

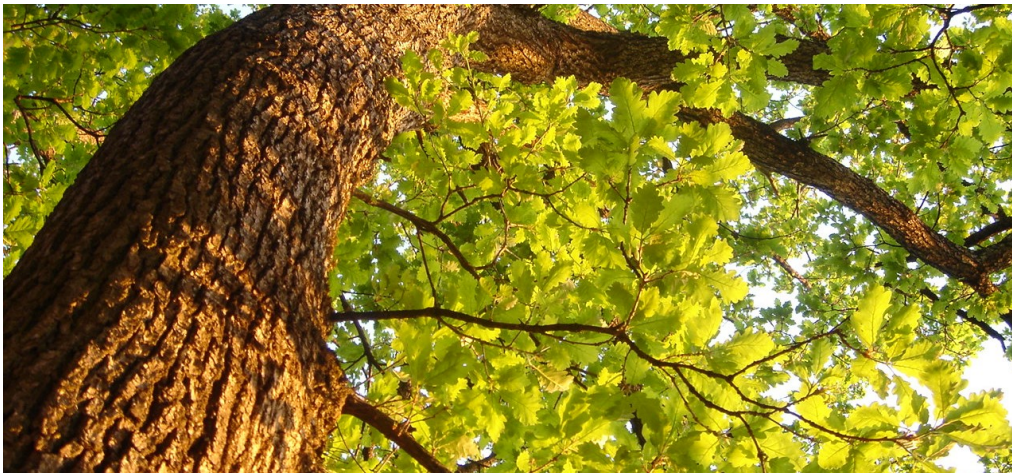


Berner Fachhochschule
Hochschule für Agrar-, Forst- und
Lebensmittelwissenschaften HAFL

Zwischenevaluation NFA-Programm- vereinbarung Waldwirtschaft 2016 - 2019

Programmziel 1 "Optimale Bewirtschaftungsstrukturen und -prozesse"

Im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU)



Abschlussbericht
incl. abstract en français

Zollikofen, 01.07.2017

Bearbeitet durch (in alphabetischer Reihenfolge):

Noemi Auer

Patric Bürgi

Dr. Astrid Zabel von Felten

Impressum

Auftraggeber

Bundesamt für Umwelt (BAFU), Abteilung Wald, CH-3003 Bern

Das BAFU ist ein Amt des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Auftragnehmer

Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften

Die HAFL Zollikofen ist die kompetente Fachhochschulinstitution der Land-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften.

Projektleitung

Patric Bürgi, Dipl. Forsting. FH,

Wissenschaftlicher Mitarbeiter Fachgruppe forstliche Produktion

Autoren (in alphabetischer Reihenfolge)

Noemi Auer, BSc Forstwirtschaft

Patric Bürgi, Dipl. Forsting. FH

Dr. Astrid Zabel von Felten

Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften

Waldwissenschaften, Fachgruppe forstliche Produktion

Länggasse 85

CH-3052 Zollikofen

Projektbegleitung BAFU

Michael Husistein

Roberto Bolgè

Alfred Kammerhofer

Diese Studie/dieser Bericht wurde im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) verfasst. Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
Résumé	7
1 Einleitung	9
1.1 Hintergrund	9
1.2 Zielsetzung	10
1.3 Frühere Evaluationen.....	10
2 Methodisches Vorgehen	11
2.1 Output	11
2.2 Impact1.....	12
2.3 Impact2.....	13
2.4 Outcome	14
2.5 Grenzen der Analyse.....	14
3 Analyse Output - Ebene kantonale Konzepte	14
3.1 Vergleich der Programmvereinbarungen zwischen den Kantonen.....	14
3.1.1 Schwerpunkte in den Kantonen.....	14
3.1.2 Zielgruppen der kantonalen Konzepte.....	15
3.1.3 Beantragte finanzielle Mittel	15
3.2 Beweggründe für oder gegen eine Beteiligung.....	18
3.2.1 Kantonale Grundlagen als Erklärungsgrund.....	18
3.2.2 Rahmenbedingungen als Erklärungsgrund	20
3.2.3 Einstellungen der Waldeigentümer als Erklärungsgrund	23
4 Analyse Impact 1 - Reaktion der Kantone	26
4.1 Partizipation.....	26
4.1.1 Vorgehen zur Einbindung von Akteuren	26
4.1.2 Einschätzungen der Kantone zum partizipativen Prozess.....	28
4.2 Umsetzung.....	29
4.2.1 Organisation der Umsetzung	31
4.2.2 Zusammenarbeit zwischen den Kantonen.....	31
5 Impact 2 - Reaktion der Empfänger	33
5.1 Interviews im Kanton Bern.....	33
5.1.1 Forstbetrieb der Burgergemeinde Roggwil.....	33
5.1.2 Forstbetrieb der Gemeinde Krattigen	35
5.1.3 Forstbetrieb aus dem Berner Oberland	37
5.2 Ergebnisse aus dem Kanton Jura	38
6 Outcome-Perspektive - Wirkung bei den Empfängern.....	39
7 Synthese und Empfehlungen	41
7.1 Zwischenevaluation	41
7.2 Interpretation der Ergebnisse und Empfehlungen an die Kantone.....	41
7.3 Handlungsempfehlungen und Weiterentwicklung Programmziel 1	42
Literaturverzeichnis	44

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Evaluationsmatrix Output.....	12
Tabelle 2: Evaluationsmatrix Impact1.....	12
Tabelle 3: Evaluationsmatrix Impact2.....	13
Tabelle 4: Eigentümerstruktur und Ausrichtung des kantonalen Konzeptes.....	15
Tabelle 5: Übersicht kantonale Programmvereinbarungen PZ1.....	17
Tabelle 6: Bewirtschaftungsstrukturen und -prozesse als Ziele der kantonalen Politik.....	18
Tabelle 7: Gemeindestrukturen und forstliche Strukturen.....	19
Tabelle 8: Initianten der PV PZ1.....	26
Tabelle 9: Angewandte Partizipationstechniken.....	28
Tabelle 10: Vor- und Nachteile eines partizipativen Prozesses.....	29
Tabelle 11: Status der Zielumsetzung.....	30
Tabelle 12: Steckbrief FB Roggwil.....	33
Tabelle 13: Steckbrief FB Thunersee-Suldtal.....	35

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kantone mit und ohne Konzept PV PZ1 NFA III.....	9
Abbildung 2: Teilnahme an NFA-Perioden I-III.....	10
Abbildung 3: Finanzieller Umfang der kantonalen Konzepte PV PZ1.....	15
Abbildung 4: Aufteilung der Beiträge auf die einzelnen Schwerpunktbereiche.....	15
Abbildung 5: Beiträge innerhalb des Massnahmenbereichs überbetriebliche Zusammenarbeit.....	16
Abbildung 6: Einschätzung der Transaktionskosten.....	21
Abbildung 7: Einschätzung des Aufwands.....	21
Abbildung 8: Austausch zwischen Kantonen vor Einreichung ihrer PV PZ1.....	22
Abbildung 9: Teilnahmeverzicht aus Sicht der Policy Diffusion Theorie.....	22
Abbildung 10: Einschätzung zu Privatwaldeigentümern.....	23
Abbildung 11: Einschätzungen zu öffentlichen Waldeigentümern.....	24
Abbildung 12: Einflussnahme kantonalen Interessengruppen auf den Entscheid.....	24
Abbildung 13: Einigkeit der kantonalen Interessengruppen in Bezug auf den Entscheid.....	25
Abbildung 14: Intensität der Einbindung von Stakeholdern.....	27
Abbildung 15: Faktoren für gelungene partizipative Prozesse.....	28
Abbildung 16: Organisationswege.....	31
Abbildung 17: Lage der Betriebe.....	33
Abbildung 18: Forstbetriebe nach Grössenklassen 2004 - 2014.....	39
Abbildung 19: Einnahmen und Ausgaben der Schweizer Forstbetriebe 1980 - 2014.....	40

Zusammenfassung

Ein prioritäres Ziel der Waldpolitik 2020 des Bundesrates ist die Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft. Als zentrale Stossrichtung daraus schliesst der Bund im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs (NFA) mehrjährige Programmvereinbarungen (PV) mit den Kantonen ab. Im Bereich Waldbewirtschaftung ist das erste Programmziel (PZ1) „Optimale Bewirtschaftungsstrukturen und -prozesse“ von Bedeutung. Basierend auf einer kantonalen Strategie bzw. einem Konzept können Massnahmen zur Verbesserung der Bewirtschaftungsstrukturen und -prozesse, insbesondere im Bereich der eigentums- und betriebsübergreifenden Kooperation, gefördert werden.

Im Hinblick auf eine Weiterentwicklung der PV PZ1 für die nächste NFA-Programmperiode (2020 - 2023), wurde im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) eine Zwischenevaluation der aktuellen Programmperiode (2016 - 2019) durchgeführt. Der vorliegende Bericht legt die wichtigsten Ergebnisse und Erkenntnisse der Zwischenevaluation dar und zeigt den Handlungsbedarf sowie mögliche Stossrichtungen für die Weiterentwicklung auf.

Die Zwischenevaluation orientierte sich an der Politikfeldanalyse und untersuchte den Output, den Impact (Kantone und Forstbetriebe), sowie den Outcome. Die Grundlage der Analyse bildeten Dokumentenanalysen, eine online Umfrage an die Mitglieder der Konferenz der Kantonsförster (KoK) und die Fachverantwortlichen der Kantone sowie Interviews mit ausgewählten Betriebsleitern.

Die Untersuchung des **Outputs** ergab, dass der Schwerpunkt der eingereichten kantonalen Konzepte inhaltlich und in Bezug auf die finanziellen Mittel auf der überbetrieblichen Zusammenarbeit liegt. Bei der Teilnahme der Kantone scheinen sich geographisch gesehen zwei Cluster gebildet zu haben: einer in der Westschweiz und einer eher im Südosten der Schweiz. Zudem besteht eine hohe Kontinuität unter den teilnehmenden Kantonen; sie haben mehrheitlich über alle drei NFA-Perioden an der PV PZ1 teilgenommen. Eine wesentliche Frage war, warum lediglich 13 Kantone ein Konzept für eine PV PZ1 eingereicht haben, obwohl es kaum Restriktionen für die Entwicklung eigener Ideen und massgeschneiderter Lösungsansätze für Struktur- und Prozessoptimierungen gab. Es stellten sich verschiedene Verzichtgründe für ein PV PZ1 Konzept heraus: (i) bereits bestehende und als ausreichend angesehene kantonale Programme, (ii) Zweifel in Bezug auf den Nutzen der PV PZ1, (iii) Hürden im Zusammenhang mit einem hohen Anteil Privatwald, (iv) eine hohe Wertschätzung der Autonomie der Waldeigentümer mit einhergehender Skepsis gegenüber staatlicher Intervention und Verwendung öffentlicher Mittel, sowie (v) der Einschätzung, dass es im Kanton wenig Bereitschaft für eine eigentumsübergreifende Bewirtschaftung gibt.

Bei der Untersuchung des **Impacts 1 auf Ebene der Kantone** wurde unterschieden zwischen Partizipation und Umsetzung. In Bezug auf die Partizipation zeigte sich, dass der Anstoss für die Eingabe eines Konzepts in den meisten Fällen vom Kanton ausging, es aber versucht wurde, die Politikadressaten - insbesondere die Waldeigentümerverbände - in die Planung einzubeziehen. Rückblickend bewerteten die Kantone den von ihnen gewählten partizipativen Prozess überwiegend positiv. Die Umsetzung ist in den meisten Kantonen noch in den Anfängen und befasste sich bisher überwiegend mit Planungs- und Grundlagenarbeiten. Ein Teil der Kantone setzt die Massnahmen direkt, das heisst ohne Beteiligung von weiteren Stakeholdern um (direkte Ansprache der Waldeigentümer und Betriebsleiter). Andere Kantone wiederum setzen die Massnahmen in Zusammenarbeit mit dem kantonalen Waldeigentümerverband um. Bisher gibt es zur Umsetzung noch wenig Austausch zwischen den Kantonen, es besteht aber bei vielen der Wunsch diesen zukünftig zu intensivieren.

Die Untersuchung des **Impacts 2 auf Ebene der Forstbetriebe** erfolgte anhand von Interviews mit drei Betriebsleitern im Kanton Bern. Die Interviews wurden ergänzt mit einer Zusammenfassung einer Studie zum gleichen Thema aus dem Kanton Jura. Obwohl sie keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben können, geben die Interviews Einblicke in die Möglichkeiten und Herausforderungen bei der praktischen Umsetzung der Massnahmen in den Betrieben. Die durchgeführten Befragungen zeigen, dass die Kommunikation seitens des Kantons über die verschiedenen Förderangebote als gut empfunden wird. Auch wird die unbürokratische Beantragung von Fördergeldern geschätzt. Die Empfänger erachten es zudem als wertvoll, dass nicht nur der Aufbau forstlicher Kooperationen gefördert wird, sondern auch Projekte zur Weiterentwicklung und effizienten Ausgestaltung solcher unterstützt werden. Sie weisen in diesem Zusammenhang aber auch auf die oftmals limitierende Rolle der Waldeigentümer im Hinblick auf Optimierungsvorhaben hin.

Eine Untersuchung des **Outcomes** war aufgrund der kurzen Laufzeit der aktuellen NFA-Periode nicht möglich. Daher wurden Daten aus den vergangenen NFA-Perioden analysiert. Daraus können jedoch keine kausalen Rückschlüsse in Hinblick auf die Wirkung getroffener Massnahmen abgeleitet werden. Die Ergebnisse der Untersuchungen zeigen, dass in den letzten Jahren ein Trend hin zu grösseren Betrieben zu beobachten ist. Obwohl dies grundsätzlich positiv zu bewerten ist, bewirtschaften die Betriebe im Durchschnitt immer noch relativ kleine Waldflächen und knapp die Hälfte der Forstbetriebe weist aktuell Verluste aus (BFS 2017).

Ein Vergleich der aktuellen strukturellen und wirtschaftlichen Situation der Schweizer Waldwirtschaft mit den walddpolitischen Zielen des Bundesrates (Walddpolitik 2020) zeigt, dass Handlungsbedarf besteht und eine Fortführung der NFA PV PZ1 sinnvoll erscheint. Aufbauend auf den durchgeführten Untersuchungen, lassen sich fünf **Stossrichtungen zur Weiterentwicklung des PZ 1 im Bereich Waldwirtschaft** ableiten:

- (1) Stärkung eines **Bottom-up Ansatzes** und Ausloten von Möglichkeiten, um interessierten Waldeigentümerverbänden und weiteren relevanten Akteuren Wege zur Mitwirkung hinsichtlich der Entscheidung über die Einreichung eines kantonalen Konzepts PV PZ1 zu erleichtern und eine mögliche „Flaschenhalsproblematik“ bei den Kantonen zu vermeiden.
- (2) Verstärkte **Sensibilisierung der Stakeholder** in Bezug auf die strukturellen und wirtschaftlichen Probleme der Branche und den daraus abgeleiteten Handlungsbedarf. Denn die ökonomische Dimension der Nachhaltigkeit stellt eine Grundvoraussetzung für die nachhaltige Bereitstellung der gesellschaftlich erwünschten Walddleistungen dar.
- (3) Grössere Strukturen führen nicht per se zu einer effizienteren Bewirtschaftung. Flächen- und Organisationszusammenlegung schaffen nur Potenziale für Kosteneinsparungen. Diese müssen in einem zweiten Schritt durch **weiterführende Strukturverbesserungsmassnahmen** erschlossen werden.
- (4) **Sondieren von neuen Finanzierungsoptionen**, damit konzeptionell gute Ansätze nicht an der Scheu vor einem Finanzierungsrisiko in den Forstbetrieben scheitern.
- (5) Errichtung einer Plattform oder eines gesonderten Gefässes für den **Austausch zwischen den Kantonen** hinsichtlich der Umsetzung von Massnahmen auf technischer und strategischer Ebene.

Résumé

L'amélioration des performances économiques de l'économie forestière est l'un des objectifs prioritaires de la Politique forestière 2020 du Conseil fédéral. Dans cette optique, les conventions-programmes (CP) pluriannuelles conclues avec les cantons dans le cadre de la réforme de la péréquation financière (RPT), constituent pour la Confédération un outil central. Dans le domaine de l'exploitation forestière, le premier objectif de programme (OP1) « Structures et processus de gestion optimaux » est capital. Sur la base d'une stratégie ou d'un concept cantonal, des mesures d'amélioration de structures et de processus de gestion peuvent être encouragées, notamment dans le domaine de la coopération entre plusieurs propriétés ou exploitations.

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a commandé une évaluation de mi-parcours de l'actuelle période de programme RPT (2016 - 2019) en vue d'affiner la CP OP1 pour la prochaine période de programme (2020 - 2023). Le présent rapport expose les principaux résultats et conclusions de l'évaluation de mi-parcours et indique le besoin d'action, ainsi que les possibles orientations pour de futurs développements.

L'évaluation de mi-parcours a pris pour modèle l'analyse des politiques et a étudié l'output, l'impact (cantons et exploitations forestières) et l'outcome. L'analyse s'est basée sur des recherches littéraires, un sondage en ligne adressé aux membres de la Conférence des inspecteurs et inspectrices cantonaux des forêts (CIC) et aux responsables spécialistes des cantons, ainsi que des interviews avec une sélection de responsables d'exploitation.

L'enquête sur **l'output** a révélé que les concepts soumis par les cantons mettent l'accent sur la coopération entre les exploitations, autant au niveau du contenu qu'au regard des moyens financiers. Concernant la participation des cantons en termes géographiques, il semble s'être formé deux clusters : un en Suisse romande et un plutôt dans le sud-est de la Suisse. Il existe de plus une forte continuité parmi les cantons participants ; la majorité a participé à la CP OP1 lors des trois périodes RPT. L'une des questions essentielles concernait la raison pour laquelle seulement 13 cantons ont soumis un concept pour une CP OP1, alors qu'il n'y avait presque aucune restriction pour les idées personnelles ou le développement de solutions sur mesure pour l'optimisation des structures et processus. Divers motifs de renoncement à l'élaboration d'un concept CP OP1 se sont dessinés : (i) existence de programmes cantonaux considérés comme suffisants, (ii) doutes quant aux avantages de la CP OP1, (iii) obstacles dus à une forte proportion de forêt privée, (iv) désir de conserver l'autonomie des propriétaires forestiers, combiné au scepticisme croissant envers l'intervention de l'État et l'utilisation des fonds publics, ainsi que (v) l'impression d'une trop faible acceptation, dans le canton, d'une gestion à une échelle regroupant plusieurs propriétés.

L'analyse de **l'impact 1 au niveau des cantons** a différencié la participation de la mise en œuvre. Concernant la participation, elle a révélé que, dans la plupart des cas, l'incitation à soumettre un concept émane du canton, bien qu'on ait cherché à impliquer les destinataires des politiques publiques – notamment les associations de propriétaires forestiers - dans la planification. Rétrospectivement, les cantons jugent généralement positivement les processus participatifs qu'ils ont choisis. Dans la plupart des cantons, la mise en œuvre en est encore à ses débuts et consistait jusqu'alors principalement en des travaux de planification et l'élaboration de bases de travail. Une partie des cantons applique directement les mesures, sans impliquer d'autres parties prenantes (en concertation directe entre les propriétaires forestiers et les chefs d'exploitation). En revanche, d'autres cantons mettent en œuvre les mesures en collaboration avec l'association cantonale de propriétaires forestiers. Jusqu'à présent, peu d'échanges ont lieu entre les cantons à propos de la réalisation des mesures, mais beaucoup souhaitent les voir s'intensifier.

L'analyse de **l'impact 2 au niveau des exploitations forestières** a été réalisée à partir d'interviews avec trois chefs d'exploitation du canton de Berne. Ces interviews ont été enrichies du résumé d'une étude portant sur le même sujet dans le canton du Jura. Bien qu'elles ne puissent prétendre à être représentatives, les interviews donnent un aperçu des possibilités et des défis de la réalisation concrète des mesures en entreprise. L'enquête montre que la communication du canton sur les différentes offres d'encouragement est perçue comme étant de bonne qualité. Le caractère non bureaucratique des demandes de subvention est aussi apprécié. Les bénéficiaires estiment par ailleurs judicieux que pas seulement la mise en place de coopérations forestières soit encouragée mais également des projets de développement et de réorganisation de telles coopérations. Ils signalent cependant à ce propos le rôle souvent limitant des propriétaires forestiers dans les démarches d'optimisation.

Du fait de la courte durée de l'actuelle période RPT, il n'a pas été possible de réaliser un examen des **outcomes**. Ce sont donc des données de précédentes périodes RPT qui ont été analysées. Il est de fait impossible de déduire des causalités quant aux effets des mesures prises. Les résultats des analyses mettent en évidence une tendance à des exploitations de plus grande taille au cours des dernières années. Bien que cela semble plutôt positif, les superficies forestières gérées par les exploitations sont en moyenne toujours relativement restreintes et près de la moitié des exploitations forestières sont actuellement déficitaires (OFS 2017).

Une comparaison de l'actuelle situation structurelle et économique de l'économie forestière suisse et des objectifs de la politique forestière du Conseil fédéral (Politique forestière 2020) montre qu'il existe des besoins d'action et qu'une continuation de la RPT CP OP1 semble pleinement justifiée. Les recherches menées permettent de faire apparaître **cinq axes principaux pour le développement de l'OP1 dans le secteur de l'économie forestière**:

- (1) Renforcer **l'approche bottom-up** et déterminer les possibilités pour faciliter les collaborations avec les associations de propriétaires forestiers intéressées et d'autres acteurs pertinents en vue de la soumission d'un concept cantonal CP OP1 et pour éviter un éventuel problème de goulet d'étranglement auprès des cantons.
- (2) Renforcer la **sensibilisation des parties prenantes** sur les problèmes structurels et économiques du secteur et les besoins d'action qui en découlent, car la dimension économique de la durabilité est une condition nécessaire à la fourniture durable des prestations forestières demandées par la société.
- (3) De larges structures ne signifient pas automatiquement une exploitation plus efficiente. La mise en commun de surfaces et d'organisations crée uniquement des potentiels de réduction des coûts. Ceux-ci doivent ensuite être exploités grâce à des **mesures d'amélioration structurelle plus poussées**.
- (4) **Examiner de nouvelles options de financement**, afin que les bons concepts ne souffrent pas d'une frilosité de la part des exploitations forestières par rapport à un éventuel risque financier.
- (5) Construire une plateforme ou tout autre **lieu réservé aux cantons pour leur permettre d'échanger** sur la mise en œuvre des mesures sur les plans techniques et stratégiques.

Weiter konnte festgestellt werden, dass die Entstehung neuer Kooperationseinheiten zu einem grossen Teil durch andere Prozesse als die Programmvereinbarungen zu PZ1 und zu PZ2 angestossen wurde. Als Gründe für die nicht eindeutige Wirkung der Fördermassnahmen nennen die Autoren die kurze Dauer der Programmperiode und den fehlenden finanziellen Druck auf die Waldbesitzer. Bezüglich PZ2 konnte zudem eine Sättigung des Marktes festgestellt werden.

Hinsichtlich des Förderprogrammes bemängelt die Analyse einerseits die Unklarheit bezüglich des Adressaten (öffentlicher oder privater Besitzer) und andererseits die starren Vorgaben bezüglich Holznutzungs- und Vermarktungsmenge.

Aufgrund der Ergebnisse empfehlen die Autoren das PZ2 auf die nächste Periode hin einzustellen und für das PZ1 eine „management by objectives“ Strategie zu wählen, bei welcher der Bund einzig die Ziele vorgibt, Konzepte und Massnahmen aber durch die Kantone eigenständig erarbeitet werden müssen. Auch sollte ein bottom-up Ansatz bevorzugt werden, da der Erfolg des Förderprogrammes massgeblich durch die Motivation der teilnehmenden Kantone und Betriebe bestimmt werde. Die Ergebnisse der Studie von Zimmermann et al. (2012) stellen die Grundlage des PV PZ 1 der dritten NFA-Periode (2016-2019) dar. Die Wirkung der von ihnen vorgeschlagenen Massnahmen, insbesondere der „management by objectives“- Strategie, bei welcher den Kantonen in der Ausgestaltung der PV sehr viel Freiraum gelassen wird, soll in der vorliegenden Studie genauer untersucht werden.

2 Methodisches Vorgehen

Die Zwischenevaluation der PV PZ1 2016 - 2019 orientierte sich an der Politikfeldanalyse und untersuchte den Output, den Impact und den Outcome. Die Outputebene bezieht sich auf die Umsetzung der PV PZ1 auf Basis der kantonalen Strategien, deren Konzepte und Planungen. Die Impactebene, d.h. die Reaktionen auf den Output, wurde in zwei aufeinanderfolgende Elemente aufgeteilt. Die Ebene Impact1 eruiert wie die kantonalen Forstverwaltungen auf die gegebenen Förderangebote reagiert haben. Impact2 befasst sich hingegen mit der Reaktion der Empfänger (Betriebsleiter und Waldeigentümer). Die Outcomeebene, die die Wirkung der Massnahmen untersucht, konnte nur teilweise behandelt werden, da aufgrund der kurzen Laufzeit der Programmvereinbarungen eine Untersuchung der Wirkung kaum durchführbar ist. Für die Erhebung der Daten der Ebenen Output, Impact1, Impact2 und Outcome wurden jeweils unterschiedliche Vorgehensweisen gewählt. Nachfolgend wird die Vorgehensweise jeweils kurz erläutert und mit einer Evaluationsmatrix ergänzt.

2.1 Output

Für die Untersuchung des Outputs wurden primär die von den teilnehmenden Kantonen eingereichten PV PZ1 Dokumente strukturiert analysiert und verglichen. Die Abteilung Wald des BAFU stellte den Auftragnehmern die Dokumente zur Verfügung. Zudem wurden mit den NFA-Fachverantwortlichen aus zwei Kantonen mit Programmvereinbarung und zwei Kantonen ohne Programmvereinbarung Leitfadeninterviews durchgeführt, um explorativ Ursachen für und gegen die Teilnahme am PZ1 zu erheben. Die Ergebnisse der Interviews flossen in die Entwicklung eines online Fragebogens über die Beweggründe für bzw. gegen eine Teilnahme ein. Ein Informationsschreiben mit einer Einladung zur Teilnahme am Fragebogen wurde im November 2016 an die Mitglieder der Konferenz der Kantonsförster (KoK) versendet. Der Fragebogen war Mitte November 2016 bis Mitte Januar 2017 aufgeschaltet. Achtzehn Kantone (AG, AI, BE, BL/BS, FR, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, TG, UR, VD, VS, ZH) beantworteten den Fragebogen. Der Kanton Glarus hatte bereits am Leitfadeninterview teilgenommen und verzichtete auf die zusätzliche Teilnahme an der online Umfrage. Nachstehend wird die **Evaluationsmatrix** für die Ebene Output aufgezeigt (Tabelle 1). Die darin aufgeführten und mit den Auftraggebern entwickelten Leitfragen bilden das Grundgerüst der Untersuchung dieser Ebene.

Tabelle 1: Evaluationsmatrix Output

Leitfrage aus ToR	Detailfrage/ Vorgehensweise	Datenquelle	Kapitel im Bericht
1.1 Was sind die Inhalte der Programmvereinbarungen (kant. Ziele, Massnahmen, Messgrössen, Verfahren...?)	Strukturierung der Elemente gemäss Gliederung im NFA Handbuch	Programmvereinbarungen der Kantone AR, BE, GE, GR, JU, LU, UR, VD, ZH	3.1.1
1.2 Wie sehen die unterschiedlichen gewählten kantonalen Schwerpunkte aus?	Vergleich Punkt 1.1 im Analyseraster	Programmvereinbarungen	3.1.1
1.3 An welchen Zielgruppen (öffentliche / private) orientieren sich die Schwerpunkte und Massnahmen?	Spezifische Frage an teilnehmende Kantone	Programmvereinbarungen	3.1.2
1.4 Welche finanziellen Mittel werden pro Massnahme eingesetzt?	Zusammenfassung und Vergleich der Mittel pro Schwerpunktbereich	Programmvereinbarungen	Tab. 4
1.5 Wie sehen die Finanzflüsse in den Kantonen aus?		Daten BAFU	Nicht bearbeitet
1.6 Welche Faktoren waren entscheidend für/gegen eine Beteiligung am PZ1?	Erstellung eines Hypothesendokuments in Anlehnung an Public Policy Literatur und Eingliederung eigener Hypothesen	1. Interviews zur Einschätzung der Plausibilität der Hypothesen 2. Schriftliche Umfrage	3.2

2.2 Impact1

Neun Fachverantwortliche der teilnehmenden Kantone wurden zur Umsetzung der Massnahmen in den Kantonen befragt. Mit zwei Personen wurden die Interviews mündlich als strukturierte Interviews durchgeführt. Die restlichen Fachverantwortlichen erhielten die Fragen schriftlich entweder auf Deutsch oder auf Französisch. Der Zeitraum der Datenerhebung des Impact1 lief von Dezember 2016 bis Januar 2017. Von sieben teilnehmenden Kantonen (AR, BE, GE, GR, JU, LU, ZH) wurde die Umfrage beantwortet. Tabelle 2 zeigt die Evaluationsmatrix für den Abschnitt Impact1.

Tabelle 2: Evaluationsmatrix Impact1

Impact1

Leitfrage aus ToR	Detailfrage/ Vorgehensweise	Datenquelle	Methode für Datenanalyse / Darstellung	Kapitel im Bericht
2.1 Wie wurden die Zielgruppen angesprochen (gab es Bedürfnisumfragen, eine breite, flächige Kommunikationsstrategie oder eher Einzelsprachen)?	Entwurf der Fragen aufbauend auf Hypothesen zur Partizipation im Umweltbereich	Ergebnisse einer Umfrage an Fachverantwortliche der teilnehmenden Kantone	Auswertung der Umfrageergebnisse	4.1
2.2 Wie werden die Massnahmen durch den Kanton umgesetzt? Vorgaben?	Direkte Fragestellung		Auswertung der Umfrageergebnisse	4.2
2.3 Gibt es Ziele, die nicht umgesetzt werden konnten (gescheiterte Ziele)?	Direkte Fragestellung		Auswertung der Umfrageergebnisse	4.2.1
2.4 Wurde eher ein top-down oder ein bottom-up Ansatz gewählt?	Direkte Fragestellung		Auswertung der Umfrageergebnisse	4.2.1

Leitfrage aus ToR	Detailfrage/ Vorgehensweise	Methode Datenanalyse Darstellung	für /	Kapitel im Bericht
2.5 Gibt es für die Umsetzung einzelner Massnahmen eine Zusammenarbeit der Kantone? Wären solche interkantonalen Kooperationen zu prüfen? Bsp. Weiterbildung – Organisation von Benchmarkzirkeln auf Stufe Forstzone	Direkte Fragestellung	Ergebnisse einer Umfrage an Fachverantwort- liche der teilnehmenden Kantone	Auswertung der Umfrageergebnisse	4.2.2
2.6 Wie hat sich die kantonale Forstorganisation aufgestellt? Zusammenarbeit mit Waldeigentümerversand, Betrieben oder Waldeigentümern?	Direkte Fragestellung		Auswertung der Umfrageergebnisse	4.2.2

2.3 Impact2

Für die Untersuchung von Impact2 stand die Präsentation von Fallbeispielen im Vordergrund. Die Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften (HAFL) der Berner Fachhochschule führte für diesen explorativen Teil des Berichts drei Interviews mit Betriebsleitern im Kanton Bern durch. Der Kanton Bern wurde aus verschiedenen Gründen für die Untersuchung ausgewählt. Zum einen ist das Berner Konzept vergleichsweise umfangreich und die Umsetzung ist bereits weit fortgeschritten. Zum anderen ermöglicht die geographische Lage des Kantons es, Betriebe mit sehr unterschiedlichen natürlichen Gegebenheiten zu untersuchen. Die Interviews fanden im Zeitraum Anfang bis Ende Januar 2017 statt. Nachfolgend ist die Evaluationsmatrix für Impact2 aufgeführt (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Evaluationsmatrix Impact2

Impact2

Leitfrage aus ToR	Detailfrage/ Vorgehensweise	Datenquelle	Methode für Datenanalyse / Darstellung	Kapitel im Bericht
3.1 Welche Massnahmen werden von welchen Forstbetrieben / Waldeigentümern umgesetzt?		Interviews mit Betriebsleitern der Burggemeinde Roggwil, des Gemeinderats von Krattigen und eines Forstbetriebs aus dem Berner Oberland		5
3.2 Welche fördernde und hemmende Faktoren beeinflussen die Umsetzung von Massnahmen	Explorative Interviewfragen		Präsentation der Fallstudien in Interviewform	5
3.3 Welche Rolle hatten die Betriebsleiter inne?				5
3.4 Gibt es signifikante Unterschiede hinsichtlich (a) der Betriebsstruktur (z.B. Flächengrösse, Betriebsergebnis) und dem Durchschnitt der Betriebe im Kanton sowie (b) demographischer Faktoren (Alter, Ausbildung) der teilnehmenden Betriebsleiter und dem Durchschnitt der Betriebsleiter im Kanton (falls es hinreichende Daten gibt)		Diese Leitfrage konnte aufgrund fehlender Daten nicht untersucht werden		

2.4 Outcome

Der Outcome wurde im Vergleich zum Output, dem Impact1 und Impact2 nur am Rande behandelt. Da die dritte NFA Periode (2016 - 2019) zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Zwischenevaluation noch nicht abgeschlossen ist, war eine Auswertung der Wirkung der Massnahmen nicht möglich. Stattdessen wurden Daten der Schweizerischen Forststatistik aus dem Zeitraum der ersten und zweiten NFA-Periode herangezogen, um Tendenzen der Betriebsgrössen- und Ergebnisentwicklung zu untersuchen. Allerdings hat auch diese Betrachtung einen rein *deskriptiven Charakter* und kann keine kausalen Zusammenhänge zwischen Massnahmen und Entwicklung der Betriebsgrössen bzw. Ergebnisse belegen.

Für eine Untersuchung der kausalen Zusammenhänge bedürfte es einer umfassenderen Analyse, unter Einbezug weiterer für den Erfolg eines Betriebs relevanter Faktoren und mit für diesen Zweck ausgewählten quantitativen Methoden.

2.5 Grenzen der Analyse

Der eher frühe Zeitpunkt der Zwischenevaluation der PV PZ1 der NFA-Periode 2016 - 2019 führte einige Schwierigkeiten mit sich. Viele Kantone befanden sich noch in einer Orientierungsphase und konnten nur wenig spezifische Aussagen treffen. Der Zeitpunkt der Zwischenevaluation musste so früh gewählt werden, da die Ergebnisse daraus als Basis für die Weiterentwicklung von PV PZ1 für die 4. NFA-Periode 2020 - 2023 dienen sollen.

Für eine eingehende Untersuchung eines Handlungsprogramms wäre auch eine Untersuchung der Wirkung (Outcome) erforderlich. Aufgrund der kurzen Laufzeit der PV PZ1 konnte eine solche Untersuchung jedoch nicht durchgeführt werden.

Die Reaktion der Kantone auf die Befragungen war mehrheitlich positiv. Auch nahm sich ein Grossteil der Kantone die Zeit eingehend und detailliert auf die gestellten Fragen einzugehen.

3 Analyse Output - Ebene kantonale Konzepte

3.1 Vergleich der Programmvereinbarungen zwischen den Kantonen

Für die Untersuchung der Leitfragen 1.1-1.4 (siehe

Tabelle 1) wurden die Programmvereinbarungen der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Bern, Genf, Graubünden, Jura, Luzern, Uri, Waadt und Zürich schematisch analysiert und verglichen. Details der einzelnen kantonalen Programmvereinbarungen werden in Tabelle 5 zusammengefasst.

3.1.1 Schwerpunkte in den Kantonen

Die Analyse ergab, dass der Schwerpunktbereich von sieben der neun untersuchten kantonalen Konzepte auf der überbetrieblichen Zusammenarbeit liegt. Ein wesentlicher Fokus liegt dabei auf der Schaffung überbetrieblicher Bewirtschaftungseinheiten und / oder auf der Optimierung von Eigentumsstrukturen im Privatwald. Beispielsweise konzentriert sich der Kanton Graubünden speziell auf *Betriebsfusionen*. Der Kanton Genf hingegen setzt seinen Schwerpunkt auf den *Aufbau eines Dachverbandes für Waldeigentümer*. Einen zusätzlichen Schwerpunkt legt der Kanton Waadt auf die *Optimierung von Holzvermarktung* und Logistik. Weitere Punkte aus den kantonalen Konzepten im Bereich der *überbetrieblichen Zusammenarbeit* sind die *Schaffung von Grundlagen*, z.B. Musterverträge (LU, VD, ZH), sowie die *Vergrösserung und Professionalisierung von Kooperationsbetrieben* (GE, BE). Der Schwerpunkt des Konzeptes des Kantons Bern liegt in der *Betriebsberatung und -führung*. Dieser Bereich stellt auch einen wichtigen Punkt der Konzepte der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Jura und Waadt dar. Die Bildung eines Schlagpools ist zudem ein Schwerpunkt des Kantons Appenzell Ausserrhoden.

3.1.2 Zielgruppen der kantonalen Konzepte

Die Zielgruppenorientierung der Konzepte fällt unterschiedlich aus. Fünf von neun Konzepten orientieren sich stärker an privaten Zielgruppen, während sich zwei eher an öffentliche Waldbesitzer richten. Zwei weitere Konzepte sind gleichmässig auf beide Zielgruppen abgestützt. Interessant ist, dass der Kanton Waadt, dessen Waldfläche zu 75% öffentliches Eigentum ist, einen klaren Fokus auf Privatwaldeigentümer setzt. Der Kanton Genf wie auch der Kanton Zürich haben jeweils ähnlich viel Privatwald wie öffentlichen Wald in ihrem Kantonsgebiet, fokussieren sich aber bei ihren Massnahmen auch auf die Privatwaldeigentümer (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Eigentümerstruktur und Ausrichtung des kantonalen Konzeptes (Datenquelle: Forststatistik 2015 und kantonale Konzepte)

	AR	BE	GE	GR	JU	LU	UR	VD	ZH
Anteil öffentlicher Wald [%]	20%	46%	51%	88%	75%	27%	83%	72%	48%
Anteil Privatwald [%]	80%	54%	49%	12%	25%	73%	17%	28%	52%
Ausrichtung Konzept	privat	beide	privat	Öffentlich	beide	privat	öffentlich	privat	privat

3.1.3 Beantragte finanzielle Mittel

Der finanzielle Umfang aller bisher von den Kantonen für die NFA-Periode 2016 - 2019 eingereichten Konzepte zu PV PZ1 beträgt CHF 8,2 Millionen (Stand Februar 2017). Dabei weisen die einzelnen Konzepte einen sehr unterschiedlichen Umfang auf (vgl. Abbildung 3). Mit gut CHF 3,6 Millionen hat der Kanton Graubünden dabei das vom finanziellen Volumen her grösste Konzept eingereicht, gefolgt vom Kanton Waadt mit CHF 2,3 Millionen.

Das drittgrösste Konzept reichte der Kanton Bern mit CHF 0,9 Millionen ein. Der Kanton Uri reichte mit CHF 80'000 das Konzept mit dem kleinsten finanziellen Umfang ein. An dieser Stelle sei erwähnt, dass aus Geringfügigkeitsgründen auf das Konzept eines Kantons verzichtet wurde (geplanter Umfang des Konzeptes CHF 2'500).

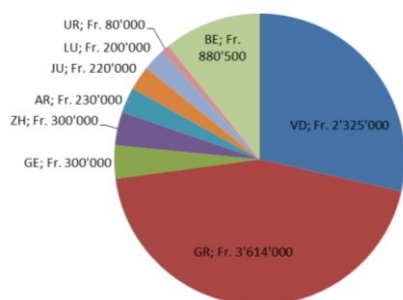


Abbildung 3: Finanzieller Umfang der kantonalen Konzepte PV PZ1

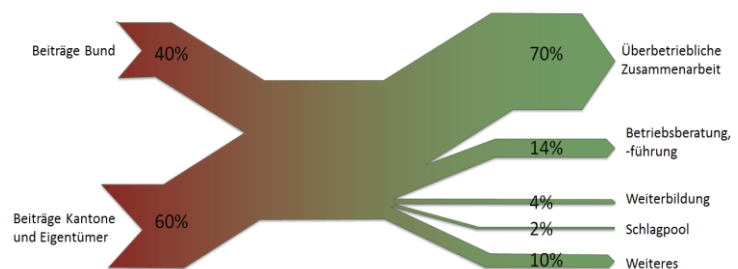


Abbildung 4: Aufteilung der Beiträge auf die einzelnen Schwerpunktbereiche

Tabelle 5 verbildlicht die Aufteilung der Beiträge auf die unterschiedlichen Massnahmenbereiche. Der Bereich der überbetrieblichen Zusammenarbeit nimmt dabei mit 70% (CHF 5,7 Millionen) den grössten Anteil ein. Dies entspricht der oben aufgezeigten Schwerpunktsetzung wonach die Mehrheit der Kantone den Schwerpunkt ihres Konzeptes auf diesen Bereich gelegt hat. Der zweitgrösste Anteil der finanziellen Mittel (14% bzw. CHF 1,2 Millionen) fliesst in den Bereich der Betriebsberatung und -führung. Die weiteren finanziellen Mittel fließen in Massnahmen zur Weiterbildung (4% bzw. CHF 356'000) und zur Gründung von Schlagpools (2% bzw. CHF 160'000), sowie in weitere einzelne kantonsspezifische Massnahmen (10% bzw. CHF 796'000). Die genaue Aufteilung aller finanziellen Mittel auf die einzelnen Massnahmen kann Tabelle 5 entnommen werden.

Da der überwiegende Anteil der Mittel für den Bereich der überbetrieblichen Zusammenarbeit beantragt wurde, wird nachfolgend näher auf diesen Massnahmenbereich eingegangen. Die Aufteilung der finanziellen Mittel auf einzelne Massnahmen ist in Abbildung 5 dargestellt.

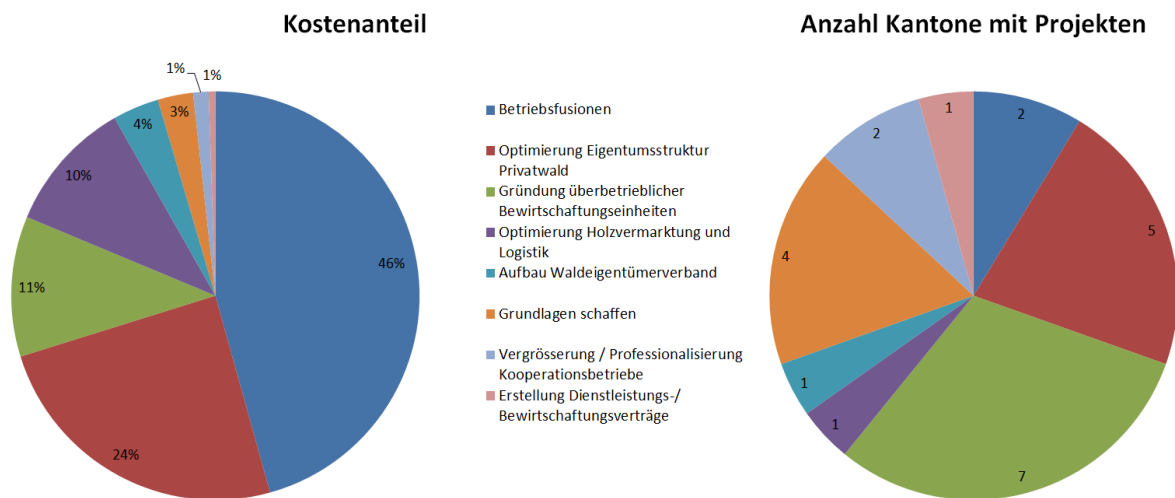


Abbildung 5: Beiträge innerhalb des Massnahmenbereichs überbetriebliche Zusammenarbeit

Dabei gilt es zu beachten, dass der Anteil der Mittel am Gesamtbudget des Massnahmenbereichs (linkes Kuchendiagramm in Abbildung 5) nicht immer im gleichen Verhältnis zur Anzahl Kantone mit Projekten in diesem Bereich steht (rechtes Kuchendiagramm in Abbildung 5). So fallen beispielsweise 46% der Mittel (CHF 2,6 Millionen) auf Betriebsfusionen, zu welchen einzig im Kanton Graubünden und im Kanton Uri Projekte bestehen. Hingegen haben sieben Kantone Projekte im Bereich der Gründung überbetrieblicher Bewirtschaftungseinheiten, es entfallen jedoch gesamthaft nur 11% (CHF 0,6 Millionen) der Mittel auf diese Projekte.

Zwischenevaluation NFA-Programmvereinbarung Waldwirtschaft 2016 – 2019, Programmziel 1

Tabelle 5: Übersicht kantonale Programmvereinbarungen PZ1

Massnahmen	Kantone									Anzahl Kantone	Kosten Total [CHF]	% Total	Kosten Bund [CHF]	Kosten Kanton [CHF]	Eigenleistung [CHF]
	AR*	BE	GE	GR	JU	LU	UR	VD	ZH**						
Überbetriebliche Zusammenarbeit															
Grundlagen schaffen			CHF 25'000			CHF 40'000		CHF 75'000	CHF 20'000	4	CHF 5'718'250	70%	CHF 2'287'300	CHF 2'287'300	CHF 1'143'650
- Musterverträge etc.			x			x			x		CHF 160'000	2%	CHF 64'000	CHF 64'000	CHF 32'000
- Operationelle Rahmenbedingungen			x					x							
Betriebsfusionen				CHF 2'567'000				CHF 45'000		2	CHF 2'612'000	32%	CHF 1'044'800	CHF 1'044'800	CHF 522'400
Gründung überbetrieblicher Bewirtschaftungseinheiten	CHF 50'000	CHF 150'000	CHF 25'000		CHF 140'000	CHF 10'000	CHF 35'000	CHF 225'000		7	CHF 635'000	8%	CHF 254'000	CHF 254'000	CHF 127'000
- Erarbeitung von Strategiepapieren			x				x								
- Unterstützung bei Gründung					x	x		x							
- Anschubfinanzierung / Gründungsbeitrag	x	x													
Optimierung Eigentumsstruktur Privatwald				CHF 225'000	CHF 45'000	CHF 150'000		CHF 720'000	CHF 261'250	5	CHF 1'401'250	17%	CHF 560'500	CHF 560'500	CHF 280'250
- Erarbeitung von Strategiepapieren								x							
- Erarbeitung Bewirtschaftungsplanungen					x										
- Aufbau und Erweiterung Zusammenarbeitsformen				x		x		x	x						
Aufbau Waldeigentümergeverband			CHF 210'000							1	CHF 210'000	3%	CHF 84'000	CHF 84'000	CHF 42'000
Optimierung Holzvermarktung und Logistik								CHF 600'000		1	CHF 600'000	7%	CHF 240'000	CHF 240'000	CHF 120'000
Erstellung Dienstleistungs-/ Bewirtschaftungsverträge								CHF 30'000		1	CHF 30'000	0%	CHF 12'000	CHF 12'000	CHF 6'000
Vergrößerung / Professionalisierung Kooperationsbetriebe		CHF 30'000	CHF 40'000							2	CHF 70'000	1%	CHF 28'000	CHF 28'000	CHF 14'000
Betriebsberatung/-führung											CHF 1'170'500	14%	CHF 468'200	CHF 468'200	CHF 234'100
Betriebsberatung	CHF 20'000	CHF 500'500		CHF 330'000				CHF 225'000		4	CHF 1'075'500	13%	CHF 430'200	CHF 430'200	CHF 215'100
- Erstberatung		x													
- Vertiefte Beratung (Kostenbeteiligung)		x													
- Coaching		x													
- Unterstützung bei Projekten								x							
- Betriebsanalysen								x							
Führungsinstrumente		CHF 60'000			CHF 35'000					2	CHF 95'000	1%	CHF 38'000	CHF 38'000	CHF 19'000
- Kosten- und Leistungsrechnung					x										
- Abrechnungssystem mit forst. Kennzahlen		x													
Weiterbildung											CHF 356'000	4%	CHF 142'400	CHF 142'400	CHF 71'200
Kurse Betriebsführung		CHF 56'000		CHF 300'000						2	CHF 356'000	4%	CHF 142'400	CHF 142'400	CHF 71'200
Schlagpool											CHF 160'000	2%	CHF 64'000	CHF 64'000	CHF 32'000
Bildung Schlagpool	CHF 160'000									1	CHF 160'000	2%	CHF 64'000	CHF 64'000	CHF 32'000
Weitere											CHF 796'000	10%	CHF 318'400	CHF 318'400	CHF 159'200
Sensibilisierungskampagne Privatwald								CHF 450'000	CHF 70'000	2	CHF 520'000	6%	CHF 208'000	CHF 208'000	CHF 104'000
Partnerschaftliche Beratung		CHF 84'000								1	CHF 84'000	1%	CHF 33'600	CHF 33'600	CHF 16'800
Betriebswirtschaftliches Controllingnetz GR (BCN GR)				CHF 192'000						1	CHF 192'000	2%	CHF 76'800	CHF 76'800	CHF 38'400
Total	CHF 230'000	CHF 880'500	CHF 300'000	CHF 3'614'000	CHF 220'000	CHF 200'000	CHF 80'000	CHF 2'325'000	CHF 300'000		CHF 8'200'750	100%	CHF 3'280'300	CHF 3'280'300	CHF 1'640'150
Bund	CHF 92'000	CHF 352'200	CHF 120'000	CHF 1'445'600	CHF 88'000	CHF 80'000	CHF 32'000	CHF 930'000	CHF 120'000						
Kanton	CHF 132'000	CHF 694'950	CHF 120'000	CHF 1'445'600	CHF 88'000	CHF 80'000	CHF 32'000	CHF 930'000	CHF 180'000						
Eigentümer	CHF 6'000		CHF 60'000	CHF 722'800	CHF 44'000	CHF 40'000	CHF 16'000	CHF 465'000							

AR*: Der Kanton Appenzell Ausserrhodens kalkuliert bei der Gründung überbetrieblicher Bewirtschaftungseinheiten mit CHF 10'000 - 50'000. In der Tabelle wurde zur einfacheren Berechnung das Maximum angenommen.

ZH**: Der Kanton Zürich hat eine Programmvereinbarung über CHF 300'000 beim Bund eingereicht. Dieser Betrag entspricht nicht exakt dem geschätzten Gesamttotal. Allenfalls anfallende Mehrkosten werden vom Kanton übernommen.

3.2 Beweggründe für oder gegen eine Beteiligung

Die Programmvereinbarungen PZ1 lassen den Kantonen sehr viel Spielraum für die Entwicklung eigener Ideen und massgeschneiderter Lösungen für Struktur- und Prozessoptimierungen. Es ist daher überraschend, dass nur rund die Hälfte der Kantone einen Vorschlag für eine PV PZ1 erarbeitet hat. Leitfrage 1.6 zielte darauf ab herauszufinden, welche Faktoren in den Kantonen für oder gegen eine Beteiligung am PZ1 entscheidend waren. Wie im Methodenteil beschrieben, wurden die Mitglieder der KoK mittels online Umfrage dazu befragt. Von den 18 antwortenden Kantonen haben 9 bereits ein Konzept eingereicht, zwei beabsichtigen dies noch zu tun und sieben sagten aus, dass sie kein Konzept für eine Programmvereinbarung einreichen werden. In der nachfolgenden Präsentation der Ergebnisse wird häufig unterschieden zwischen Kantonen „mit PV PZ1“ (dies sind BE, FR, GR, JU, LU, UR, VD, VS, ZH) und Kantonen „ohne oder noch ohne“ (dies sind AG, AI, BL/BS, NW, OW, SG, SO, SZ, TG). Die Ergebnisse der Umfrage werden nachfolgend in drei Abschnitten besprochen: (1) Kantonale Grundlagen als Erklärungsgrund, (2) Rahmenbedingungen als Erklärungsgrund und (3) Einstellungen der Waldeigentümer als Erklärungsgrund.

3.2.1 Kantonale Grundlagen als Erklärungsgrund

Im Rahmen der Untersuchung der kantonalen Grundlagen wurden drei Hypothesen aufgestellt. Die erste besagt, dass die gesetzten Schwerpunkte der kantonalen Waldpolitik ausschlaggebend sind, ob eine Programmvereinbarung eingereicht wird. Die zweite Hypothese war, dass Gemeinden es als wenig sinnvoll erachten forstliche Strukturen zu verändern, wenn auf Grund der kantonalen Politik Änderungen der Gemeindestrukturen abzusehen sind. Die dritte Hypothese war schliesslich, dass Kantone auf eine Programmvereinbarung verzichten, wenn bereits kantonale Programme zur Optimierung der Bewirtschaftungsstrukturen und -prozesse im öffentlichen Wald und im Privatwald bestehen und diese als ausreichend angesehen werden.

Zur Untersuchung der ersten Hypothese wurde in der online Umfrage gefragt, in welchen Bereichen die Schwerpunkte der jeweiligen kantonalen Waldpolitik liegen. Es zeigte sich, dass fünf der neun Kantone mit Programmvereinbarung einen Schwerpunkt auf Strukturverbesserungen legen. Von den neun Kantonen ohne oder noch ohne PV PZ1 nannte nur einer Strukturverbesserungen als Schwerpunkt.

Des Weiteren wurde in der online Umfrage gefragt, ob in der jeweiligen kantonalen Politik Ziele im Bereich der Optimierung von Bewirtschaftungsstrukturen und -prozessen im öffentlichen Wald und im Privatwald definiert sind. Die Ergebnisse in Tabelle 6 zeigen deutlich, dass dies in allen Kantonen mit PV PZ1 der Fall ist. Vier der neun Kantone ohne oder noch ohne PV PZ1 haben ebenfalls solche Ziele definiert.

Tabelle 6: Bewirtschaftungsstrukturen und -prozesse als Ziele der kantonalen Politik

Ziele im Bereich der Optimierung von Bewirtschaftungsstrukturen und -prozessen	Mit PV PZ1	Ohne oder noch ohne PV PZ1	Gesamt
Ja, im öffentlichen Wald	3	1	4
Ja, im Privatwald	1	0	1
Ja, im öffentlichen Wald und im Privatwald	5	3	8
Es bestehen in der kantonalen Waldpolitik keine solchen Ziele	0	5	5

Eine weitere Frage war, welchen Stellenwert die Optimierung von Bewirtschaftungsstrukturen und -prozessen im öffentlichen und im Privatwald einnimmt. Von den Kantonen mit PV PZ1 sagten sieben aus, dass diese einen hohen Stellenwert einnimmt. In zwei weiteren nimmt sie jeweils einen eher hohen Stellenwert bzw. einen mittleren Stellenwert ein. Hingegen räumt nur einer der Kantone ohne PV PZ1 der Optimierung von Bewirtschaftungsstrukturen und -prozessen einen hohen Stellenwert ein. In fünf dieser Kantone nimmt sie einen mittleren Stellenwert und in drei Kantonen einen eher tiefen Stellenwert ein.

Die zweite Hypothese zielte auf einen möglichen Zusammenhang zwischen dem Verzicht auf eine Programmvereinbarung und absehbaren Änderungen der Gemeindestrukturen ab. Tabelle 7 führt die einzelnen Fragen und die Antworten der Umfrageteilnehmer dazu auf. Die Ergebnisse können die Hypothese nicht stützen, denn in fast allen Kantonen mit PV PZ1 scheinen Änderungen der Gemeindestrukturen im Gange zu sein. Bei den anderen Kantonen ist dies nur teilweise der Fall.

Tabelle 7: Gemeindestrukturen und forstliche Strukturen

	Kantone mit PV PZ1			Kantone ohne oder noch ohne PV PZ1		
	Ja	Nein	Weiss nicht	Ja	Nein	Weiss nicht
Sind in Ihrem Kantonsgebiet in der nächsten Zeit Gemeindefusionen geplant?	8	1	0	3	5	1
Sind in Ihrem Kantonsgebiet momentan Gemeindefusionen in der Umsetzung?	7	2	0	2	7	0
Sind in Ihrem Kantonsgebiet bereits Gemeindefusionen durchgeführt worden?	8	1	0	4	5	0
Wird im Zuge von Gemeindefusionen ebenfalls das Zusammenlegen von öffentlichen Forstbetrieben diskutiert?	6	2	1	1	8	0

Die dritte Hypothese untersuchte einen möglichen Zusammenhang zwischen dem Verzicht auf eine PV PZ1 und bereits bestehenden oder als ausreichend angesehenen kantonalen Programmen. Acht von neun Kantonen mit PV PZ1 gaben in der online Umfrage an, dass es in ihrem Kanton bereits eigenständige Programme (ausserhalb der Massnahmen des Bundes) zur Optimierung von Bewirtschaftungsstrukturen und -prozessen gibt (öffentlicher und Privatwald). Drei der neun Kantone ohne oder noch ohne PV PZ1 haben ebenfalls entsprechende Programme. Gefragt nach ihrem Bedarf an zusätzlicher Unterstützung, antworteten zwei dieser Kantone, dass eine zusätzliche Unterstützung weder notwendig noch erwünscht sei. Der dritte dieser Kantone beabsichtigt, ein Konzept für eine PV PZ1 einzureichen und sieht Bedarf für eine finanzielle Unterstützung bei konkreten Kooperations-Projekten. Das Vorhandensein von hinlänglichen kantonalen Programmen, scheint daher für zwei Kantone ein Erklärungsgrund für den Verzicht auf eine PV PZ1 zu sein.

Nachfolgend wird detaillierter auf die bestehenden eigenständigen kantonalen Programme (ausserhalb der Massnahmen des Bundes) zur Optimierung der Bewirtschaftungsstrukturen und -prozesse eingegangen. Insgesamt haben elf der antwortenden Kantone solche Programme (acht von neun Kantonen mit PV PZ1 und drei von neun Kantonen ohne oder noch ohne PV PZ1). In der online Umfrage wurde gefragt, welche Bereiche der Optimierung kantonal unterstützt wurden und seit wann die jeweiligen Programme bestehen. Es haben nicht alle auf die Frage der Zeitdauer der Programme geantwortet. Es ist jedoch auffällig, dass die beiden Kantone, die ihre eigenen Programme als ausreichend ansehen, diese schon Mitte der 1990-er Jahre lanciert haben. Die Kantone mit PV PZ1 haben erst vor wenigen Jahren (2011 - 2015) kantonale Programme initiiert. Inhaltlich zeichnen sich vier Gruppen von Massnahmen ab: (1) Beratung, (2) Weiterbildung, (3) Infrastruktur und (4) Massnahmen zur Strukturverbesserung. Die meisten der genannten Massnahmen fallen in die letzte Kategorie. Beispiele daraus sind: Anschluss an regionale Organisationen, überbetriebliche Zusammenarbeit, Zusammenschluss öffentlicher Forstbetriebe, gemeinsame Holzschläge im Privatwald (Coupes groupées en forêt privée) und Umstrukturierung der Waldparzellen (Remaniement parcellaires forestiers). Die Antworten auf die Frage in welchen Bereichen eine zusätzliche Unterstützung erwünscht oder notwendig wäre, gingen weit auseinander. Drei der Kantone mit PV PZ1 sagten, dass keine weitere Unterstützung notwendig sei, zum Teil mit der Begründung, dass es eher auf das Engagement der Beteiligten ankomme. Andere hingegen sahen Bedarf bei der ökonomischen Weiterbildung von Akteuren und Verbänden, Förderung von Informationen und Meliorationen, sowie Möglichkeiten, um die Einkünfte der Waldeigentümer zu verbessern.

**Fazit aus 3.2.1
kantonale
Grundlagen als
Erklärungs-
grund**

Das Einreichen eines Konzepts für eine PV PZ1 geht in der Regel einher mit einer hohen Priorität für Struktur- und Prozessoptimierungen in der jeweiligen kantonalen Waldpolitik. Absehbare Änderungen von Gemeindestrukturen scheinen kein Erklärungsgrund für den Verzicht auf eine PV PZ1 zu sein. Bereits bestehende und als ausreichend angesehene kantonale Programme stellen für einen kleinen Teil der Kantone einen Verzicht Grund dar. Allerdings ist das Vorhandensein von entsprechenden kantonalen Programmen keinesfalls per se ein Verzicht Grund.

3.2.2 Rahmenbedingungen als Erklärungsgrund

Es wurden vier Hypothesen zur Untersuchung eines Zusammenhangs zwischen dem Verzicht auf eine PV PZ1 und den Rahmenbedingungen um dieses Programm aufgestellt: (1) die Fördermöglichkeiten via NFA-Programmvereinbarungen sind den Kantonen zu wenig bekannt (2) die Bedürfnisse der Kantone werden durch die Fördermöglichkeiten nicht abgedeckt (3) der Aufwand für die Erstellung eines Konzepts und damit einhergehenden Transaktionskosten stellen ein Hindernis dar (4) die letzte Hypothese bzw. Hypothesengruppe wurde in Anlehnung an die „Policy Diffusion Theorie“ Cairney (2011) aufgestellt, die typische Muster der Verbreitung von Policies beschreibt.

Die erste Hypothese, dass die PV PZ1 nicht ausreichend bekannt sei, kann entkräftet werden, denn 17 der antwortenden Teilnehmer sagten aus, dass ihnen die PV PZ1 bekannt ist. Ein Teilnehmer antwortete, dass sie teilweise bekannt sei.

In Bezug auf die zweite Hypothese wurde in der online Umfrage gefragt, wie hoch der Nutzen der Massnahmen, welche durch das PZ1 unterstützt werden, für den jeweiligen Kanton sind. Antwortmöglichkeiten waren „sehr nützlich“, „eher nützlich“, „wenig nützlich“, „nicht nützlich“ und „weiss nicht“. Acht Kantone mit PV PZ1 antworteten, dass die Massnahmen sehr nützlich seien und ein Kanton dieser Gruppe antwortete „eher nützlich“. In der Gruppe der Kantone ohne oder noch ohne PV PZ1 vielen die Antworten mit einigen Nennungen in jeder Antwortkategorie heterogener aus (1 „sehr nützlich“, 2 „eher nützlich“, 1 „wenig nützlich“, 3 „nicht nützlich“ und 2 „weiss nicht“).

Auf die Frage, ob es Bereiche der Optimierung von Bewirtschaftungsstrukturen und -prozessen (öffentlicher und Privatwald) gibt, welche durch die Fördermöglichkeiten PV PZ1 nicht abgedeckt sind, die aber wichtig wären, antworteten sieben Kantone ohne oder noch ohne PV PZ1 „nein“ und zwei „weiss nicht“. Von den Kantonen mit PV PZ1 antworteten fünf mit „nein“. Die vier Kantone, welche die Frage bejahten, führten ihre Antwort noch aus. Bereiche in denen sie sich zusätzliche Fördermöglichkeiten über das PZ1 hinaus wünschen sind Waldzusammenlegungen, freiwillige Gruppierungen von Waldparzellen, eine zentralisierte Buchhaltung der Unternehmen, Erschliessung, die Stärkung der Einkünfte vor allem der Privatwaldeigentümer als Motor der Strukturverbesserung, forstliche Massnahmen zugunsten der Nutzung des Waldes durch die Öffentlichkeit sowie eine Subventionierung von gemeinsamen Holzschlägen im Privatwald im Verhältnis zum Erntevolumen, um den Privatwaldbesitzern einen kleinen Profit aus der Nutzung zu ermöglichen.

Die Theorie der *Pfadabhängigkeit* besagt, dass Änderungen oder Einführungen von Policies generell schwierig sind, da Institutionen haftend (sticky) sind. Änderung oder Abweichungen vom eingeschlagenen Pfad erfordern grosse Anstrengungen von einzelnen Akteuren und können hohe Kosten mit sich führen¹. In Anlehnung an diese Theorie wurden zwei Fragen gestellt: (1) Einschätzung der Transaktionskosten in Bezug auf die Teilnahme am NFA-Programm und (2) wie aufwendig Änderungen eingeschätzt werden, die eine PV PZ1 mit sich führen.

¹ Für eine Zusammenfassung der Literatur der Pfadabhängigkeit siehe Cerna (2013) oder das Lehrbuch von Cairney (2011).

Abbildung 6 und Abbildung 7 zeigen die Antworten auf diese Fragen. Transaktionskosten und Aufwand wurden von den Kantonen ohne oder noch ohne PV PZ1 tendenziell als höher eingeschätzt, als von den Kantonen mit PV PZ1. Der Unterschied ist jedoch gering.

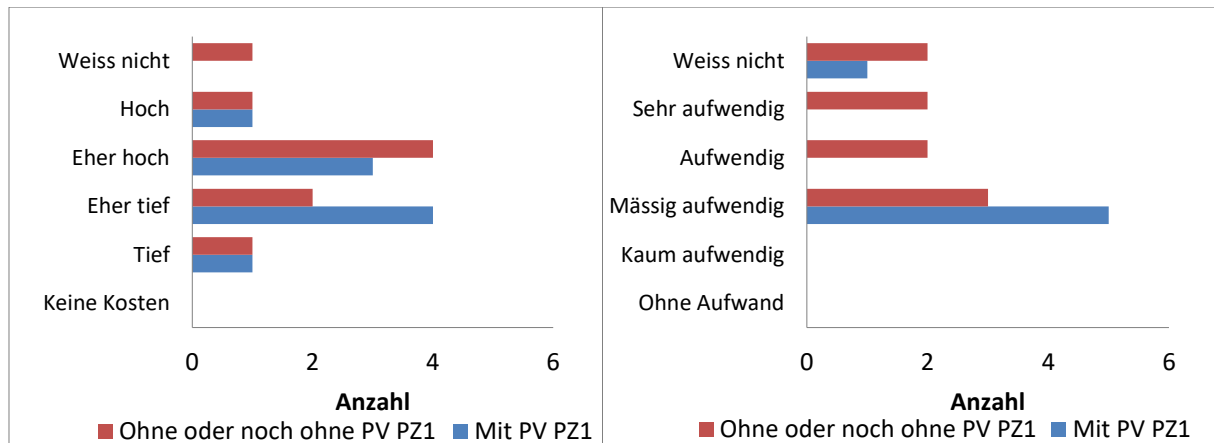


Abbildung 6: Einschätzung der Transaktionskosten Abbildung 7: Einschätzung des Aufwands

Die *Policy Diffusion Theorie* besagt, dass Policies sich von einem Kanton zum nächsten verbreiten. Das durch Erfahrung gewonnene Wissen um die Ausgestaltung und Verwaltung von Policies wird an anderen Orten für die Entwicklung von ähnlichen Policies genutzt². Die Policy Diffusion kann durch verschiedene Mechanismen zum Ausdruck kommen. Ein Beispiel ist das Lernen von Vorreitern, bei dem als erfolgreich angesehene Policies von Beobachtern übernommen werden, insbesondere wenn die Vorbilder geographisch in der Nähe liegen. Über die Zeit können sich so geographische Cluster bilden. Wirtschaftlicher Wettbewerb kann ebenfalls ein Motor für die Verbreitung von Policies sein. Wenn neue Policies positive wirtschaftliche Nebeneffekte haben, werden sie eher von anderen übernommen.

Um die erste Hypothese in Bezug auf das Lernen von Nachbarkantonen zu untersuchen, wurden die Kantone mit PV PZ1 gebeten anzugeben, mit welchen anderen Kantonen sie vor der Einreichung ihres Konzeptes Ideen oder Erfahrungen in Bezug auf die Programmvereinbarung ausgetauscht haben. Die Antworten werden in den beiden Karten in Abbildung 8 durch Pfeile verdeutlicht. Die linke Hintergrundkarte ist identisch zu Abbildung 2 und in der rechten Karte werden die Forstzonen gezeigt. Aus der linken Karte wird ersichtlich, dass ein verstärkter Austausch zwischen den blau eingefärbten Kantonen stattgefunden hat, d.h. den Kantonen, die an den NFA Perioden I - III teilgenommen haben bzw. teilnehmen. Allerdings haben nicht alle Kantone die Umfrage beantwortet und können somit nicht in der Graphik erscheinen. Die rechte Karte zeigt zudem auf, dass vor allem im Mittelland und zu einem gewissen Grad, in den Alpen ein Austausch stattgefunden hat.

² Für eine Zusammenfassung der Literatur zur Policy Diffusion Theorie siehe Cerna (2013).

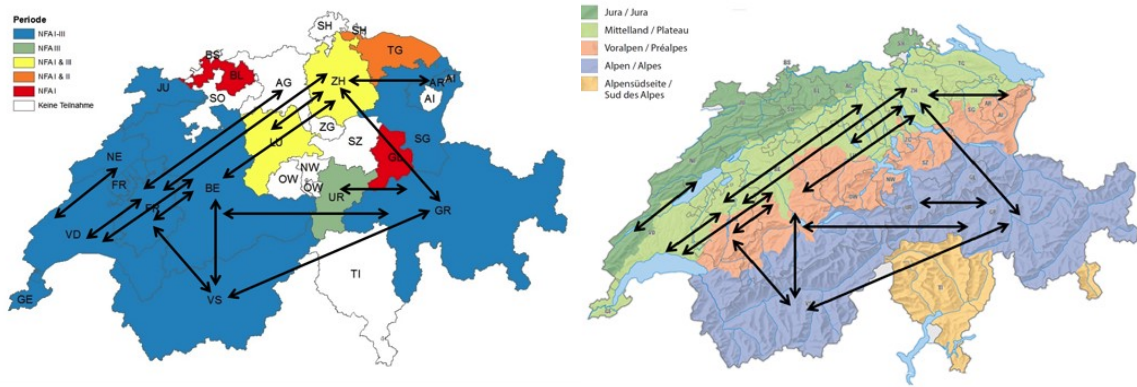


Abbildung 8: Austausch zwischen Kantonen vor Einreichung ihrer PV PZ1 (Quelle der Forstzonenkarte: BFS 2010)

In Anlehnung an die Policy Diffusion Theorie wurden den sieben Kantonen, die nicht beabsichtigen eine PV PZ1 einzureichen, drei Aussagen vorgelegt. Die Kantone wurden gebeten den Aussagen zuzustimmen oder sie abzulehnen. Wie aus Abbildung 9 ersichtlich wird, verneinten die Kantone die Hypothesen der Policy Diffusion Theorie.

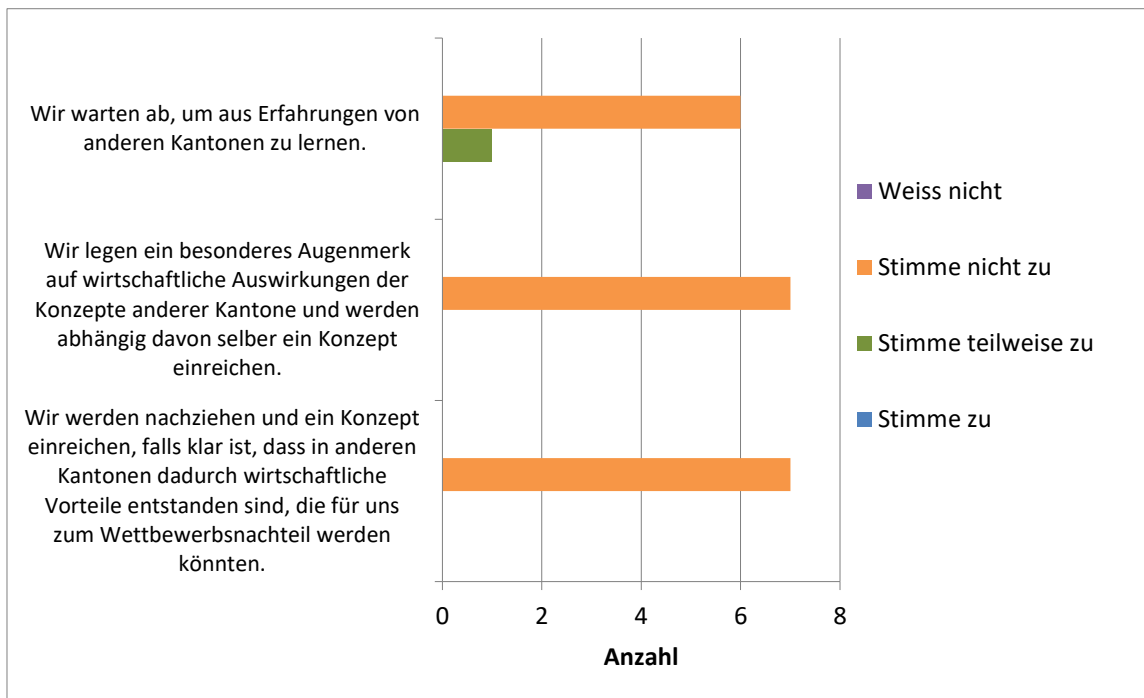


Abbildung 9: Teilnahmeverzicht aus Sicht der Policy Diffusion Theorie

Im Anschluss wurden die sieben Kantone gebeten, die Beweggründe ihres Verzichts auf eine PV PZ1 zu erläutern. Es zeichnen sich drei Argumentationslinien ab. Die Beiträge mancher Kantone enthielten nur eines dieser Argumente, andere führten mehrere auf.

- (1) **Privatwald:** Durch den hohen Anteil Privatwald im Kanton sind die Anforderungen organisatorischer, rechtlicher und formaler Natur für eine Teilnahme zu hoch. Auf Seite der Privatwaldeigentümer fehlt die Bereitschaft im Rahmen der geforderten Konzepte auf Verfügungsrechte zu verzichten.
- (2) **Umstrukturierung bereits erfolgt:** Die Umstrukturierung ist, z.T. im Rahmen einer früheren NFA-Periode, bereits erfolgt. Erprobte Instrumente sind vorhanden und es besteht kein Bedarf an weiteren Programmen.

- (3) **Autonomie der Waldeigentümer:** Die Autonomie der Eigentümer bei der Bewirtschaftung wird hochgehalten. Eine Einmischung des Kantons und die Verwendung öffentlicher Fördermittel werden als suboptimal betrachtet.

**Fazit aus 3.2.2
Rahmen-
bedingungen als
Erklärungsgrund**

Die NFA Programmvereinbarungen sind allen Akteuren bekannt. Die unterstützten Massnahmen werden von den Kantonen mit PV PZ1 als sehr nützlich eingeschätzt; die Kantone ohne PV PZ1 sind skeptischer. Eine mögliche Scheu vor hohen Transaktionskosten oder Aufwendungen für eine PV PZ1 hat sich nicht als wesentlicher Verzichtgrund herausgestellt. Der Verzicht auf eine PV PZ1 lässt sich auch nicht durch fehlende Fördermöglichkeiten erklären. Vorschläge für zusätzliche Fördermöglichkeiten wurden nur von Kantonen mit PV PZ1 gemacht. Geographisch gesehen scheinen sich zwei Cluster gebildet zu haben: einer in der Westschweiz und einer eher im Südosten. Die Hypothesen der Policy Diffusion Theorie konnten jedoch nicht zur Erklärung des Verzichts auf eine PV PZ1 beitragen. Die eigenen Erläuterungen zum Verzicht auf eine PV PZ1 lassen 3 Argumentationslinien erkennen: (1) Hürden im Zusammenhang mit einem hohen Anteil Privatwald, (2) fehlender Bedarf durch bereits erfolgte Umstrukturierungen, und (3) eine hohe Wertschätzung der Autonomie der Waldeigentümer mit einhergehender (leichter) Abneigung für staatliche Einmischung und Verwendung öffentlicher Mittel.

3.2.3 Einstellungen der Waldeigentümer als Erklärungsgrund

In der online Umfrage wurde gefragt, wie die wirtschaftliche Situation im öffentlichen Wald und im Privatwald im jeweiligen Kanton aussieht. Von den Kantonen mit PV PZ1 antworteten 67% (6 von 9) sie sehe eher negativ aus und 33% (3 von 9) antworteten sie sehe eher positiv aus. Von den Kantonen ohne oder noch ohne PV PZ1 antworteten 44% (4 von 9) sie sehe eher negativ aus und 56% (5 von 9) sie sehe eher positiv aus. Des Weiteren wurden Fragen zu Einstellungen der privaten und öffentlichen Waldeigentümer gestellt. Diese sind in Abbildung 10 und Abbildung 11 aufgeführt. Die Bereitschaft der privaten Waldeigentümer Bewirtschaftungsstrukturen zu optimieren wird überwiegend als gering eingeschätzt (Abbildung 10). Hingegen wird von beiden Gruppen die Bereitschaft öffentlicher Waldeigentümer als eher hoch oder gar hoch eingeschätzt. Eine Ausnahme bildet die Einschätzung der Kantone ohne oder noch ohne PV PZ1 im Hinblick auf die Bereitschaft öffentlicher Waldeigentümer sich einer eigentumsübergreifenden Bewirtschaftung anzuschliessen. Über die Hälfte dieser Kantone gehen hier von einer geringen Bereitschaft aus (Abbildung 11).

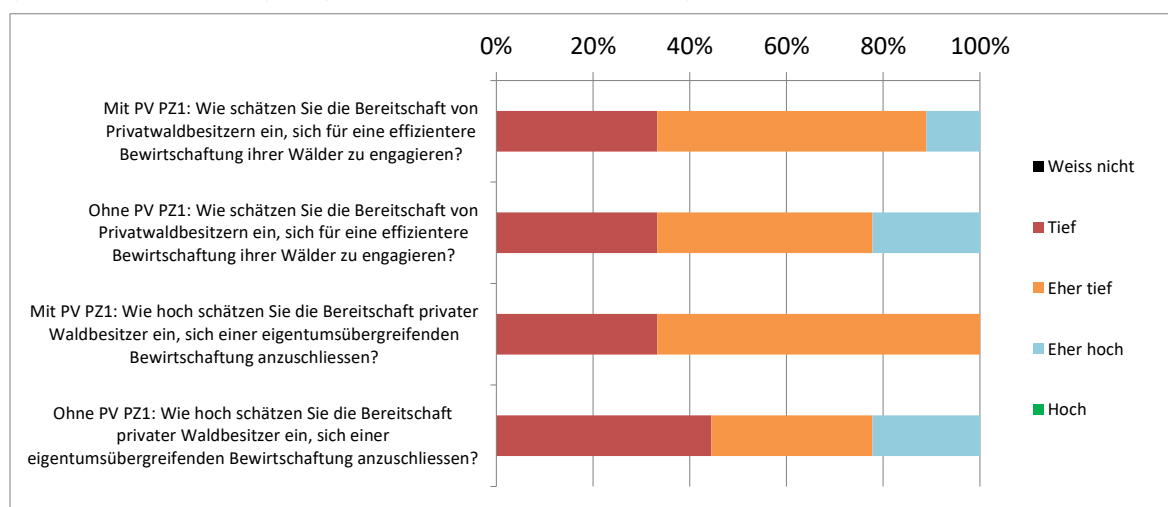


Abbildung 10: Einschätzung zu Privatwaldeigentümern

(Notiz: „ohne PV PZ1“ schliesst hier die zwei Kantone ein, die noch beabsichtigen ein Konzept einzureichen)

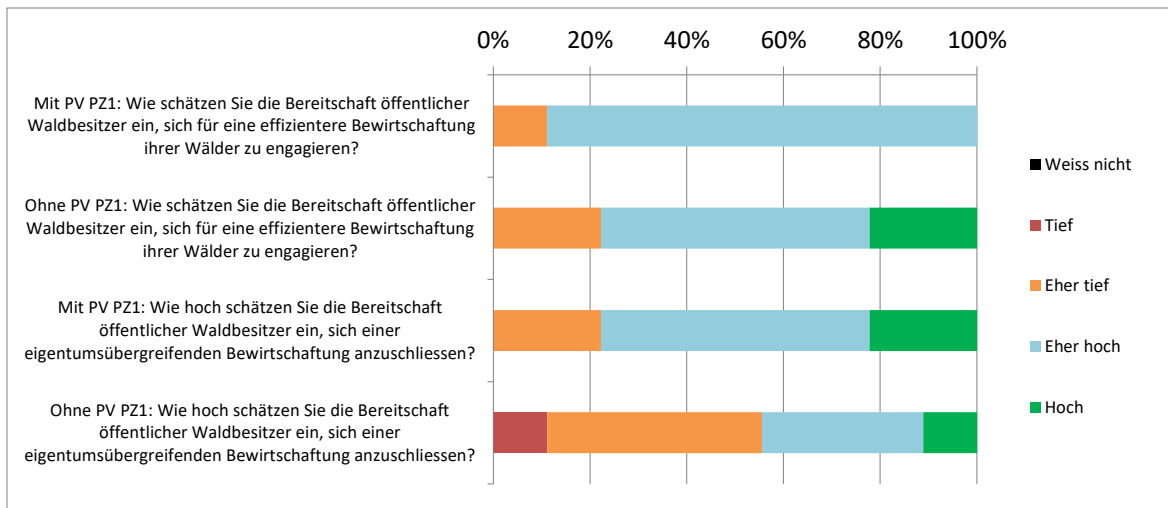


Abbildung 11: Einschätzungen zu öffentlichen Waldeigentümern

(Notiz: „ohne PV PZ1“ schliesst hier die zwei Kantone ein, die noch beabsichtigen ein Konzept einzureichen)

Eine Frage in diesem Bereich war, ob der Entscheid für oder gegen das Einreichen einer PV PZ1 bei kantonalen Stakeholdern abgestützt ist. Konkret wurde gefragt, wie stark kantonale Interessengruppen auf den Entscheid für oder (bisher) gegen das Einreichen eines Konzeptes zu PZ1 Einfluss genommen haben. Während in den Kantonen ohne PV PZ1 überwiegend kein oder nur wenig Einfluss genommen wurde, sind die Antworten aus den Kantonen mit PV PZ1 heterogener (siehe Abbildung 12). Die letzte Frage war schliesslich, ob unter den kantonalen Interessengruppen Einigkeit in Bezug auf die Richtigkeit des gewählten Entscheids für bzw. gegen das Einreichen eines Konzeptes zu PZ1 herrscht. Während in den meisten Kantonen ohne oder noch ohne PV PZ1 keine Aussage zu dieser Frage getroffen werden konnte, scheint in den Kantonen mit PV PZ1 überwiegend Einigkeit zu bestehen (siehe Abbildung 13).

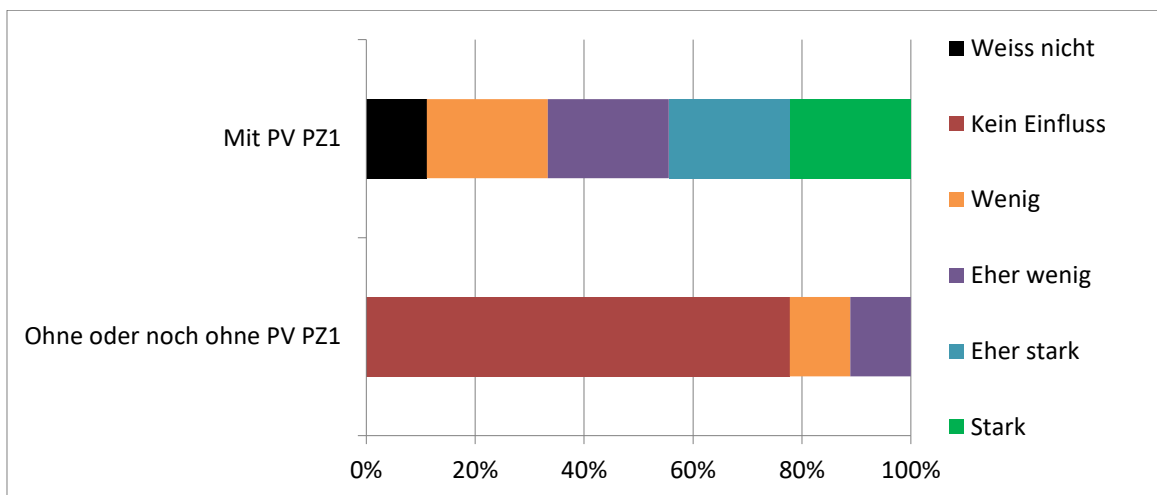


Abbildung 12: Einflussnahme kantonalen Interessengruppen auf den Entscheid

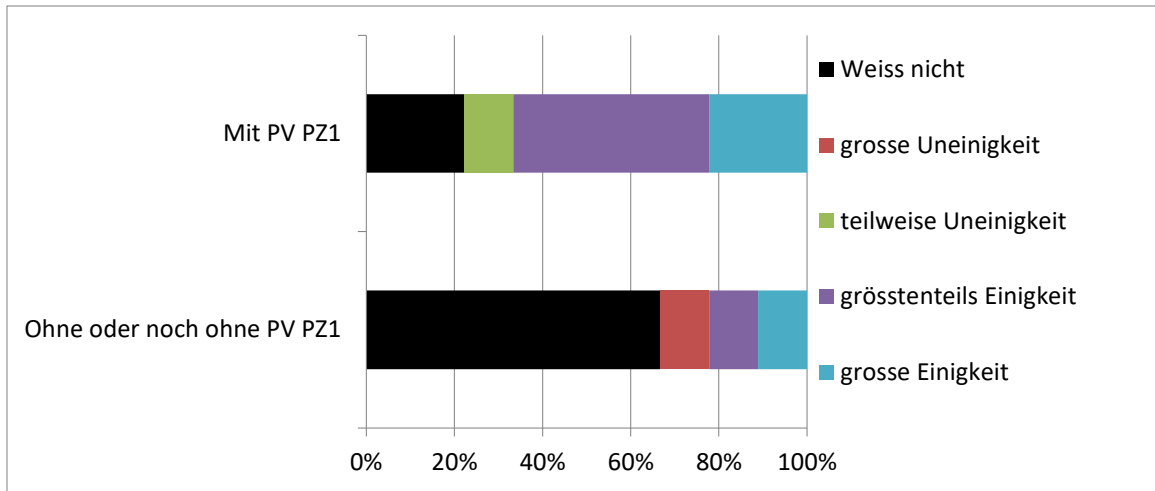


Abbildung 13: Einigkeit der kantonalen Interessengruppen in Bezug auf den Entscheid

**Fazit aus 3.2.3
Einstellungen
der Waldeigentümer als
Erklärungsgrund**

Die Bereitschaft sich für eine effizientere Waldbewirtschaftung einzusetzen oder sich einer eigentumsübergreifenden Bewirtschaftung anzuschliessen wird bei den Privateigentümern allgemein als gering eingeschätzt. Bei den öffentlichen Waldeigentümern wird eine wesentlich höhere Bereitschaft angenommen, mit Ausnahme der Bereitschaft öffentlicher Eigentümer in Kantonen ohne PV PZ1 zur eigentumsübergreifenden Bewirtschaftung. Überraschend ist, dass es in den Kantonen ohne PV PZ1 wenig Kenntnis darüber gibt, ob die kantonalen Stakeholder mit dem Entscheid zum (vorläufigen) Verzicht einverstanden sind.

4 Analyse Impact 1 - Reaktion der Kantone

Die Analyse des Impact1 orientiert sich an den in Tabelle 2 aufgeführten Leitfragen. Ein übergeordnetes Ziel war es, Lehren aus der Erfahrung der Kantone zu ziehen, die bereits eine PV PZ1 eingegangen sind. Die Formulierung der Fragen und Antwortkategorien stützt sich auf die Literatur zur Stakeholderpartizipation im Umweltbereich. Für eine Zusammenfassung dieser Literatur siehe Luyet et al. (2012). Die folgende Auswertung bezieht sich auf Antworten der folgenden Kantone: Bern, Appenzell Ausserrhoden, Genf, Graubünden, Jura, Luzern und Zürich.

4.1 Partizipation

In der Schweizer Waldpolitik gibt es seit einigen Jahren insbesondere auf Bundesebene Bestrebungen relevante Akteure durch einen partizipativen Prozess einzubinden (Zingerli und Zimmermann 2006, Hirschi et al. 2012). Nachfolgend wird auf die Einbindung von Akteuren bei der Ausgestaltung der kantonalen PV PZ1 eingegangen.

4.1.1 Vorgehen zur Einbindung von Akteuren

Die Kantone wurden gefragt, wer den Anstoss für die Planung einer Eingabe gegeben hat und wer die treibende Kraft bei der Gestaltung der Eingabe war. Wie aus Tabelle 8 ersichtlich wird, waren die Kantons- und Kreisförster in den meisten Fällen massgeblich an der Eingabe beteiligt. Vertreter der Waldeigentümer haben hingegen selten eine Rolle gespielt.

Tabelle 8: Initianten der PV PZ1

	Anstoss für die Planung	Treibende Kraft bei der Eingabe
Kantonsförster	5	4
Kreisförster	3	3
Förster	2	1
Abteilungsleiter	0	1
Andere Personen aus der kantonalen Verwaltung	2	1
Privatwaldeigentümer	0	0
Waldeigentümerverbände	1	1
Forstbetriebe	0	0
Weiss nicht	0	0
Andere	0	0

Fünf der sieben Kantone haben zu Beginn des Prozesses einen Fahrplan für das Vorgehen bei der Planung und Ausgestaltung entworfen. Dieser Fahrplan wurde jeweils durch die kantonale Verwaltung selbst erarbeitet, nur in einem Fall wurde er von einem Kreisförster entworfen.

In einer weiteren Frage ging es um die Intensität des Einbezugs verschiedener Stakeholder in die Planung und Ausgestaltung der PV PZ1. Wie aus Abbildung 14 ersichtlich wird, wurden Waldeigentümerverbände am häufigsten eingebunden und in drei von fünf Fällen konnten sie während der Planung und Ausgestaltung Entscheidungen mitbestimmen. Vergleicht man den Einbezug der verschiedenen Gruppen mit der Ausrichtung der kantonalen PV PZ1 auf den Privatwald, den öffentlichen Wald oder beide, so zeigt sich, dass überwiegend ein Augenmerk auf den Einbezug der Politikadressaten, bzw. deren Vertreter gelegt wurde und diese an Entscheidungen mitwirken konnten.

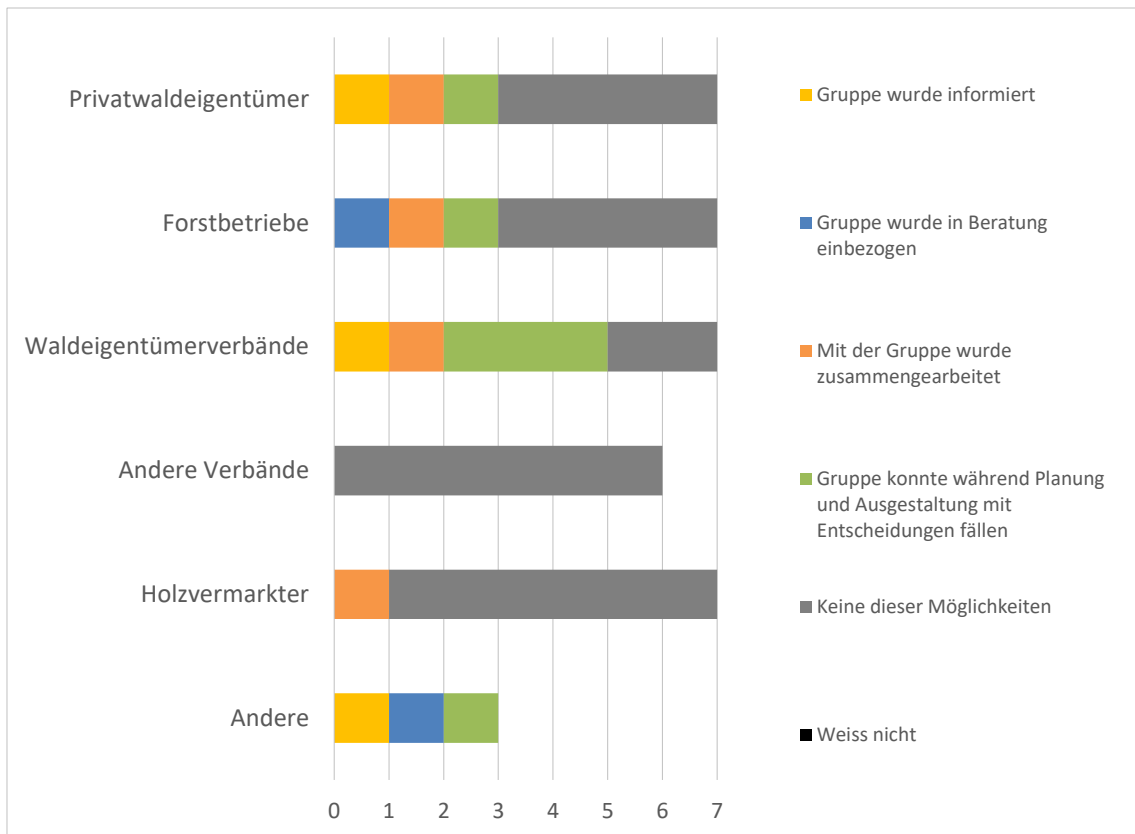


Abbildung 14: Intensität der Einbindung von Stakeholdern

Die Kantone wurden darüber hinaus gefragt, zu welchem Zeitpunkt die beteiligten Akteure einbezogen wurden. In drei Kantonen erstreckte sich die Beteiligung der Akteure auf die drei Phasen Situationsanalyse, Ideenfindung und Massnahmenplanung. In drei weiteren Kantonen wurden die Akteure lediglich während der Ideenfindung und Massnahmenplanung eingebunden. Ein Kanton gab an, die Akteure nur während der Situationsanalyse einbezogen zu haben. Auf die Frage, ob Akteure aus Eigeninitiative einen Wunsch zur Teilnahme am Prozess der Planung und Ausgestaltung geäussert haben, gab es unterschiedliche Antworten.

Drei Kantone antwortete mit ja, drei mit nein und einer mit teilweise. In den Kantonen, in denen die Akteure keine Eigeninitiative zeigten, fiel auch die Intensität der Partizipation tendenziell schwächer aus. Zum Teil begründeten die Kantone dies damit, dass bereits zu einem früheren Zeitpunkt Restrukturierungen vollzogen wurden und durch die Anknüpfung an diese früheren Prozesse gegenwärtig weniger Diskussionsbedarf besteht. Des Weiteren sagten fünf der sieben Kantone aus, dass sie aktiv auf Akteure zugegangen sind, um sie in den Prozess der Planung und Ausgestaltung einzubeziehen. Die anderen beiden Kantone gaben an, teilweise auf Akteure zugegangen zu sein.

Um Akteursgruppen in einen Policy Planungsprozess einzubeziehen, steht eine breite Palette an Techniken zur Verfügung. Die Kantone wurden zur Verwendung einiger der gängigen Techniken befragt. Tabelle 9 zeigt auf, dass Workshops mit Akteuren, öffentliche Präsentationen sowie Interviews und Fragebögen häufig durchgeführt wurden. Die beiden Techniken in der Kategorie „andere“ wurden spezifiziert als die Publikation eines Zeitungsartikels und eine Vernehmlassung.

Tabelle 9: Angewandte Partizipationstechniken

Technik	Anzahl Nennungen
Workshop(s) mit Akteuren	5
Öffentliche Präsentation	4
Interviews, Fragebögen	4
Veröffentlichung eines Berichts	3
Besprechungen mit Akteuren vor Ort bzw. „im Feld“	3
Andere	2
Versand eines Rundschreibens	1
Online über Webseite / Webseiten	0
Unterstützung mit einem Geoinformationssystem	0
Instruktion	0

Im Anschluss wurde gefragt, inwiefern das gewählte Vorgehen bei der Planung und Ausgestaltung der PV PZ1 neu war. Fünf Kantone gaben an, dass das Vorgehen bereits durch frühere Prozesse bewährt gewesen sei. Ein Kanton fügte jedoch an, dass die Möglichkeit zur Mitentscheidung durch einen Akteursvertreter neu gewesen sei. In einem weiteren Kanton war das Vorgehen neu, und in einem konnte keine Auskunft zu dieser Frage gegeben werden.

4.1.2 Einschätzungen der Kantone zum partizipativen Prozess

In der Umfrage wurde gefragt, ob die Kantone gesamthaft betrachtet mit ihrem gewählten Vorgehen bei der Einbindung von Akteuren zufrieden waren. Vier Kantone gaben an, sie seien mit dem gewählten Vorgehen „sehr zufrieden“ und drei sagten, sie seien „eher zufrieden“. Die Kategorien „mässig zufrieden“, „eher unzufrieden“ und „sehr unzufrieden“ wurden von keinem Kanton gewählt. Gefragt, ob es schwierig war, die relevanten Zielgruppen zu erreichen antworteten die Mehrheit der Kantone (fünf von sieben), dass dies nicht schwierig gewesen sei. Die von zwei Kantonen genannten Herausforderungen bezogen sich auf das Erreichen von Privatwaldbesitzern. In zwei Folgefragen wurde um weitere Einschätzungen gebeten, mit dem Ziel, aus den bestehenden Erfahrungen Empfehlungen ableiten zu können. Da es bereits viele wissenschaftliche Untersuchungen zu partizipativen Prozessen gibt (vgl. Luyet et al. (2012)), wurden den Kantonen Faktoren zur Bewertung vorgelegt, von denen bekannt ist, dass sie häufig zum Gelingen eines solchen Prozesses beitragen. Diese Faktoren sind in Abbildung 15 aufgeführt. Die Umfrageteilnehmer wurden gebeten rückblickend einzuschätzen, ob diese Faktoren auf den Prozess in Ihrem Kanton zutreffen. Insgesamt zeigt sich ein sehr positives Bild.

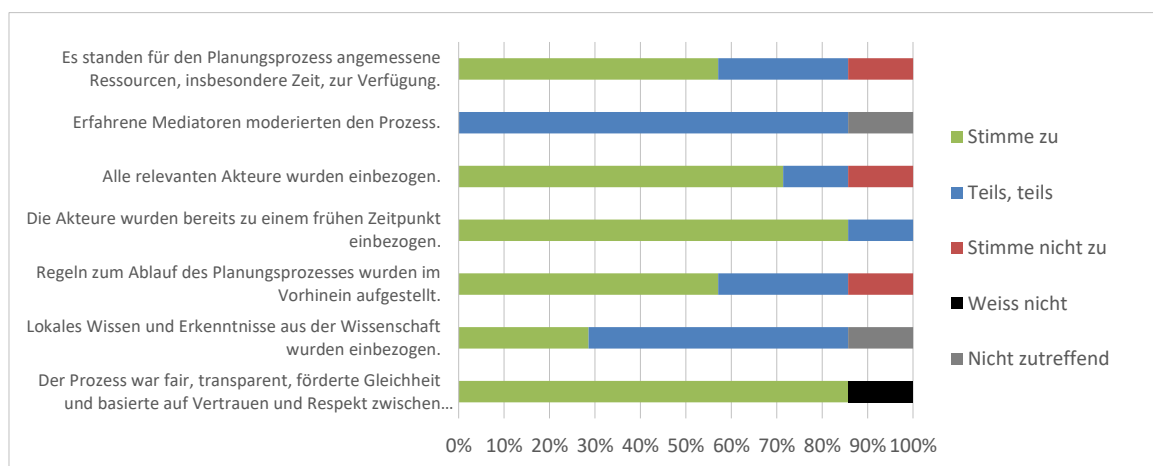


Abbildung 15: Faktoren für gelungene partizipative Prozesse

Partizipative Prozesse sind selten einfach, sondern häufig auch herausfordernd und kostspielig. Die Umfrageteilnehmer wurden gebeten aus einer Liste von Vor- und Nachteilen anzukreuzen, welchen Rat sie einem Kanton geben würden, der noch keine PV PZ1 abgeschlossen hat. Die Ergebnisse in Tabelle 10 zeigen, dass die Vorteile eher im Vordergrund stehen als mögliche Nachteile oder Schwierigkeiten. Zwei Kantone haben auch eigene Empfehlungen abgegeben, nämlich, dass es wichtig sei Waldeigentümer als wichtigste Akteure anzusehen und sie von Anfang an mit einzubeziehen. Eine weitere Empfehlung war, das Bottom-up Prinzip zu beachten sowie die Wünsche von Akteuren abzuholen und diese dann mit den Vorgaben des Bundes zusammenzuführen.

Tabelle 10: Vor- und Nachteile eines partizipativen Prozesses (Quelle der einzelnen Aspekte: Luyet et al. (2012))

<i>Ein partizipativer Prozess...</i>	<i>Anzahl Kantone, die diesen Rat geben würden</i>
...erhöht das Vertrauen in Entscheidungen.	7
...führt zu einem besseren Verständnis der Probleme.	7
...führt zu einer höheren Akzeptanz der Entscheidungen.	6
...benötigt viel Zeit.	4
...kann einzelnen Akteuren unverhältnismässig viel Gewicht geben.	4
...führt zu einem besseren Interessenausgleich zwischen Beteiligten.	3
...ist aufwendig und führt zu hohen Kosten.	1
...kann zu Frustrationen führen und neue Konflikte hervorrufen.	0
Weiss nicht	0

Fazit aus 4.1 Partizipation

Der Anstoss für die Planung und die treibende Kraft bei der Ausgestaltung der PV PZ1 kam in den meisten Fällen vom Kantons- oder Kreisförster sowie Personen aus der Verwaltung. Von den verschiedenen Akteursgruppen wurden die Waldeigentümerverbände am häufigsten in den Planungsprozess eingebunden. Es scheint jedoch generell versucht worden zu sein, die Politikadressaten (je nach Ausrichtung eher private oder öffentliche Eigentümer) einzubeziehen. In welchen Phasen der Planung der Einbezug der Akteursgruppen stattfand wurde unterschiedlich gehandhabt. Beliebte Techniken zur Einbindung der Akteure waren Workshops, öffentliche Präsentationen, Interviews sowie Fragebögen. Bei der Gestaltung des partizipativen Prozesses wurde überwiegend auf bestehende Erfahrungen zurückgegriffen.

Rückblickend betonen die Kantone die vorteilhaften Aspekte des partizipativen Vorgehens und stellen Nachteile eher in den Hintergrund.

4.2 Umsetzung

Eine erste Frage zur Umsetzung war, wie die Förderangebote im Rahmen der NFA PV PZ1 den Akteuren kommuniziert wurden. Gemäss den Antworten der Umfrageteilnehmer wurde überwiegend mündlich informiert (Schulungen für den kantonalen Forstdienst, durch Förster, an Fachtagungen, an Sitzungen und Versammlungen mit Waldeigentümerverbänden und RO's, Informationsveranstaltungen mit Betriebsleitern und in Projektgruppen). Vereinzelt wurden auch Rapporte für die Informationsverbreitung verwendet.

In einigen Kantonen gab es Bestrebungen und in einem Kanton gar ein Anreizsystem, um die Zielgruppen zu motivieren sich über die PV PZ1 zu informieren. In einem Fall wurde eine Tagung für Entscheidungsträger der Gemeinden, Burgergemeinden etc. organisiert. In anderen Kantonen wurden Informationen zu den Angeboten herausgegeben, die direkt über die Förster vermittelt wurden.

In einem Fall wurde eine Machbarkeitsstudie vorgestellt und in einem anderen Kanton gab es explizit ein Anreizsystem in Form von personellen und finanziellen Ressourcen mit dem die PV PZ1 den Zielgruppen näher gebracht werden sollte.

Des Weiteren wurden die Kantonsvertreter in der Umfrage gebeten anzugeben, welche Ziele ihrer PV PZ1 bereits umgesetzt werden konnten, welche sich in der Umsetzung befinden und welche noch nicht umgesetzt werden konnten. Tabelle 11 fasst diese Antworten zusammen. Es ging hier nicht um eine Kontrolle der Umsetzung, sondern darum, aus Erfahrungen der Praxis zu lernen, welche Ziele relativ kurzfristig umgesetzt werden können und welche mehr Zeit benötigen. Fünf Kantone antworteten auf diese Fragen. Es zeigt sich, dass noch relativ wenige Ziele in der kurzen Zeit seit Programmstart im Jahr 2016 umgesetzt werden konnten. Zu den bereits umgesetzten Zielen gehören überwiegend Planungs- und Grundlagenarbeiten.

Tabelle 11: Status der Zielumsetzung

Status	Bereiche	Beispiele
Bereits umgesetzt	Planung und Grundlagen	Grundlagenarbeiten, Beratungsprojekte und Entwicklungsstrategien, Förderung spezifischer betriebswirtschaftlicher Weiterbildungen.
	Umsetzung	Gründung einer Waldkorporation, Unterstützung von Betriebsfusionen und anderer überbetrieblicher Zusammenarbeitsformen, Verbesserung innerbetrieblicher Prozesse.
In der Umsetzungsphase	Planung und Grundlagen	Beratungsprojekte, Machbarkeitsstudien, Konzepte, Projektpläne.
	Umsetzung	Massnahmen zur Holzförderung, Umsetzung überbetrieblicher Zusammenarbeitsformen.
Bisher noch nicht umgesetzt	Planung und Grundlagen	Erörterung der Struktur und Kosten der Bereitstellung von Ökosystemleistungen.
	Umsetzung	Vorhaben zur überbetrieblichen Zusammenarbeit, Gründung resp. Weiterentwicklung von Waldverbänden, Erarbeitung eines Aktionsplans für Betriebe mit Unternehmergeist, Potential, Kompetenzen und Interesse sich zu professionalisieren oder zu diversifizieren.

Sechs Kantone sagten, dass es Massnahmen gibt, die noch nicht umgesetzt werden konnten. Folgende Gründe wurden genannt: Veränderte Rahmenbedingungen (1), Schwierigkeiten bei der Ansprache der Zielgruppe (1), Schwierigkeiten bei der Motivation der Zielgruppe (2), Massnahme weniger prioritär (2), andere (3). Erläuterungen zu den anderen Gründen waren, dass man sich noch in einem frühen Stadium der Umsetzung befinde, dass aus zeitlichen Gründen noch nicht angefangen wurde, und dass auf Grund einer eher geringen Bereitschaft der Waldbesitzer suboptimale Rahmenbedingungen herrschen.

In drei der an der Umfrage teilnehmenden Kantone gibt es in Bezug auf die Durchführung der Massnahmen der PV PZ1 Vorgaben an die Waldeigentümer, die jeweils sehr gut aufgenommen werden. Im Detail sind dies: umfassende Projektvorschriften, klar geregelte Beitragsvoraussetzungen und Vorgaben über Meilensteine für vertiefte Beratungen.

4.2.1 Organisation der Umsetzung

Eine interessante Frage ist, wie die Umsetzung in den Kantonen organisiert wurde. Eine Möglichkeit ist der direkte Weg zwischen Kanton und Waldeigentümern bzw. Forstbetrieben (Weg A in Abbildung 16) oder der Weg über die kantonalen Waldeigentümerverbände (Weg B in Abbildung 16).

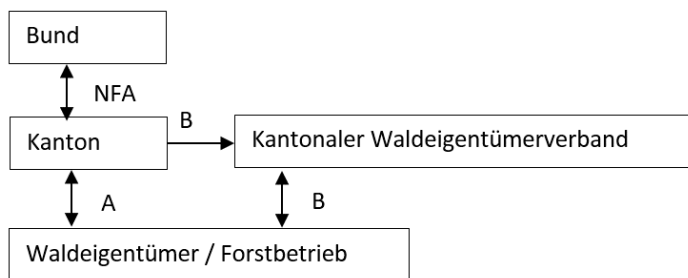


Abbildung 16: Organisationswege

In drei der sieben Kantone wird die Umsetzung direkt zwischen Kanton und Waldeigentümern bzw. Forstbetrieben organisiert (Weg A) und in zwei Kantonen über die Zusammenarbeit mit den kantonalen Waldeigentümerverbänden (Weg B). In zwei weiteren Kantonen werden beide Kanäle genutzt. Einer dieser Kantone nannte noch einen zusätzlichen Umsetzungsweg, nämlich über die Vereinigung der Burgergemeinden. Von einem anderen Kanton wurde eine Anmerkung gemacht, dass Eigentümer, die nicht Teil einer RO sind, faktisch nicht abgeholt werden.

Die Rolle der Waldeigentümerverbände wurde folgendermassen präzisiert (Mehrfachnennungen waren möglich): Reine Informationsvermittlung (1), Motivations-/Überzeugungsfunktion (2), Kommunikation zwischen Waldeigentümer und Kanton (2) und andere Funktion (1). Die „andere Funktion“ wurde ausgeführt als die Ausarbeitung eines Konzepts vor einigen Jahren.

4.2.2 Zusammenarbeit zwischen den Kantonen

Nur zwei der sieben Kantone, die an der Umfrage teilgenommen haben, arbeiteten bei der Umsetzung der Massnahmen ihrer PV PZ1 mit anderen Kantonen zusammen. Zum einen ging es um eine Zusammenarbeit zu Labelling mit der „Groupe romande de certification forestière“. Zum anderen ging es um die Bitte der Herausgabe von Musterverträgen, der aber aus verschiedenen Gründen nicht stattgegeben werden konnte. In diesem Kanton wird betont, dass ein gegenseitiger Austausch prinzipiell erwünscht ist, bisher aber noch nicht erfolgt sei. Die übrigen Kantone sagten, dass die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit anderen Kantonen bei der Umsetzung von Massnahmen nicht geprüft worden sei. Besonders für Kantone, deren Projekte zeitlich zu den ersten gehörten war eine Zusammenarbeit zudem kaum möglich.

Obwohl es bisher noch wenig Zusammenarbeit gibt, haben mehrere Kantone für sie sinnvolle Zusammenarbeitsbereiche aufgezeigt. Insbesondere ging es dabei um den Austausch von Beispielen und Mustern, der Erarbeitung eines Werkzeugkastens mit Instrumenten für die eigentumsübergreifende Zusammenarbeit, ein Vergleich mit Waldeigentümerverbänden anderer Kantone, eine Zusammenarbeit zur Umsetzung einer gemeinsamen Bewirtschaftung und von Bewirtschaftungsgemeinschaften, sowie einen Austausch mit WaldSchweiz. Es wurden auch Bedenken geäussert, dass eine Zusammenarbeit schwierig sein könnte, da in anderen Kantonen sehr unterschiedliche Strukturen vorherrschen.

Den Nutzen einer kantonsübergreifenden Zusammenarbeit sehen die meisten vor allem im gegenseitigen Erfahrungsaustausch. Erwähnt wurden insbesondere ein Austausch zum Inhalt der Konzepte, zur Ziel- und Prioritätensetzung, zu den Massnahmen und Mitteln sowie ein Erfahrungsaustausch über das Funktionieren von Projekten.

Mögliche Nachteile von kantonsübergreifenden Zusammenarbeiten wurden vor allem in den unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Strukturen gesehen. Zudem befänden sich die Kantone in unterschiedlichen Stadien der Umsetzung, welches eine Zusammenarbeit erschweren könnte. Generell sei eine kantonsübergreifende Zusammenarbeit aufwendig und z.T. träge in der Umsetzung, wobei diese Nachteile durch andere Vorteile wieder aufgehoben werden könnten. Schliesslich wurde noch eine gewisse Voreingenommenheit der Kantone angeführt.

**Fazit aus 4.2
Umsetzung**

Die Erarbeitung der Konzepte beansprucht in den meisten Kantonen sehr viel Zeit. Insgesamt konnten in den ersten 1.5 Jahren seit Programmbeginn im Jahr 2016 noch relativ wenige Ziele umgesetzt werden. Die bereits umgesetzten Ziele fallen in den Bereich der Planungs- und Grundlagenarbeiten. In Bezug auf die Organisation der Umsetzungswege gibt es verschiedene Lösungen (direkt von Kanton zu Waldeigentümer, von Kanton via Waldeigentümerversband zu Waldeigentümer oder beides), von denen keine Lösung zu dominieren scheint.

Bisher gab es bei der Umsetzung von Massnahmen kaum Zusammenarbeit zwischen Kantonen. Trotz möglicher Schwierigkeiten würden viele einen Erfahrungsaustausch begrüssen und haben Vorschläge für zukünftige Zusammenarbeitsformen unterbreitet.

5 Impact 2 - Reaktion der Empfänger

5.1 Interviews im Kanton Bern

Drei Interviews mit Betriebsleitern im Kanton Bern sollen Einblicke in die Umsetzung der Massnahmen auf Betriebsebene geben. Der Kanton Bern wurde ausgewählt, da dort bereits relativ viele Projekte begonnen haben. Die Interviewteilnehmer wurden aus einer Liste von Programmteilnehmern ausgewählt und haben jeweils unterschiedliche Strukturen und Voraussetzungen. Die Interviews sollen Einblicke in Erfahrungen mit der Massnahmenumsetzung bieten, ohne jedoch Anspruch auf Repräsentativität zu erheben. Die Interviews wurden im Januar 2017 durch Frau Noemi Auer von der Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften (HAFL) der Berner Fachhochschulen in Roggwil und Krättigen geführt (siehe Abbildung 17). Ein weiteres Interview wurde mit einem Betriebsleiter einer Gemeinde aus dem Berner Oberland geführt. Aus Rücksicht auf laufende politische Prozesse in dieser Gemeinde wird das Interview in diesem Bericht zusammengefasst und anonymisiert dargestellt.

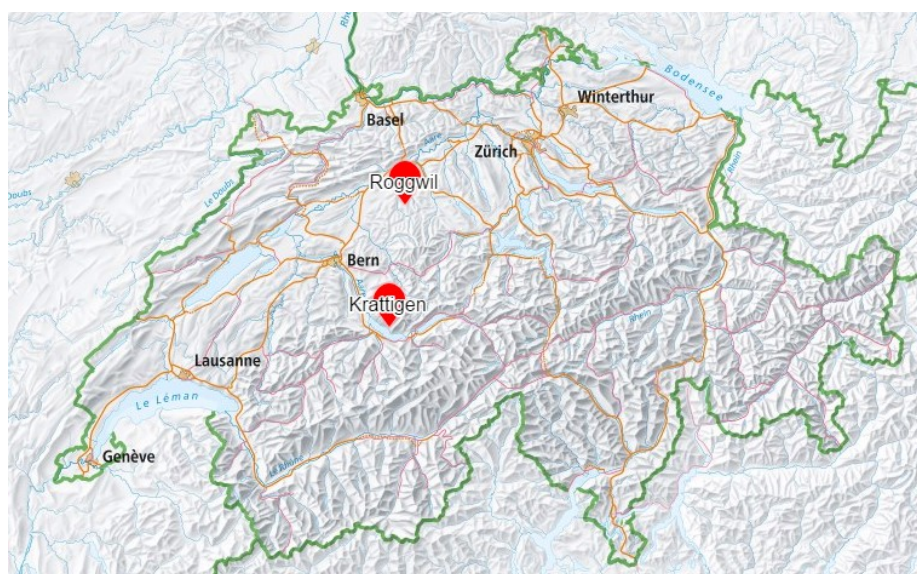


Abbildung 17: Lage der Betriebe (Quelle: <https://s.geo.admin.ch/72fdc4d648>)

5.1.1 Forstbetrieb der Burgergemeinde Roggwil

Die Burgergemeinde Roggwil besitzt 540 ha Wald mit einem jährlichen Hiebsatz von ca. 6'000 Fm. Der Betrieb schreibt seit mehreren Jahren Defizite, welche zurzeit über die noch vorhandene Forstreserve gedeckt werden. Die Burgergemeinde besitzt keine Steuerhoheit.

Gemeinsam mit den Burgergemeinden Langenthal und Aarwangen nimmt die Burgergemeinde Roggwil eine vertiefte Beratung in Anspruch.

Tabelle 12: Steckbrief FB Roggwil

Betriebsleiter Markus Bürki		Waldeigentümer	
Alter	k.A.	Anzahl	1
Höchster Bildungsabschluss	Höhere Fachschule	Eigentümerstruktur	Burgergemeinde
Weiterbildungen im Bereich Betriebswirtschaft / Betriebsführung	-	Einschätzung des Interesses an einer optimierten Waldbewirtschaftung	Von Seiten der Burger eher klein, vom Burgerrat dagegen eher gross
Jahre in dieser Position	33		

HAF: Herr Bürki, Ihr Betrieb nimmt zurzeit im Rahmen der NFA Förderung im Bereich der Waldwirtschaft an einer Massnahme teil. Worum handelt es sich genau bei dieser Massnahme?

Markus Bürki (MB): Es handelt sich hierbei um eine weiterführende Betriebsberatung.

HAF: Welche Ziele verfolgen Sie mit der vertieften Beratung?

MB: Grundsätzlich wollen wir ein weiteres Defizit des Forstbetriebes verhindern. Der Wald darf die Bürger zwar etwas kosten, das Defizit muss sich aber im Rahmen halten. Momentan sind wir drei Burgergemeinden welche sich unter der Form des Gemeindeverbandes zusammenschliessen möchten. Für weitere Partner sind wir offen, suchen aber nicht aktiv nach solchen.

HAF: Haben sie Vorgaben bekommen was mit der Massnahme erreicht werden muss?

MB: Vom Kanton bekommen wir Etappen vorgeschrieben, welche wir mit der Beratung erreichen sollen. Ein Zeitlimit bekommen wir dafür nicht.

In Workshops haben wir zusammen mit Vertretern aus den Burgerräten der drei beteiligten Burgergemeinden Grobziele festgelegt. Darunter fallen beispielsweise der Erhalt von Arbeitsplätzen oder der Erhalt des Lehrbetriebs.

HAF: Wird die Massnahme mit personellen oder mit finanziellen Ressourcen unterstützt?

MB: Wir bekommen vom Kanton eine finanzielle Unterstützung.

HAF: Welchen finanziellen Umfang hat das Projekt?

MB: Bis heute kostete uns die Beratung ca. CHF 39'000 wovon CHF 30'000 vom Kanton übernommen wurden. Der Rest wurde zu gleichen Teilen auf die drei teilnehmenden Burgergemeinden aufgeteilt.

HAF: Woher kam der Anstoss zur Initiierung der Massnahme?

MB: Der Anstoss kam von den drei Burgergemeinden zusammen. Die laufenden Reviervergrosserungen haben uns bereits seit längerem zu mehr Zusammenarbeit bewogen. Schon seit mehreren Jahren tauschen wir uns einmal jährlich an einem Forstgipfel zu verschiedenen Themen aus. Einmal kam das Thema auf den Tisch wie es weitergehen soll, wenn die einzelnen Förster pensioniert werden. Darauf stiess der Burgerrat die vermehrte Zusammenarbeit zwischen Roggwil und Langenthal an, später stiess auch noch die Burgergemeinde Aarwangen dazu. Der Anstoss zur Erstberatung kam dann vom Kanton, welcher uns über die kantonalen Förderungen von Erstberatungen informiert hat. Das Angebot haben wir gerne angenommen und daraus ist auch der Wunsch nach einer vertieften Betriebsberatung gewachsen. Dass diese vertiefte Beratung vom Kanton in der neuen NFA Periode auch gefördert wird haben wir erst später erfahren.

HAF: Was wirkte fördernd auf die Initiierung der Massnahme?

MB: Der Beschluss eine vertiefte Beratung zur Gründung eines Zusammenschlusses anzunehmen hatten wir gemeinsam mit den anderen Burgergemeinden bereits gefasst. Dass die Massnahme durch den Kanton so stark gefördert wird war für uns eher wie ein zusätzliches „Praliné“. Die Massnahme wäre so oder so gestartet und durchgeführt worden, wobei der Umfang der externen Beratung vermutlich kleiner gewesen wäre.

Weiter hielten sich die Formalitäten zur Einreichung eines Förderungsgesuches sehr in Grenzen. Für den Umfang der beantragten Förderung war der Aufwand zur Einreichung des Projektes sehr klein.

HAF: Was behinderte die Initiierung der Massnahme?

MB: Da gab es eigentlich nichts. Alle waren sofort dafür.

HAF: Welche Rolle hatten Sie als Betriebsleiter bei der Initiierung der Massnahme?

MB: Ich habe schon früher die Zusammenarbeit gesucht und gefördert und auch Themen an den Forstgipfeln eingebracht. Daraus ist das Projekt schlussendlich entstanden. Die Eingabe des Antrages für eine Förderung der Massnahme ging dann über die technische Forstverwaltung.

HAF: In welcher Phase der Umsetzung befindet sich die Massnahme?

MB: Wir befinden uns im Moment mitten in der vertieften Beratung. Bezüglich des Zusammenschlusses zum Gemeindeverband ist es so, dass Organisationsreglement und Leitbild stehen und nun in die Vernehmlassung durch die Burgerräte müssen. Auch das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) muss diese noch genehmigen. Mitte Jahr soll die Burgerversammlung über das Organisationsreglement abstimmen. Bestenfalls können wir den Gemeindeverband auf den 1. Januar 2018 gründen.

HAF: Was wirkte fördernd auf die Umsetzung der Massnahme?

MB: Wir haben als Burgergemeinden bereits zusammengearbeitet. Zudem ging uns kürzlich unser Schlepper kaputt, was zu einer intensiveren Zusammenarbeit mit Aarwangen geführt hat, da sie ihren eigenen Schlepper selber nicht auslasten können und sich so eine Zusammenarbeit gut anbietet.

Weiterer Anstoss war das grosse Defizit des Forstbetriebes aus den letzten Jahren. Auch steht in einer Burgergemeinde die Pensionierung des Försters an, die voraussichtlich zu strukturellen Veränderungen geführt hätte.

HAF: Welche Faktoren behindern die Umsetzung?

MB: Für die Beratung an und für sich wirkte nichts hindernd. Bezüglich der Gründung des Gemeindeverbandes geht es jetzt in die heisse Phase, da schwierige Themen wie ein möglicher Stellenabbau auf den Tisch kommen. Auch können die Bürger

an der Burgerversammlung jederzeit gegen den Gemeindeverband stimmen. Das Projekt samt Beratung müsste dann eingestellt werden.

HAFL: *Wie wird damit umgegangen?*

MB: Neben den Workshops und Sitzungen, welche wir mit Vertretern der Burgerräte abhalten, gibt es auch Informationssitzungen mit Anwesenheit des gesamten Burgerrats. So können wir sicherstellen, dass alle gleich informiert werden. Auch gab es bereits eine Vororientierung der Bürger an den Burgerversammlungen. Diese war aber noch relativ unkonkret. Wir haben hier insbesondere die Stossrichtung bekanntgegeben.

HAFL: *Welche Rolle haben Sie als Betriebsleiter bei der Umsetzung der Massnahme?*

MB: Ich bin bei allen Sitzungen und Workshops dabei. Insbesondere habe ich, zusammen mit den Betriebsleitern der

beiden anderen Burgergemeinden, eine beratende Funktion. Wir haben auch jeweils ein Antragsrecht an den Burgerversammlungen, dürfen aber nicht abstimmen.

HAFL: *Wieviel Interesse zeigen die Waldbesitzer an einer optimierten Waldbewirtschaftung?*

MB: Das Interesse der Bürger ist relativ klein. Sie nehmen das Defizit aus dem Forst auch weniger wahr, da sie jeweils nur die Gesamtrechnung (Forst und Bürgergut) genehmigen müssen und diese bisher immer positiv war. Bezüglich einer zukünftigen Zusammenarbeit mit den anderen Burgergemeinden wird teilweise die Befürchtung geäussert, dass unsere Gemeinde hinten angestellt werden könnte und wir nur für die anderen Gemeinden arbeiten. Oft ist den Bürgern eher ein schöner Wald mit gepflegten Feuerstellen und Bänken wichtig als die Wirtschaftlichkeit des Waldes.

HAFL: *Besten Dank für das Gespräch.*

5.1.2 Forstbetrieb der Gemeinde Krattigen

Tabelle 13: Steckbrief FB Thunersee-Suldtal

Die Gemeinde Krattigen verfügt über 250 ha Wald. Sie ist Mitglied des am 1. Januar 2017 gegründeten Forstbetriebs Thunersee-Suldtal, einer öffentlich rechtlichen Unternehmung der Einwohner- und der Burgergemeinden Krattigen und Leissigen, sowie der gemischten Gemeinde Aeschi. Insgesamt umfasst der neu gegründete Betrieb 1'152 ha Wald mit einem jährlichen Hiebsatz von 7'200 Fm. Sitz des Betriebes ist die Gemeinde Krattigen.

	Gemeinderat Lukas Bühler	Waldeigentümer		
Alter	39	Anzahl	1 (5 im heutigen Betrieb Thunersee-Suldtal)	
Höchster Bildungsabschluss	Höhere Fachschule	Eigentümerstruktur	Einwohnergemeinde	
Weiterbildungen im Bereich Betriebswirtschaft / Betriebsführung	Geschäftsleitung eines KMU seit 2006	Einschätzung des Interesses an einer optimierten Waldbewirtschaftung	Stärker bei Burgergemeinden, für Einwohnergemeinden Erholungsfunktion wichtiger; entstehende Arbeitsplätze für alle wichtig	
Jahre in dieser Position	2			

Noemi Auer (HAFL): *Herr Bühler, vielen Dank, dass sie sich bereit erklären uns einen Einblick in das Projekt der Gründung des Forstbetriebes Thunersee-Suldtal zu gewähren. Wir interessieren uns insbesondere auch dafür, wie es überhaupt zu diesem Projekt gekommen ist. Können Sie mir diesbezüglich etwas zum Betriebsergebnis des Forstbetriebes der Gemeinde Krattigen in den letzten Jahren sagen?*

Lukas Bühler (LB): Ein genaues Betriebsergebnis kann ich Ihnen nicht nennen. Bisher war es so, dass Krattigen einen Förster sowie ein bis zwei Lehrlinge angestellt hatte, während in den Gemeinden Aeschi und Leissigen jeweils ein Forstarbeiter

angestellt war. Diese arbeiteten im Team für die Gemeinden des Forstrevieres Thunersee-Suldtal. Diese Form der Zusammenarbeit führte dazu, dass die Abrechnung jeweils sehr kompliziert wurde und wir nie ein genaues Betriebsergebnis ausmachen konnten. Tendenziell sprechen wir aber von knapp bis leicht positiven Zahlen.

HAFL: *Welche Regelungen gab es in Bezug auf die Zusammenarbeit der Gemeinden?*

LB: Die Gemeinden haben schon lange eine gute Zusammenarbeit. Der Forstbetrieb funktionierte nach dem

Sitzgemeindemodell, wobei Krattigen als Sitzgemeinde entscheidungsberechtigt war.

Dieses Konstrukt war allerdings sehr träge und führte teilweise zu rechtlichen Grauzonen. Dies kam beispielsweise bei der Auftragsvergabe zum Tragen. So hätte rein rechtlich gesehen der Gemeinderat Krattigen darüber abstimmen müssen, ob eine andere Gemeinde für einen Holzschlag einen Unternehmer beauftragen darf.

HAF: Nun läuft in Ihrem Forstbetrieb momentan eine von Bund und Kanton, über Programmziel 1 der NFA Programmvereinbarung, geförderte Massnahme. Worum handelt es sich dabei genau?

LB: Einerseits handelt es sich dabei um eine vertiefte Betriebsberatung, welche aber eigentlich bereits abgeschlossen ist. Weiter konnten wir für den gegründeten Forstbetrieb von einem Gründungsbeitrag profitieren. Momentan befinden wir uns nach der Gründung in der Coachingphase, welche ebenfalls durch Mittel von Bund und Kanton unterstützt wird.

HAF: Handelt es sich dabei um Massnahmen welche in der NFA-Periode III über PV PZ1 gestartet wurden, oder um Massnahmen, welche bereits liefen und nun über das Programm gefördert werden?

LB: Die vertiefte Beratung lief bereits vor der Periode 2016-2019. Zu diesem Zeitpunkt war bereits eine Erstberatung durchgeführt und abgeschlossen. Die Überführung der Massnahme in das neue Förderungsmodell geschah dann in Zusammenarbeit mit dem Kanton.

HAF: Welche genauen Ziele wollen Sie mit den Massnahmen erreichen?

LB: Der damalige Revierförster gab uns den Anstoss zur Massnahme, um das bis dahin bestehende Konstrukt zu vereinfachen. Insbesondere das Abrechnungswesen wurde sehr kompliziert und sollte vereinfacht werden. Konkret haben wir im Verlauf der Beratung drei Ziele definiert. Diese sind:

1. Das Personal soll im entstehenden Betrieb direkt angestellt sein
2. Es soll ein Betrieb mit einer abschliessenden Rechnung sein, insbesondere, um das unternehmerische Funktionieren zu garantieren und den Betriebserfolg messen zu können.
3. Wir wollen zukunftsgerichtet sein, um beispielsweise auch auf schwankende Holzpreise gut reagieren zu können.

Weiter war es uns wichtig, dass wir die hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben von unserem Betriebsleiter klar getrennt verrechnen können.

HAF: Gibt es im Zusammenhang mit der Massnahme Vorgaben welche erreicht werden müssen?

LB: Die Beiträge welche wir bekommen werden phasenweise ausgeschüttet. Ein sehr wichtiger Meilenstein war dabei die Gründung des Betriebes. Hier konnten wir vom grössten Teil der Beiträge profitieren.

HAF: Sie sprechen von Beiträgen, wurde die Massnahme vom Kanton nur finanziell oder auch durch personelle Ressourcen unterstützt?

LB: Durch beides. Einerseits bekamen wir finanzielle Unterstützung, andererseits gab es auch eine gute Zusammenarbeit mit dem Kanton. So nahmen beispielsweise Kantonsvertreter an einigen unserer Arbeitsgruppensitzungen teil. Auch haben sie uns bei der Einbindung der hoheitlichen Aufgaben des Betriebsleiters in den Betrieb unterstützt. Ohne die zusätzliche finanzielle Unterstützung vermute ich aber, dass das Projekt nicht zu Stande gekommen wäre.

HAF: Von welchem finanziellen Umfang sprechen wir?

LB: Etwa CHF 70'000 wovon die Gemeinden zusammen 30% übernehmen.

HAF: Woher kam der Anstoss, eine solche Massnahme zu initiieren?

LB: Diese kam vom damaligen Betriebsleiter.

HAF: Was hat aus Ihrer Sicht die Initiierung der Massnahme unterstützt?

LB: Der damalige Betriebsleiter (gleichzeitig auch Revierförster), wurde sehr gut akzeptiert. Dies hat sicherlich sehr geholfen. Auch der Kanton nahm eine motivierende Funktion ein. Insbesondere dadurch, dass hier jeweils alle Türen für uns offen waren.

Weiter hat auch die Möglichkeit des schrittweisen Vorgehens das Vorhaben unterstützt. Die Gemeinden mussten nicht einem riesen Budget zustimmen. Die Hürden welche es zu überspringen gab waren jeweils überschaubar.

HAF: Gab es auch Faktoren, welche die Initiierung behindert haben?

LB: Es gab kritische Punkte. Teilweise war nicht klar wie weiter. An einem solchen Punkt habe ich das Ressort Forst übernommen. Vermutlich hat es zu diesem Zeitpunkt geholfen, dass ich ohne Altlasten in das Projekt einsteigen konnte. Ein weiterer sehr kritischer Punkt war der Absprung der Burgergemeinde Därlingen aus dem Projekt. Hierauf wurde entschieden, dass das Projekt nur weitergeführt wird, wenn wir es mit mindestens 75% der zu Beginn geplanten Waldfläche machen können. Dies hätte nicht geklappt, wenn andere Gemeinden ebenfalls ausgestiegen wären.

HAF: Wie wurde mit diesen hindernischen Faktoren umgegangen?

LB: Wir haben versucht sehr detailliert und offen zu kommunizieren und zu informieren. Insbesondere haben wir eine öffentliche Informationsveranstaltung durchgeführt als sich

abzeichnete, dass die genannte Burgergemeinde abspringen könnte.

HAF: *An welchem Punkt der Umsetzung der Massnahme stehen sie heute?*

LB: Der Betrieb wurde auf den 1. Januar 2017 gegründet. Die operative Phase hat somit begonnen. Jetzt befinden wir uns in der Coachingphase, in welcher wir durch den gleichen Berater wie vor der Gründung noch ein bis zwei Jahre begleitet werden. Dabei geht es insbesondere um eine operative Unterstützung.

HAF: *Gab es Faktoren welche sich hemmend auf die Umsetzung der Massnahme ausgewirkt haben?*

LB: Grösste Hemmfaktoren waren die Befürchtungen, die viele dem Projekt entgegenbrachten. Insbesondere natürlich die Sorge, dass die Gemeinden an Einfluss verlieren. Am ausgeprägtesten zeigten sich diese Ängste bei den Burgergemeinden, welche traditionellerweise stark mit dem Wald verbunden sind. Sie brachten auch den grössten Anteil der Waldfläche in den Betrieb mit ein.

HAF: *Wie konnte mit diesen Ängsten umgegangen werden?*

LB: Es gab sehr viele Gespräche. Mit guter Kommunikation konnten wir die Betroffenen mit ihren Befürchtungen abholen. Auch mussten wir das Organisationsreglement mehrere Male anpassen. Ein schwieriger Punkt dabei war die Kompetenz des zukünftigen Betriebes, speziell die Frage wieviel Kompetenz der

5.1.3 Forstbetrieb aus dem Berner Oberland

Mit Rücksicht auf die momentan in der Gemeinde laufenden politischen Prozesse wird das Interview mit der Gemeinde anonymisiert und zusammengefasst wiedergegeben.

Die Gemeinde aus dem Berner Oberland befindet sich in der Forstzone der Alpen und umfasst ca. 800ha Wald, wovon ein Grossteil als Schutzwald ausgeschieden ist. Der jährliche Hiebsatz liegt bei etwa 2'500Fm. In den letzten Jahren konnte der Betrieb jeweils ein positives Betriebsergebnis ausweisen.

Der Betrieb hat im Rahmen der NFA-Förderung durch den Kanton im Jahr 2016 an einer Erstberatung teilgenommen. Angestossen wurde die Beratung durch den Betriebsleiter in Zusammenarbeit mit dem Förster einer Nachbargemeinde. Ziel der beiden Betriebsleiter ist es, ihre Betriebe in eine Richtung zu lenken, in

Forstbetrieb braucht um funktionieren zu können und wieviel Kompetenz den Gemeinden überlassen werden muss, damit diese weiterhin mitbestimmen können. Vertreter aus allen teilnehmenden Gemeinden bearbeiteten diese Fragen gemeinsam in Arbeitsgruppen.

Der eigentliche Start des Betriebes war bereits für 2016 geplant. Dies wäre aber zu früh gewesen und wir sind froh, dass wir die nötige Flexibilität aufbringen konnten diesen zu verschieben. So konnten wir genügend Zeit dafür investieren wirklich auf die verschiedenen Probleme einzugehen und diese auch abzuarbeiten.

Was ebenfalls geholfen hat, war der gute und rege Austausch mit dem Kanton. Die Personen aus der Waldabteilung stehen den Gemeinden sehr nahe und konnten uns so auch Hinweise geben wo noch Ängste und Probleme bestehen, welche wir angehen sollten. Die gute Kommunikation mit dem Kanton war im Allgemeinen sehr hilfreich.

HAF: *Welche Rolle nahm der Betriebsleiter bei der Umsetzung der Massnahmen ein?*

LB: Der frühere Betriebsleiter hat eine neue Stelle angetreten und der Betrieb sucht derzeit nach einer geeigneten Neubesetzung

HAF: *Besten Dank für das Gespräch.*

welcher sie auch zukünftig bestehen können. In Bezug auf die kantonalen Förderangebote betont der Betriebsleiter die gute Information durch die Kantonsvertreter.

Als fördernde Elemente bei der Umsetzung der Massnahme nennt der Betriebsleiter einerseits den überschaubaren Aufwand einer Erstberatung für den Betrieb, andererseits das grosse Vertrauen welches die Waldeigentümer in ihren Betriebsleiter haben. Hemmend auf weiterführende Massnahmen, insbesondere auf eine kostenpflichtige weiterführende Beratung, wirken die Waldeigentümer, welche die momentane betriebliche Situation als unproblematisch wahrnehmen. Hier sieht sich der Betriebsleiter in der Pflicht Aufklärungsarbeit zu leisten.

5.2 Ergebnisse aus dem Kanton Jura

Die für die Untersuchung des Impacts² im Kanton Bern durchgeführten Interviews sollen in diesem Abschnitt durch Erkenntnisse aus dem Kanton Jura ergänzt werden. Das Hauptziel der Programmvereinbarung zu PZ1 stellt im Kanton Jura die gemeinsame Waldbewirtschaftung in den Revieren (*triages*) dar. Seit 2005 bemüht sich der Kanton Jura um Strukturverbesserungen im Bereich der Waldwirtschaft, dies auch mit der Unterstützung vom Bund im Rahmen von NFA. So konnte die Anzahl der Reviere im Kanton über Zusammenschlüsse und Vergrößerungen von anfänglich 28 auf 14 reduziert werden (Stand 2016). Ziel des Kantons ist es, dass alle Reviere eine Mindestgrösse von 2'500 ha aufweisen. Die Zusammenarbeit unter den Waldbesitzern in den Revieren ist allerdings sehr unterschiedlich und reicht von autonom agierenden Waldbesitzern bis zu einer komplett gemeinsamen Waldbewirtschaftung.

Im 2016 wurde vom Kanton Jura eine Meinungsumfrage bezüglich der Restrukturierung der Forstreviere im Kanton „*Triages forestiers restructurés – Bilan de la mise en place des nouveaux triages forestiers*“ (Oriet et al. 2016) in Auftrag gegeben. Die Meinungsumfrage sollte Erkenntnisse darüber liefern, wie zufrieden die Zielgruppen mit den vorangegangenen Restrukturierungen sind. Befragt wurden neben Waldbesitzern und Förstern auch die Vorsitzenden der Reviere. Die Umfrage gelangte auf schriftlichem Weg an die Akteure, zusätzlich wurden mündliche Befragungen durchgeführt.

Die Umfrage zeigte auf, dass sich die Ansichten bezüglich der Vor- oder Nachteile der Revierzusammenschlüsse, zwischen Förstern und Waldeigentümern stark unterscheiden. So haben die Waldeigentümer eher eine konservative Einstellung bezüglich die Art und Weise der Waldbewirtschaftung, wobei sie viel Wert darauf legen, die Entscheidungshoheit über ihre Wälder zu behalten. Sie zeigten somit auch wenig Interesse daran, ihre Kompetenzen als Waldbesitzer abzugeben oder mit anderen zu teilen.

Obwohl die Restrukturierungen in den Revieren zu einem Verlust von Försterstellen geführt haben, zeigen sich die Förster mehrheitlich positiv eingestellt. Sie begrüssen die öffentliche Unterstützung und weisen darauf hin, dass diese für die Branche sehr wichtig sei. Sie bedauern allerdings, dass sich die Bemühungen zur gemeinsamen Bewirtschaftung der Wälder mit dem Zusammenschluss der Reviere meist im „Sande verlaufen“. Zudem können aus Sicht der Förster, die Vorteile der Reviervergrößerungen oft nicht optimal ausgenützt werden, da die Waldbesitzer weiterhin in operationellen Entscheidungen mitentscheiden.

Aus den Interviews im Kanton Jura kristallisierten sich verschiedene Verbesserungswünsche heraus. So wünschen sich die Akteure beispielsweise mehr Freiheiten in der Organisationsform, neben den Revieren sollen auch andere Formen von Zusammenarbeiten ermöglicht werden. Weiter wird gewünscht, die administrativen Abläufe zwischen dem Amt für Umwelt und den Förstern zu vereinfachen. Die öffentlichen Beiträge an die Waldwirtschaft werden allgemein als positiv und wichtig wahrgenommen, sie sollen mindestens in gleichem Ausmass erhalten bleiben. Bezüglich der gesetzlichen Einschränkungen sind sich die Akteure uneinig, so findet zwar eine Mehrheit der Befragten gewisse Einschränkungen und Richtlinien wichtig, eine Minderheit wünscht sich aber eine Liberalisierung der Organisation der Reviere.

6 Outcome-Perspektive - Wirkung bei den Empfängern

Da die dritte NFA-Periode zum Zeitpunkt der Zwischenevaluation noch nicht abgeschlossen ist, kann sich die Untersuchung des Outcomes nicht auf die laufende Periode beziehen. Es können jedoch rückblickend Daten aus den ersten beiden NFA-Perioden betrachtet werden, um Tendenzen abzuleiten.

Abbildung 18 zeigt die **Entwicklung der Forstbetriebe nach Grössenklassen** vier Jahre vor der ersten NFA-Periode 2004, zu Beginn der ersten NFA-Periode in 2008 und an deren Ende 2011, sowie kurz vor Ende der zweiten NFA-Periode 2014.

Es ist eindeutig eine Tendenz weg von vielen kleineren Betrieben hin zu weniger, dafür grösseren Betrieben festzustellen. Die Anzahl der Betriebe unter 1'000 ha hat im dargestellten Zeitraum kontinuierlich abgenommen zugunsten einer Konzentration der Flächen in Betrieben über 1'000 ha. Die Forstbetriebe bewirtschaften im Durchschnitt aber immer noch eher kleine Waldflächen (2014: Schweiz 531 ha, Mittelland 280 ha, Alpen 1026 ha; Quelle: BFS 2017). Obwohl aus dieser einfachen Betrachtung keine kausalen Rückschlüsse gezogen werden können, scheint es, dass durchaus eine Dynamik hin zu grösseren Betrieben besteht, die sich vermutlich auch in der laufenden NFA-Periode fortsetzen wird.

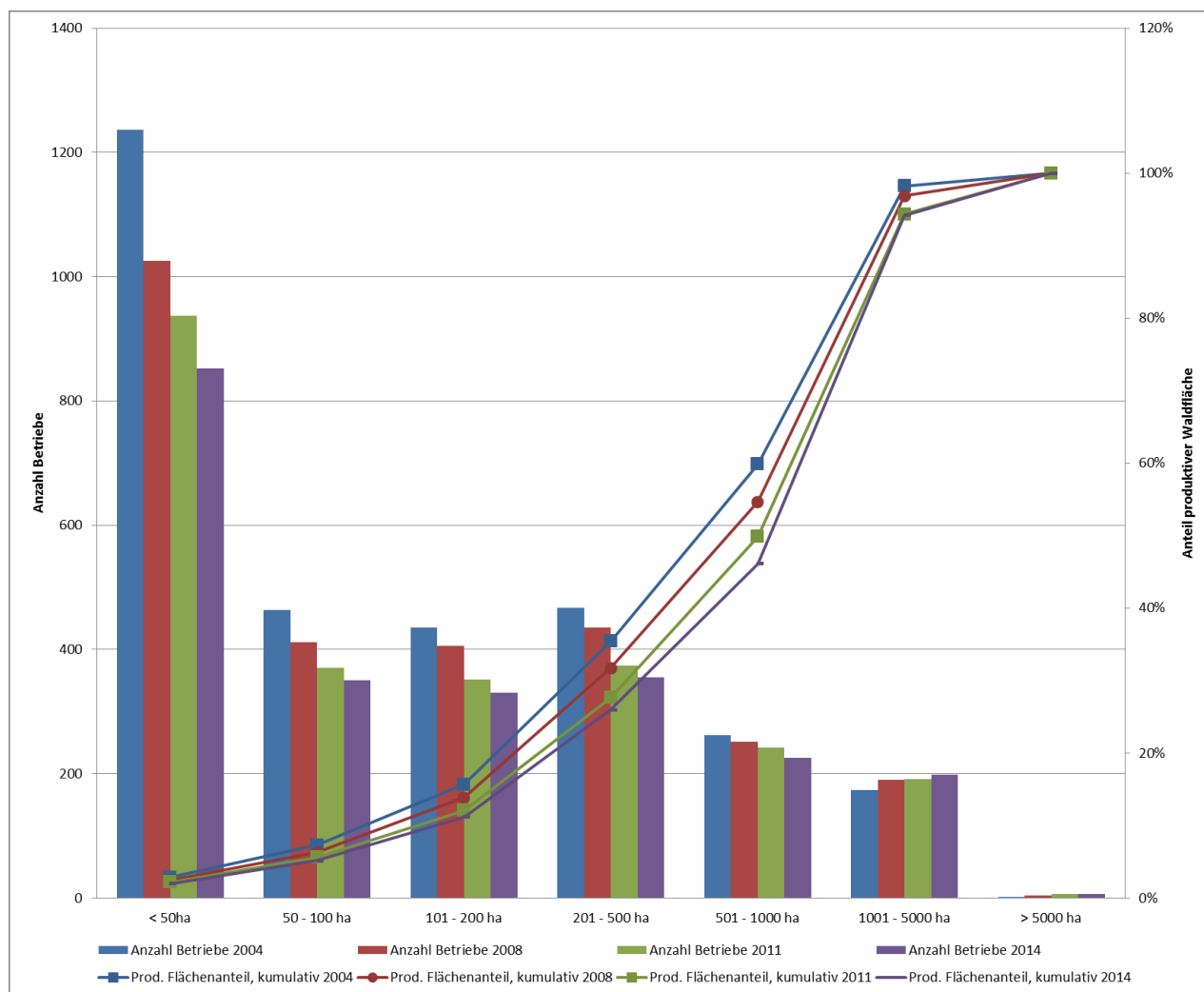


Abbildung 18: Forstbetriebe nach Grössenklassen 2004 - 2014 (Datenquelle: BFS 2017, eigene Darstellung)

In Bezug auf die **wirtschaftliche Situation der Forstbetriebe** in der Waldbewirtschaftung ist seit den 1990er Jahren ein weitgehend negativer Trend zu beobachten (vgl. Abbildung 19). Während die Einnahmen aus der Waldbewirtschaftung rückläufig waren, sind die Ausgaben im gleichen Zeitraum weitgehend kontinuierlich angestiegen. Im Jahr 2014 erzielten 48% der Forstbetriebe ein negatives Gesamtbetriebsergebnis und gar 74% verzeichneten Verluste in der Waldbewirtschaftung (BFS 2017).

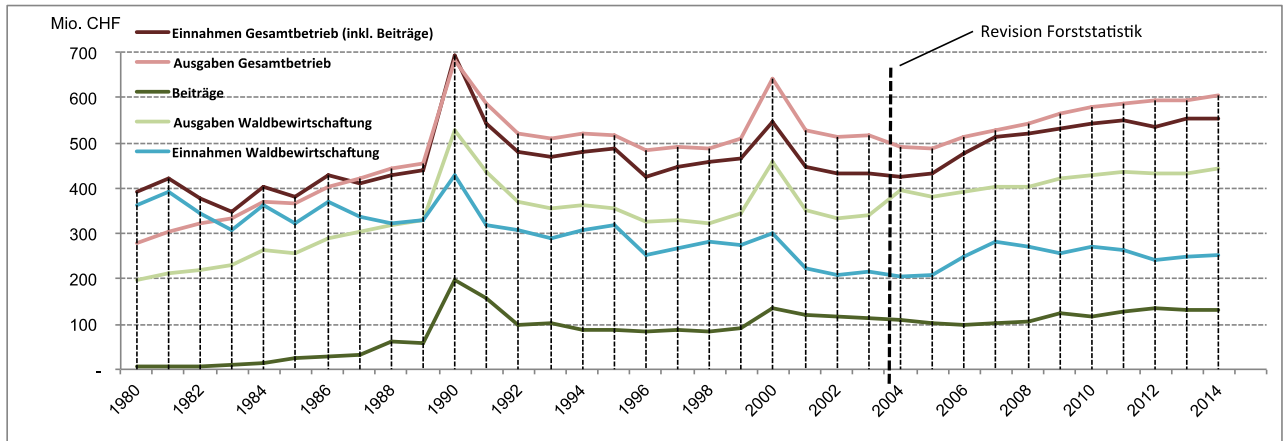


Abbildung 19: Einnahmen und Ausgaben der Schweizer Forstbetriebe > 50 ha im Gesamt- und Hauptbetrieb (Waldbewirtschaftung) 1980 - 2014. Einnahmen: Hauptbetrieb ohne Beiträge; Gesamtbetrieb mit Beiträgen. (Quelle: Schweizerische Forststatistik 2017)

Die Tendenz hin zu grösseren Betriebseinheiten (vgl. vorangehender Abschnitt), hat bisher noch nicht oder nur zu unzureichenden Kosteneinsparungen geführt. Als mögliche Erklärung dafür sehen Bürgi et al. (2015), dass zwar durch forstliche Kooperationen oder Betriebsfusionen grössere Betriebe entstanden sind, diese aber die notwendigen Anpassungsprozesse (Strategie, Organisation, Prozesse und Ressourcen) zur Erschliessung der Kosteneinsparungspotenziale noch nicht oder nur teilweise vollzogen haben. Auch ungünstig gewählte Koordinationsmechanismen, z.B. auftragsbezogene Abrechnung unter Kooperationspartnern, können Kostenvorteile aus der Bewirtschaftung grösserer Waldflächen egalisieren oder im ungünstigsten Fall sogar übertreffen.

An dieser Stelle sei zudem erwähnt, dass grundsätzlich auch kleine Forstbetriebe wirtschaftlich erfolgreich sein können. Voraussetzung dafür sind aber eine klare Strategie und auf die Fläche hin abgestimmte Ressourcenbestände. Ergebnisse aus dem Forstwirtschaftlichen Testbetriebsnetz zeigen, dass dies aber oftmals nicht der Fall ist (vgl. Bürgi et al. 2015). Damit wird die Bedeutung von Optimierungsvorhaben unterstrichen, die über eine reine Strukturverbesserung hinausgehen.

7 Synthese und Empfehlungen

7.1 Zwischenevaluation

Bezüglich der Partizipation der Kantone an der NFA-Programmvereinbarung Waldwirtschaft PZ1 scheinen sich geographisch gesehen zwei Cluster gebildet zu haben: einer in der Westschweiz und einer eher im Südosten (vgl. Abbildung 1) der Schweiz. Zudem besteht in Bezug auf die teilnehmenden Kantone eine hohe Kontinuität, das heisst die Mehrheit der Kantone hat über alle drei NFA-Perioden an der PV PZ1 teilgenommen.

Die Untersuchung der Beweggründe für oder gegen das Einreichen eines Konzepts in der aktuellen NFA-Periode deutet auf einen Zusammenhang zwischen einer positiven Entscheidung und einer bereits bestehenden hohen Priorität für Struktur- und Prozessverbesserungen in der jeweiligen kantonalen Waldpolitik hin. Die wesentlichen Verzichtsgründe waren (i) bestehende und als ausreichend angesehene kantonale Programme, (ii) Schwierigkeiten, die mit einem hohen Anteil Privatwald einhergehen sowie (iii) eine hohe Wertschätzung der Autonomie der Waldeigentümer mit Skepsis in Bezug auf staatliche Einmischung und Verwendung öffentlicher Mittel für diesen Zweck. Insgesamt wurde die Bereitschaft sich für eine effizientere Waldbewirtschaftung einzusetzen und sich einer eigentumsübergreifenden Bewirtschaftung anzuschliessen bei öffentlichen Waldeigentümern höher eingeschätzt als bei privaten.

In den an der PV PZ1 teilnehmenden Kantonen waren Personen der kantonalen Verwaltung, insbesondere die Kantons- und Kreisförster, sowie häufig die Waldeigentümerverbände am stärksten in den Planungsprozess einbezogen (Konzepterstellung). Insgesamt zeigte sich ein zufriedenstellendes Bild in Bezug auf den partizipativen Prozess. Der Schwerpunkt der eingereichten kantonalen Konzepte liegt inhaltlich und in Bezug auf die finanziellen Mittel auf der überbetrieblichen Zusammenarbeit.

Die Umsetzung der Massnahmen ist in Anbetracht der kurzen Laufzeit der NFA Periode in den meisten Kantonen noch in der Anfangsphase und erfolgt in unterschiedlicher Art und Weise. Ein Teil der Kantone setzt die Massnahmen direkt, das heisst ohne Beteiligung von weiteren Stakeholdern um (direkte Ansprache der Waldeigentümer und Betriebsleiter). Andere Kantone wiederum setzen die Massnahmen in Zusammenarbeit mit dem kantonalen Waldeigentümerverband um. Bisher gibt es zur Umsetzung noch wenig Austausch zwischen den Kantonen, es besteht aber bei vielen der Wunsch diesen zukünftig zu intensivieren.

Die durchgeführten Befragungen bei den Empfängern von Förderungen - Waldeigentümer und Forstbetriebsleiter - zeigen, dass die Kommunikation seitens des Kantons über die verschiedenen Förderangebote als gut empfunden wird. Auch wird die unbürokratische Beantragung von Fördergeldern geschätzt. Die Empfänger erachten es zudem als wichtig, dass nicht nur der Aufbau forstlicher Kooperationen gefördert wird, sondern auch Projekte zur Weiterentwicklung und effizienten Ausgestaltung solcher unterstützt werden. Sie weisen in diesem Zusammenhang aber auch auf die oftmals limitierende Rolle der Waldeigentümer im Hinblick auf Optimierungsvorhaben hin.

7.2 Interpretation der Ergebnisse und Empfehlungen an die Kantone

Basierend auf der durchgeführten Zwischenevaluation können folgende Erkenntnisse und Folgerungen aus dem Prozess sowie der Umsetzung der PV PZ1 gezogen werden:

(1) Teilnahme / Einreichung von Konzepten zu PV PZ1

Aufgrund der Abrechnung der zweiten NFA-Periode sowie der Tatsache, dass die Erstellung von kantonalen Förderkonzepten zum ersten Mal erfolgte, haben viele Kantone ihre Konzepte erst nach Beginn der aktuellen NFA-Periode einreichen können. Dies führte dazu, dass sich die Umsetzung von Massnahmen auf der Fläche verzögerte. Dies kann unter Umständen dazu führen, dass tendenziell weniger Massnahmen innerhalb der aktuellen Periode umgesetzt werden können.

(2) Partizipation der Stakeholder

Aufgrund der positiven Erfahrungen verschiedener Kantone scheint ein Einbezug der relevanten Stakeholder, insbesondere Waldeigentümerverbände und Betriebsleiter bei der Bedarfsabklärung über eine Teilnahme an der PV PZ1 sowie der Erarbeitung entsprechender kantonaler Förderkonzepte sinnvoll und wichtig.

(3) Austausch zwischen den Kantonen bei Konzepterarbeitung

Ein umfassender Austausch zwischen den Kantonen bei der Konzepterarbeitung erscheint sinnvoll, damit eine gegenseitige Befruchtung in Bezug auf konzeptionell gute Ansätze sowie bisherige kantonale Erfahrungen mit Massnahmen zur Struktur- und Prozessverbesserung stattfinden kann.

(4) Auf- und Ausbau Fachkompetenz

Im Hinblick auf die Erarbeitung und Umsetzung der PV PZ1 erscheint der Ausbau von Fachkompetenz innerhalb der kantonalen Forstverwaltungen wichtig. Hierzu bietet sich eine zentrale Ansprechperson an, die über die notwendige Fachkompetenz verfügt und die Aufgaben innerhalb des Kantonsforstdienstes sowie mit den Stakeholdern koordiniert.

(5) Gemeinsame Kommunikation Kanton – Waldeigentümerverbände bei der Umsetzung

Um eine möglichst grosse Wirkung bei den Empfängern von Massnahmen zu erreichen, bietet sich eine gemeinsame Kommunikation der Förderangebote durch den kantonalen Forstdienst und den Waldeigentümerverband an. Zudem erscheint es sinnvoll, potentiellen Beitragsempfängern den Nutzen und die Chancen von geförderten Massnahmen aufzuzeigen, um die teilweise vorhandene zurückhaltende Haltung der Waldeigentümer zu überwinden.

7.3 Handlungsempfehlungen und Weiterentwicklung Programmziel 1

Für die Entwicklung von möglichen Stossrichtungen für die Weiterentwicklung des Programmziels 1 für die vierte NFA-Periode, ist es hilfreich die Ergebnisse der vorliegenden Studie in den grösseren Kontext der Waldpolitik 2020 zu setzen. Hier ist insbesondere Ziel 6 „Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft ist verbessert“ zu nennen. In der Besprechung des Outcomes (vgl. Abbildung 18) wurde deutlich, dass in den letzten Jahren zwar ein Trend hin zu grösseren Betrieben zu beobachten ist. Obwohl dies grundsätzlich positiv zu bewerten ist, bewirtschaften die Betriebe im Durchschnitt aber immer noch relativ kleine Waldflächen und knapp die Hälfte der Forstbetriebe weist Verluste aus (2014 48%; BFS 2017). Es besteht somit weiterhin Handlungsbedarf und eine Fortführung der NFA PV PZ1 erscheint sinnvoll.

Die PV PZ1 der dritten NFA-Periode, folgte den Vorschlägen der Evaluation von Zimmermann et al. (2012) und führte eine „management by objectives“- Strategie ein, bei welcher den Kantonen in der Ausgestaltung der PV viel Spielraum gelassen wurde. Dieser Spielraum wird seitens der Kantone sehr geschätzt und die vorliegende Evaluation zeigt auf, welche unterschiedlichen Lösungsansätze von den Kantonen gewählt wurden. Ohne diese Gestaltungsfreiheit in Frage zu stellen, weist die vorliegende Untersuchung jedoch an verschiedenen Stellen auf Verbesserungspotential hin. Nachfolgend werden fünf potentielle Stossrichtungen zur Weiterentwicklung des PZ 1 im Bereich Waldwirtschaft vorgestellt:

(1) Bottom-up Ansatz

Für die Forstbetriebe hängt die Option Förderungen beanspruchen zu können davon ab, ob der Kanton ein Konzept für eine PV PZ1 eingereicht hat. Die kantonale Verwaltung nimmt damit, im übertragenen Sinne eine Flaschenhalsfunktion ein. In diesem Zusammenhang, sind Abbildung 12 und Abbildung 13 in Erinnerung zu rufen, die aufzeigen, dass in weit über der Hälfte der Kantone ohne PV PZ1 die relevanten Stakeholder am Entscheid gegen das Einreichen eines Konzepts nicht mitgewirkt haben und dass überwiegend Unkenntnis darüber herrscht, ob die Stakeholder mit diesem Vorgehen einverstanden sind.

Aus diesem Zusammenhang ergibt sich eine erste mögliche Stossrichtung, die darin besteht mit geeigneten Mitteln den Bottom-up Ansatz zu stärken. Insbesondere sollen Waldeigentümerverbänden - bei Interesse - Wege zur Mitwirkung und Mitentscheidung bezüglich der Einreichung einer PV PZ1 erleichtert werden.

(2) Sensibilisierung der Stakeholder

Eine zweite Stossrichtung ist eine verstärkte Sensibilisierung der Stakeholder in Bezug auf die strukturellen und wirtschaftlichen Probleme der Branche und den daraus abgeleiteten Handlungsbedarf. Schliesslich stellt die ökonomische Dimension der Nachhaltigkeit eine wichtige Grundvoraussetzung für die nachhaltige Bereitstellung der gesellschaftlich erwünschten Waldeleistungen dar. Die Sensibilisierung sollte auf allen Ebenen in differenzierter Weise ansetzen. Die in der vorliegenden Studie durchgeführten Interviews deuten darauf hin, dass das Problembewusstsein insbesondere in der Basis eher wenig ausgeprägt ist.

(3) Weiterführende Strukturverbesserungsmassnahmen

Grössere Strukturen führen nicht per se zu einer effizienteren Bewirtschaftung. Flächen- und Organisationszusammenlegung schaffen nur Potenziale für Kosteneinsparungen. Diese müssen in einem zweiten Schritt durch weiterführende Strukturverbesserungsmassnahmen erschlossen werden. Basierend auf einer klaren Betriebsstrategie müssen das Leistungsangebot definiert sowie die Strukturen, Prozesse und Ressourcen auf die neuen Rahmenbedingungen hin ausgerichtet werden. Daraus ergibt sich eine dritte mögliche Stossrichtung weiterführende Strukturverbesserungsmassnahmen voranzutreiben; z.B. durch geeignete Beratungsangebote.

(4) Neue Finanzierungsoptionen

Da die Eigenfinanzierung von Massnahmen über eine Anschubfinanzierung hinaus (z.B. Erstberatung oder Aufbau einer Kooperation) zum Teil ein Hemmnis darstellt, wird als vierte Stossrichtung vorgeschlagen, neue Finanzierungsoptionen in Betracht zu ziehen. Dadurch soll verhindert werden, dass konzeptionell gute Ansätze an der Scheu vor einem Finanzierungsrisiko in den Forstbetrieben scheitern. Strukturverbesserungen sollen aber weder für die Eigentümer gratis und risikolos daher kommen, noch ist es optimal, wenn die Kosten der Investitionen im Verhältnis zum erwarteten Nutzen prohibitiv hoch sind. Finanzierungslösungen für gemeinschaftliche Massnahmen zur Struktur- und Prozessverbesserung in anderen Bereichen, wie der „Fonds de roulement“ in der Landwirtschaft, oder Bildungskredite, die nach Abschluss der Ausbildung nach individueller Leistungsfähigkeit zurückgezahlt werden müssen, könnten als Beispiele herangezogen werden.

(5) Gefäss für Austausch unter den Kantonen

Eine fünfte Stossrichtung bezieht sich schliesslich auf den von den Kantonen mit PV PZ1 geäusserten Wunsch zu mehr Austausch bei der Umsetzung der Massnahmen. Hier wäre eine Plattform oder ein gesondertes Gefäss für den Austausch auf technischer und strategischer Ebene, insbesondere auch auf Stufe der fachlichen Mitarbeiter anzudenken. Während ein Austausch über gewonnene Erkenntnisse zwischen den Kantonen generell immer zu begrüssen ist, könnte ein gezielter Austausch zu spezifischen Massnahmen zwischen ähnlichen Kantonen zielführend sein.

Ein solcher Austausch soll aber nicht als Ersatz für eine individuelle Beratung, zum Beispiel im Bereich Change Management, gesehen werden, sondern als Ergänzung. Eine Strategie könnte sein, in einigen Kantonen gezielt Personen mit ökonomischem Fachwissen als Experten aufzubauen, die das kantonale Konzept nach innen koordinieren, aber auch den Austausch mit anderen Kantonen vortreiben.

Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Statistik BFS (2010) Forstzonen der Schweiz. Bundesamt für Statistik, Neuenburg
- Bundesamt für Statistik BFS (2017) Schweizerische Forststatistik. Bundesamt für Statistik, Neuenburg
- Bundesamt für Umwelt BAFU, Hrsg. (2011) Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Vollzug Nr. 1105: 222 S.
- Bundesamt für Umwelt BAFU, Hrsg. (2015) Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016-2019. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Vollzug Nr. 1501: 266 S.
- Bundesamt für Umwelt BAFU (2017) Reporting Wald Jahresabschluss 2016
- Bürgi P, Thomas M, Pauli B (2015) Forstwirtschaftliches Testbetriebsnetz der Schweiz: Ergebnisse der Jahre 2011–2013. Bundesamt Statistik, Neuenburg. 44 S.
- Cairney P (2011) Understanding public policy: Theories and issues. Palgrave Macmillan
- Cerna L (2013) The nature of policy change and implementation: a review of different theoretical approaches. OECD
- Eidg. Finanzverwaltung (2016) Voranschlag 2017 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2018-2020, Bern
- Hirschi C, Widmer A, Zimmermann W (2012) Waldausdehnung im Berggebiet: Prozesse und Entwicklungen in der Schweizer Waldpolitik. Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 163(12):512–520.
- Luyet V, Schlaepfer R, Parlange MB, Buttler A (2012) A framework to implement Stakeholder participation in environmental projects. J Environ Manage 111:213–219. doi: 10.1016/j.jenvman.2012.06.026
- Oriet M, Schaller G, Brüggemann N (2016) Triages forestiers restructurés. Bilan de la mise en place des nouveaux triages forestiers. Office de l'environnement Jura, Domaine Forêts et Dangers naturels, unveröffentlicht, 39S.
- Zimmermann W, Kissling-Näf I, Von Felten N, Bernath K (2012) Evaluation der Fördermassnahmen zur Strukturverbesserung der Forstbetriebe. 85S.
- Zingerli C, Zimmermann W (2006) Ansätze moderner politischer Steuerung in der Schweizer Waldpolitik | Changing governance approaches in Swiss forest policy (reviewed paper). Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 157(1):8–16