die Waldeigentümer und arbeiten eng mit deren Waldunternehmen zusammen.
- Die Waldbewirtschaftung wird zunehmend von den Waldunternehmen angetrieben.

Die grössten Vorteile der neuen Organisation liegen in 1) der Geschlossenheit der Führung («unité

de doctrine»), 2) der flächendeckenden Besinnung auf die Kernaufgaben des Amts, 3) der besseren Reaktionsfähigkeit bei neuen Herausforderungen, 4) den für den Dialog mit anderen Behörden gestärkten Waldabteilungen, 5) der höheren organisatorischen Flexibilität bei geänderten finanziellen oder fachlichen Rahmenbedingungen und 6) einem geringeren Risiko einer langfristig nur noch staatlich finanzierten Waldpflege.

Waldunternehmen: Motor der Waldwirtschaft

Der Kulturwandel beschränkt sich aber nicht auf das KAWA. Waldeigentümer und Waldbewirtschafter sind Unternehmer schlechthin, weil ihre betrieblichen Entscheidungen naturgemäss mit vergleichsweise grossen Unsicherheiten verbunden sind. Die geschäftliche Verantwortung kann und darf den Waldeigentümern deshalb nicht abgenommen werden. Die grösste Herausforderung für Forstdienst und Waldunternehmen («forestpreneurs») ist es daher, neue Modi der Zusammenarbeit zu finden. Dies will der Kanton Bern in den nächsten Jahren gemeinsam mit dem Verband Berner Waldbesitzer anpacken. ■

Eingereicht: 17. April 2014, akzeptiert (ohne Review): 22. April 2014

Literatur

- CHANDLER AD (1962) Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise. Cambridge: MIT Press. 463 p.
- KAWA, AWA, BWB (2013) Entschädigung bei Grundwasserschutzzonen im Wald: Empfehlungen für Wasserversorger und Waldeigentümer. Bern: Kantonales Amt Wald. 4 p.
- SCHMIDT R, MEIER-GLASER AL, STALDER S (2013) Nachhaltigkeitsbericht 2013: Zahlen und Fakten zum Zustand des Berner Waldes. Bern: Amt Wald. 24 p.
- ZIMMERMANN W (1992) Der Einfluss «anderer» Gesetzgebungen auf den Wald. Schweiz Z Forstwes 143: 628–642.

Waldunternehmen gehört die Zukunft (Essay)

Das Amt für Wald des Kantons Bern wurde kürzlich bezüglich Aufgabenerfüllung und Organisation überprüft. Dabei zeigte sich, dass die heutige Verwaltungsorganisation den künftigen Herausforderungen – abnehmende Waldbewirtschaftung, zunehmende Ansprüche an den Wald, zunehmende Risiken, abnehmende Steuerbarkeit der Waldentwicklung – zu wenig gewachsen ist. Die neue Amtsstrategie setzt auf Hilfe zur Selbsthilfe für die Waldeigentümer. Motor der Waldwirtschaft sind die Waldunternehmen, weshalb der Kanton Bern gemeinsam mit den Berner Waldbesitzern neue Formen der Zusammenarbeit sucht, sich auf seine Kernaufgaben besinnt und organisatorisch Wert auf Geschlossenheit, schnelle Reaktionsfähigkeit und eine Bündelung der Kräfte legt.

L'avenir appartient aux entrepreneurs forestiers (essai)

L'Office des forêts du canton de Berne a été récemment évalué concernant la réalisation de ses tâches et son organisation. Il s'est avéré que l'administration actuelle n'est pas suffisamment parée aux défis à venir – exploitations forestières en diminution, attentes croissantes envers la forêt, risques en augmentation, marge de manœuvre moindre pour le développement de la forêt. La nouvelle stratégie de l'office est d'aider à devenir autonome en pensant aux propriétaires de forêt. Le moteur de l'économie forestière est l'esprit d'entreprise. Pour cette raison, le Canton de Berne recherche d'entente avec les propriétaires de forêts bernoises de nouvelles formes de collaboration, se recentre sur ses tâches premières et accorde au niveau organisationnel beaucoup d'importance à la solidarité, la rapidité de réaction et la concentration des moyens.