

REFERAT ANLÄSSLICH DER KOK VOM 18. JANUAR 2005 IN SOLOTHURN

Wald gegen Naturgefahren: Entschädigung für erbrachte Leistungen am Beispiel Schutzwald

Von Martin Hostettler, Bern¹

Sehr geehrte Damen und Herren, geschätzte Kollegen

Herzlichen Dank für die Einladung an Ihre erste KOK im neuen Jahr. Wie Sie gleich sehen werden, ist auch die Idee für die Finanzierung unserer Schutzwaldpflege neu, welche ich Ihnen in den nächsten 20 Minuten präsentieren möchte. Ich konnte mich im vergangenen Frühsommer im Rahmen eines Fellowship einer Umweltstiftung mit dem Namen KCI grundsätzlich mit der Finanzierung unserer Schutzwaldpflege auseinander setzen. Weil ich das Fellowship bei PERC absolvierte, einem Think Tank von Ökonomen in den Rocky Mountains, wurde ich bei meinen Überlegungen auch von einer Reihe dortiger Kolleginnen und Kollegen unterstützt, welchen ich an dieser Stelle danke.

Die Problematik rund um unsere Schutzwälder gegen Naturgefahren muss ich Ihnen nicht erläutern. Hier sind Sie sicher besser als ich im Bild. Eine kleine Einschränkung: Meine Arbeit in den USA hat sich vorerst auf Lawinenschutzwälder beschränkt. Meine jetzt folgenden Ausführungen habe ich in vier Abschnitte gegliedert:

1. Probleme mit der heutigen Finanzierung;
2. die Idee für eine neue Finanzierung;
3. Vorteile und Herausforderungen der neuen Finanzierung;
4. Ausblick.

Probleme mit der heutigen Finanzierung

Eine im letzten Jahr von mir durchgeführte Auswertung der realisierten Holzerlöse pro Kubikmeter Holz in den von der BAR erfassten öffentlichen Forstbetrieben hat gezeigt, dass die durchschnittlichen realen Holzpreise in der Schweiz richtig gehend eingebrochen sind. Die Preisdeflation betrug in den letzten 22 Jahren sage und schreibe 75%.

Bei einem solchen Erlösrückgang kann kein Stein auf dem anderen bleiben. Und in der Folge mussten zunehmend öffentliche Gelder für die Finanzierung der Schutzwaldpflege beschafft und eingesetzt werden.

In den letzten zehn Jahren pendelte sich so der jährliche Bewirtschaftungsaufwand in den BAR-Betrieben der Alpen bei rund 550 Fr./ha ein. Die Finanzierung setzte sich zusammen aus 240 Fr. Holzertrag, 10 Fr. andere Erträge, 250 Fr. Subventionen für öffentliche Güter sowie 50 Fr. aus der Auflösung betriebseigener Reserven und Defizitdeckungen durch Trägerhaushalte. Die beiden wichtigsten Farbe in dieser Projektion – grün und gelb – machen

¹ Tensor Consulting AG, CH-3011 Bern, eMail: martin.hostettler@tensor.ch. Der Autor dankt dem Kinship Conservation Institute in Bozeman (MT, USA) für die Unterstützung.

eines klar: Die Finanzierung der Schutzwaldpflege steht heute auf zwei Säulen: zu etwa 45% auf der Säule Holzertrag und zu etwa 55% auf der Säule öffentliche Mittel.

Der erlebte gewaltige Zerfall der Holzerlöse führt sogleich zur nächsten Frage: Werden Holzerlöse auch künftig die Schutzwaldpflege etwa zur Hälfte mitfinanzieren oder muss mittelfristig mit einem eigentlichen **«grounding»** der Holzproduktion im Berggebiet gerechnet werden. Aufgrund der mir zugänglichen Literatur gehe ich davon aus, dass wir mittel- und langfristig in Europa keine nennenswerte Erhöhung der Rundholzpreise erleben werden.

Das heutige Referat ist jedoch sicher ungeeignet diesbezüglich ausführliche Überlegungen anzustellen. Ich möchte Ihnen deshalb einfach ganz offen sagen, dass ich aus verschiedenen Gründen ziemlich skeptisch betreffend mittelfristiger Rentabilität der Holzproduktion im Berggebiet bin und deshalb glaube, dass die Säule Holzerlöse in Zukunft noch an Bedeutung für die Finanzierung der Schutzwaldpflege verlieren wird. Mit anderen Worten wird Schutzwaldpflege vermutlich immer mehr mit öffentlichen Geldern finanziert werden müssen.

Ich möchte als nächstes die Frage stellen, ob wir denn heute über zweckmässige und effiziente Instrumente zum Einsetzen dieser öffentlichen Geldern verfügen und sogleich anfügen, dass ich auch in dieser Hinsicht ziemlich skeptisch bin. Drei wichtige Gründe führen zu dieser Einsicht:

- **Erstens:** Der bisherige Subventionsmechanismus hat die mit einer waldbaulichen Massnahme erzielbare Risikoreduktion nicht als wichtigste Bestimmungsgrösse für die Mittelzuteilung in den Vordergrund gestellt. Mit anderen Worten muss beim bisherigen System von einer **mangelhaften Allokation** gesprochen werden. Glücklicherweise sind im Zuge des NFA und Folgeprojekten jetzt endlich Korrekturmassnahmen eingeleitet worden und es besteht die Hoffnung, dass in einigen Jahren, dank der strikten Trennung zwischen allokativen und distributiven staatlichen Zielen, nicht mehr einfach einen Teil des Kuchens – ich kann es nicht anders sagen – weggeworfen wird.
- **Zweitens:** Die heutige Mittelzuteilung basiert auf mehreren Beurteilungen, welche grundsätzlich schwierig und deshalb problematisch oder sehr aufwändig sind. Ich nehme hier keine abschliessende Aufzählung vor, sondern möchte nur vier solch heikler Beurteilungen aufführen. Nämlich die in weiter Ferne liegende Schutzwirkung einer heutigen waldbaulichen Massnahme, die Nutzen-Kosten-Beurteilung alternativer Massnahmen, die Vollzugskontrolle durch die Bundesbehörden und die Festsetzung von Pauschalansätzen jenseits preisbildender Angebots- und Nachfragemechanismen.
- **Drittens:** Eine Vielzahl von organisatorischen Abhängigkeiten, welche dazu führen, dass die für Wettbewerb und Innovation wichtigen Anreizmechanismen unzulänglich funktionieren. Namentlich erwähnen möchte ich diesem Zusammenhang einen durch sogenanntes **moralisches Risiko** ausgelösten Effekt: Mit den heutigen Subventionsmechanismen müssen die Waldeigentümer davon ausgehen, dass in ihrem Wald dann Sanie-

rungsprojekte durch den Staat finanziert werden, wenn sie ihren Wald möglichst konsequent vernachlässigen.

Die Folge davon sind dann beispielsweise Holzernte- und Transportkosten, welche deutlich höher als im benachbarten Ausland sind und zu Lasten des Waldbesitzers gehen. Dies führt dann dazu, dass finanzielle Überlegungen immer stärker gegen neue Investitionen in den eigenen Schutzwald sprechen.

Ich vermute, dass diese drei, man könnte fast sagen **Mängelpakete** ursprünglich keineswegs mangelhaft konzipiert waren, sondern erst gegen Ende der 80er Jahren, als der Subventionsstrom wegen versagender Holzerträge immer mehr anflöss, ihre Unzulänglichkeiten offenbarten. In diesem Sinne muss auch vermutet werden, dass eine verstärkte Abstützung der Schutzwaldpflege auf öffentliche Gelder dieser Mängel noch stärker zum Ausdruck bringen wird. Nun die Eidg. Forstdirektion hat wie erwähnt erste Korrekturmassnahmen eingeleitet. Auch die konstruktive Mitarbeit auf der Grossbaustelle NFA ist sicher hilfreich. Doch möchte ich Ihnen jetzt eine ganz neue Art der Finanzierung vorstellen, welche gerade im Falle eines weiteren Bedeutungsverlustes der Holzproduktion ihre Stärken ausspielen könnte.

Die Idee für eine neue Finanzierung

Auch meine Idee für die Finanzierung der Schutzwaldpflege ruht auf zwei Säulen. Die beiden Säulen heissen «**Entschädigung der Schutzwirkung**» und «**Staatliche Sanierungsprojekte**».

Das neue Element steckt in der Säule «Entschädigung der Schutzwirkung». Der Staat soll nämlich nicht mehr in erster Linie die Kosten von Waldpflege- und Waldsanierungsprojekten übernehmen, sondern **die gut organisierten Waldbesitzer für die Schutzwirkung ihres Waldes gegen Naturgefahren entschädigen**. Ich meine damit, dass Waldbesitzer für Wälder, welche heute und voraussichtlich auch künftig zu einer Reduktion des Naturgefahrenrisikos beitragen, heute und jetzt für die Schutzwirkung bezahlt werden. Die Prinzipien sind einfach:

- Gute Wirkung gegen Naturgefahrenrisiken wird so entschädigt, dass Waldbesitzer mit einem guten Gewinn rechnen dürfen.
- Genügende Wirkung gegen Naturgefahrenrisiken wird so entschädigt, dass Waldbesitzer schwarze Zahlen schreiben können.
- Schlechte Wirkung gegen Naturgefahrenrisiken wird allenfalls symbolisch entschädigt.
- Entschädigungen werden nur an Waldbesitzer ausbezahlt, welche sich einem Bewirtschaftungsunternehmen angeschlossen haben, welches mindestens einige Tausend Hektar Waldfläche repräsentiert.

- Entschädigungen für Wälder mit einer guten oder genügenden Wirkung werden ohne weitere Bedingungen ausbezahlt. Entschädigungen für Wälder mit einer ungenügenden Wirkung werden nur ausbezahlt, wenn eine Waldpflege ausgeführt wird und diese gemäss den NaiS-Richtlinien des Bundes erfolgt.

Anhand einer schematischen Grafik zeige ich Ihnen jetzt, wie die Wirkung gegen Naturgefahrenrisiken zu entsprechenden Entschädigungen für Waldbesitzer führt. **-> FOLIE 16**

Hier die wichtigsten Bestimmungsfaktoren und ihre Kategorisierung, welche die Mittelzuteilung und -höhe bestimmen, noch einmal in der Übersicht: die Wirkung des Waldes, die Schadenhöhe und die Eintretenswahrscheinlichkeit eines Schadens. Ich wiederhole: Bezahlte wird ausschliesslich die dank des Waldes erreichte Risikoreduktion, beispielsweise ausbezahlt in fünf bis zehn Entschädigungsstufen.

Doch funktioniert diese erste Säule meines Vorschlages wirklich? Dazu drei weitere Überlegungen:

- **Können wir eine brauchbare Risikoanalyse, oder genauer eine brauchbare Risikoabschätzung, erstellen?** Ich bin überzeugt davon, dass dies gelingen wird. Vielleicht nicht derart detailliert, wie man es sich für eine optimale Allokation der Mittel gerne wünschen würde. Aber auch eine einfache Risikoabschätzung führt bereits zu einer besseren Mittelallokation als gar keine Risikoabschätzung! Wir werden mit Sicherheit nur noch einen kleinen Teil des Kuchens wegwerfen müssen.
- **Können wir die Schutzwirkung messen?** Meine Gespräche mit Spezialisten für den Gebirgswald haben mir gezeigt, dass ein solches Unterfangen alles andere als unrealistisch ist.
- **Ist die Messung der Schutzwirkung auch bezahlbar?** Die Spezialisten für den Gebirgswald haben mir gesagt, dass die Messung der Schutzwirkung nicht um Feldaufnahmen herum kommen wird. Die gute Nachricht ist jedoch, dass, angesichts der langsamen Wachstumsprozesse im Bergwald, eine solche Messung auch nur alle zehn bis zwanzig Jahre notwendig wird. Eine überschlagsmässige Berechnung der anfallenden Kosten zeigt so, dass der Messaufwand finanziell durchaus tragbar ist.

Ich komme jetzt zur zweiten Säule meines Finanzierungsvorschlages, den staatlichen Sanierungsprojekten. Vermutlich sind Sie bereits darauf gestossen: Was passiert in jenen Schutzwäldern, welche sich in einem schlechten Zustand befinden, jedoch eine hohe Bedeutung aufweisen und deren Besitzer nicht zu Investitionen in einen besseren Waldzustand bereits sind? Mit anderen Worten: Wir kommen in diesen Wäldern mit der Entschädigung der Schutzwirkung keinen Schritt weiter.

Wir müssen deshalb das Problem gezielt mit einem zweiten Instrument lösen. In solchen Wäldern, man darf ruhig von Problemfällen sprechen, **arbeiten die Kantone Sanierungsprojekte aus und führen diese anschliessend auf ihre Kosten durch**, dies, wenn es sein muss, auch gegen den Willen der betroffenen Waldbesitzer. Die Sanierungsprojekte unter-

liegen dabei dem öffentlichen Beschaffungsrecht, womit klare Verantwortlichkeiten und Wettbewerb geschaffen wird.

Soweit das Gedankengerüst für eine neue Finanzierung. Bevor eine Umsetzung ins Auge gefasst werden kann, braucht es aber noch eine Reihe von Vorarbeiten. Dazu zähle ich, wie bereits erwähnt, die Risikoabschätzung und die Messung der Schutzwirkung des Waldes. Die Organisation der Waldbesitzer in einem gemeinsamen Bewirtschaftungsunternehmen ist ein weiterer Punkt mit Klärungsbedarf. Hier braucht es zweifellos noch gedankliche Vorarbeit. Was dann die Leistungsvereinbarungen zwischen Bewirtschaftungsunternehmen und Kanton anbetrifft, ist mir die Ausarbeitung eines ersten Vertragsentwurfs bereits gelungen.

Die Kernelemente eines solchen Vertrages bestehen in der Festsetzung des Vertragsperimeters, in der Vereinbarung von Flächenpauschalen soweit nicht auf gesetzliche Vorgaben zurückgegriffen werden kann und schliesslich – im Hinblick auf die zweite Säule – in der temporären Enteignung jener Flächen, auf welchen der Staat innerhalb der Vertragsdauer staatliche Sanierungsprojekte durchführen will.

Zusammenfassend halte ich fest: Meines Erachtens besteht eine alternative Möglichkeit zur Finanzierung der Schutzwaldpflege. Die Idee dieser neuen Finanzierung ist gedanklich entworfen, erste vertragliche Umsetzungen sind gemacht. Im Bereich der notwendigen Grundlagen – insbesondere Risikoabschätzung, Wirkungserhebung und Organisation der Bewirtschaftungsunternehmen – sind hingegen noch Vorarbeiten notwendig. Das bedeutet aber auch, dass der präsentierte Finanzierungsvorschlag kaum Bestandteil der laufenden walddpolitischen Diskussion sein kann. Vielmehr stellt er eine mittelfristige walddpolitische Alternative dar.

Vorteile und Herausforderungen der neuen Finanzierung

Ich sehe sechs grosse Vorteile in der neuen Finanzierung.

- **Erstens Anreize:** Vermögen kann nur durch Einkommensströme, ob monetär oder nicht monetär, entstehen. Mit meinem Finanzierungsvorschlag, respektive den ausgelösten Einkommensströmen, wird so Schutzwald für seine Eigentümer wieder zu einem wertvollen Gut, er stellt wieder ein Vermögen dar. Dies schafft für Waldeigentümer einen grossen Anreiz, sorgsam mit ihrem Vermögen umzugehen, es zu erhalten und zu vermehren. Und ebenso wichtig: Die neue Finanzierung belohnt das Vernachlässigen von Schutzwald nicht mehr.
- **Zweitens Allokation:** Mit der neuen Finanzierung werden die Mittel sowohl auf der Ebene des Staates als auch auf der Ebene des Bewirtschaftungsunternehmens dort eingesetzt, wo sie die grösste Wirkung haben. Es werden keine Kuchenstücke mehr weggeworfen.

- **Drittens Organisation:** Der Zusammenschluss der Waldbesitzer in Bewirtschaftungsunternehmen kann bezüglich Massnahmenwahl und Massnahmenausführung nur finanzielle Vorteile mit sich bringen. Nicht zuletzt ergeben sich auch Vorteile für Wälder, aus welchen das geschlagene Holz noch abgeführt und an nachgelagerte Holzverarbeiter verkauft wird.
- **Viertens Wirkungsbeurteilung:** Mit dem Rückgang sogenannter NaiS-Projekten werden auch immer weniger Beurteilungen über komplexe Wirkungszusammenhänge notwendig sein. Und das eingangs kritisierte Instrument der Pauschalansätze für die verschiedenen Waldarbeiten wird vollends überflüssig.
- **Fünftens Prioritäten:** Die Waldbehörden können sich auf die Durchführung von Sanierungsprojekten konzentrieren. Diese wiederum zeichnen sich jetzt durch klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten aus und können sogar im Privatwaldgebiet mit vernünftigem Aufwand organisiert werden.
- **Sechstens Holzproduktion:** Die neue Finanzierung ist unabhängig von Holzerlösen und funktioniert auch bei konstant tiefen Holzpreisen.

Soweit die Vorteile. Ich möchte allerdings auch die Herausforderungen, welche mit dem neuen Finanzierungsvorschlag verbunden sind, nicht verschweigen. Diese bestehen im vergleichsweise höheren Mittelbedarf. Ich könnte mir jedoch gut vorstellen, dass in der langen Sicht dieser Nachteil dahinfallen wird, weil doch, anstelle einer Zunahme, mit einer Abnahme von kostspieligen Sanierungsprojekten gerechnet werden darf. Eine andere Herausforderung besteht in einer klugen Einbindung von Nutzniessern. Diesbezüglich müssten unbedingt Lösungen gesucht werden, welche von einer staatlichen Grundversorgung hinsichtlich Risikoreduktion ausgehen und bei welchen anspruchsvolle Nutzniesser mit höheren Sicherheitswünschen zusätzliche Risikoreduktionen mit dem Einsatz eigener Mittel erwirken könnten. Es gibt nun noch eine kniffligere Frage: Wie kann der Staat sich glaubwürdig verpflichten, so dass die Waldeigentümer auch tatsächlich davon ausgehen, dass ihre heutigen Investitionen in einen stabilen Wald auch in der Zukunft durch den Staat honoriert und entschädigt werden. Ich vermute, dass diesbezüglich zur Zeit das Vertrauen in den Staat nicht sehr hoch ist. Dies würde aber bedeuten, dass der Staat die Entschädigung der Schutzwirkung möglichst auf der konstitutionellen Ebene festnageln müsste.

Ausblick

Zum Ausblick schliesslich noch zwei Projektionen. Neben den bereits erwähnten, noch zu erarbeitenden Fragen der Risikoabschätzung, der Wirkungserhebung und der Organisation der Bewirtschaftungsunternehmen ergeben sich eine Reihe von weiteren offenen Fragen.

Dazu zähle ich die Ausdehnung meiner Überlegungen vom Lawinenschutzwald auf den gesamten Schutzwald, die Ausdehnung meiner Überlegungen auf die Instrumente zur Verhütung und Behebung von Waldschäden im Bergwald, die Methodik der Messung der

Schutzwirkung eines Waldes sowie die Bemessung und Abstufung der Flächenpauschalen unter Einbezug von volkswirtschaftlichen Überlegungen.

Zum Schluss meines Referates möchte ich Sie auffordern, häufiger einen Schritt zurück aus Ihrem Tagesgeschäft zu tun, genau so wie heute, und, anstelle des langfristigen waldbaulichen Denkens, ab und zu auch das langfristige politische und wirtschaftliche Denken zu pflegen. In diesem Sinne verstehe ich auch meinen heutigen Vorschlag.

Wir müssen heute daran denken, dass «die Zukunft anders sein könnte». Wir müssen uns deshalb auf dem Weg in die Zukunft immer mit mehr als nur einer möglichen Strategie auseinandersetzen. **Leistungsvereinbarungen zwischen Kantonen und gut organisierten Waldbesitzern für erbrachte Schutzleistungen und die Schutzwaldpflege** sind eine solche Strategie, welche heute zwar keine Option darstellt, welche jedoch vielleicht bereits in 10 bis 15 Jahren eine wertvolle Alternative zu den bekannten Finanzierungsinstrumenten sein wird.

18. Januar 2005 · Ho · |a91 kci ref kok v1|