

Öffentliche Finanzierung der Bereitstellung von Gütern und Leistungen des Waldes in der Schweiz

Working Paper

Author(s):

Baruffol, Ueli; Baur, Priska; Zimmermann, Willi; Schmithüsen, Franz Josef

Publication date:

2006

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-005698934>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Originally published in:

Forstwissenschaftliche Beiträge Forstpolitik und Forstökonomie 34

Forstwissenschaftliche Beiträge 34

Forstpolitik und Forstökonomie

Forest Science Contributions

Forest Policy and Forest Economics

Öffentliche Finanzierung der Bereitstellung von Gütern und Leistungen des Waldes in der Schweiz

**Ueli Baruffol, Priska Baur, Willi Zimmermann
und Franz Schmithüsen**

*Der Forschungsbericht wurde von der Abteilung
Ökonomie der Eidgenössischen Forschungsanstalt
für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) und der
Professur Forstpolitik und Forstökonomie im
Departement Umweltwissenschaften der ETH Zürich
im Rahmen des internationalen Forschungsprojektes
EFFE erarbeitet.*

Zürich, 2006



**Forstwissenschaftliche Beiträge Forstpolitik und Forstökonomie / Forest Science
Contributions Forest Policy and Forest Economics**

General Editor of the Publication Series: Prof. Dr. Franz Schmithüsen, em.
Department of Environmental Sciences, Swiss Federal Institute of Technology, ETH,
Zurich/Switzerland

EFFE (Evaluierung der Finanzierung der Forstwirtschaft in Europa) ist ein Projekt des 5. Rahmenprogramms der Europäischen Union (Key Action 5 Quality of Life and Management of Living Resources, 5.3.1), das die Finanzierung der multifunktionalen Waldbewirtschaftung untersucht. Die Schweiz war an diesem Projekt als Assistant Contractor beteiligt (QLK5-CT-2000-01228).



Finanziert durch das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft.

Empfohlener Katalogeintrag :

Baruffol, U.; Baur, P.; Zimmermann, W.; Schmithüsen, F., 2006. Öffentliche Finanzierung der Bereitstellung von Gütern und Leistungen des Waldes in der Schweiz. Forstwissenschaftliche Beiträge Forstpolitik und Forstökonomie Nr. 34, Zürich, Eidgenössische Technische Hochschule (ETH). 122 Seiten

Keywords: Public financing, forest owners, multifunctional forestry, goods and services, Switzerland

ISSN 1420-1143
ISBN 978-3-907648-08-7

Zu beziehen bei: ETH Zürich
 Institut für Umweltentscheidungen
 Professur Umweltpolitik und Umweltökonomie
 Universitätsstrasse 22, CHN K 75.2
 CH - 8092 Zürich
 Tel. +41 44 632 3217 / Fax +41 44 632 1110
 e-mail: susanne.schultheiss@env.ethz.ch
 <http://www.pepe.ethz.ch/>
 CHF 30.00 / €20.00

© 2006 Franz Schmithüsen, ETH Zürich und Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) in Birmensdorf / Zürich.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Abbildungsverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	5
Abkürzungen	6
Zusammenfassung	7
1. Problemstellung	11
1.1. Ausgangspunkt	11
1.2. Zielsetzung und Aufbau der Studie	13
2. Kontextinformation zu Waldpolitik und Waldeigentum in der Schweiz....	14
2.1. Klassifizierung öffentlicher und privater Waldeigentümer	14
2.1.1. Statistische Einteilung	14
2.1.2. Juristische Perspektive.....	14
2.1.3. Ökonomische Perspektive	17
2.2. Bedeutende forstpolitische Ereignisse 1980-2000.....	18
2.3. Fazit zu Kapitel Waldpolitik und Waldeigentum	18
3. Theoretische Grundlagen	19
3.1. Der Begriff öffentliche Finanzierung	19
3.2. Die Begriffe öffentliche Güter und private Güter.....	20
3.2.1. Marktversagen bei öffentlichen Gütern.....	20
3.2.2. Güter und Leistungen des Waldes und der Waldwirtschaft	21
3.3. Der Begriff Subventionen.....	22
3.3.1. Rechtswissenschaftliche Perspektive	22
3.3.2. Subventionen im Schweizer Recht.....	23
3.3.2.1. Staatliche Transfers im Finanzleitbild des Bundesrates	24
3.3.2.2. Eidgenössisches Subventionsgesetz (SuG)	25
3.3.2.3. Subventionen im Mehrwertsteuerrecht.....	28
3.3.2.4. Subventionen in der Schweizer Waldgesetzgebung auf Bundesebene	28
3.4. Fazit zu den theoretischen Grundlagen.....	30

4.	 Methode und Vorgehen	31
4.1.	Methodischer Ansatz für Politikevaluationen	31
4.2.	Die Inzidenzanalyse (IA).....	33
4.3.	Konkretes Vorgehen und Annahmen.....	36
4.3.1.	Formelle primäre Geldinzidenz	36
4.3.2.	Finanzflussschema (FFS)	37
4.3.3.	Konten der Finanzstatistik	39
4.3.4.	Zuteilung der Finanzstatistikkonten zu den Leistungserbringerkategorien.....	40
4.3.5.	Detaillierte Zuordnungsschlüssel	43
4.3.6.	Annahmen über die Zuordnung der Finanzstatistikkonten zu den Empfängerkategorien.....	46
4.4.	Fazit zu Methode und Vorgehen.....	50
5.	 Datengrundlage	52
5.1.	Finanzstatistik	52
5.1.1.	Rechnungsmodell von Bund, Kantonen und Gemeinden.....	52
5.1.2.	Datenerhebung	52
5.1.3.	Gliederung der Finanzstatistik.....	54
5.2.	Forststatistik und BAR	55
5.2.1.	Forststatistik.....	55
5.2.2.	Betriebsabrechnung (BAR)	55
5.3.	Fazit zu Datengrundlagen	56
6.	 Finanzflussrechnung der Akteure in der Waldpolitik	57
6.1.	Geberseite – Bund, Kantone und Gemeinden.....	57
6.1.1.	Bruttoausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden	57
6.1.2.	Nettoausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden.....	58
6.1.3.	Nettobelastung	59
6.2.	Empfängerseite	59
6.2.1.	Forstverwaltung und Forstdienst	60
6.2.2.	Forstbetriebe von Bund, Kantonen & Gemeinden	60
6.2.3.	Nettofinanzierung von externen Dienstleistungen (Dritter)	60
6.2.4.	Bürgergemeinden und Korporationen (B&K).....	61
6.2.5.	Privatwaldeigentümer (PWE).....	61
6.2.6.	Finanzielle Transferzahlungen der Geberseiten	62
6.3.	Finanzflussschema.....	62
7.	 Zeitliche Entwicklungen bei der öffentlichen Finanzierung	65
7.1.	Geberseite: Bund, Kantone und Gemeinden	65
7.1.1.	Bruttoausgaben	65
7.1.2.	Nettoausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden.....	66
7.1.3.	Nettobelastung von Bund, Kantonen und Gemeinden	67
7.2.	Empfängerseite	70
7.2.1.	Nettofinanzierung der Forstverwaltung bzw. des Forstdienstes.....	70

7.2.2.	Nettofinanzierung der Forstbetriebe von Bund, Kantonen und Gemeinden	71
7.2.3.	Nettofinanzierung für externe Dienstleister (Dritte)	72
7.2.4.	Nettofinanzierung der Bürgergemeinden und Korporationen	73
7.2.5.	Privatwaldeigentümer	73
7.2.6.	Transferzahlungen auf der Geberseite	75
8.	Diskussion	76
8.1.	Diskussion der Methoden und Datengrundlagen	76
8.1.1.	Zeitraumen	76
8.1.2.	Analysemethode	77
8.1.3.	Finanzflussschema	77
8.1.4.	Datengrundlage	77
8.1.5.	Schwierigkeiten bei Auswertung und Interpretation	78
8.2.	Diskussion der Forschungsfrage	79
8.2.1.	Nettobelastung der Geldgeber und Nettofinanzierung der Geldempfänger	79
8.2.1.1.	Nettobelastung der Geberseite: Bund, Kantone und Gemeinden	79
8.2.1.2.	Nettofinanzierung der Empfängerseite	81
8.2.2.	Veränderungen in der Waldpolitik, den öffentlichen Finanzen und dem forstwirtschaftlichen Umfeld	82
8.2.2.1.	Veränderungen in der Waldpolitik	82
8.2.2.2.	Die öffentlichen Finanzen	83
8.2.2.3.	Veränderungen im forstwirtschaftlichen Umfeld	84
8.3.	Diskussion bez. Bruttoausgaben vs. Nettobelastungen	84
8.4.	Diskussion der finanzierten Massnahmen	86
8.5.	Ergebnisse im internationalen Vergleich	89
8.6.	Fazit zu Kapitel Diskussion	90
9.	Schlussfolgerungen	91
9.1.	Beantwortung der Forschungsfrage	91
9.1.1.	Geldgeber und Geldempfänger	91
9.1.2.	Staatliche und nicht-staatliche Akteure	92
9.2.	Offene Fragen	93
9.3.	Fazit zu Kapitel Schlussfolgerungen	94
	Gesetzliche Grundlagen	95
	Literaturverzeichnis	96
	Übersicht Anhang	99

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Vergleich der Bundesbeiträge mit dem Saldo der öffentlichen Forstbetriebe	11
Abbildung 2:	Aufgliederung der Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien	32
Abbildung 3:	Grundschemata der Inzidenzanalyse (Inzidenzwürfel).....	35
Abbildung 4:	Schema zur Darstellung der öffentlichen Finanzflüsse.....	38
Abbildung 5:	Variante 0: Aufwand sowie Ausgaben der öffentlichen Hand für die Empfänger-kategorie Bürgergemeinden und Korporationen	47
Abbildung 6:	Variante 0: Aufwand sowie Ausgaben der öffentlichen Hand für die Empfänger-kategorie Privatwaldeigentümer	48
Abbildung 7:	Variante 0: Vergleich von Finanzstatistik und Forststatistik für Bürgergemeinden und Korporationen.....	49
Abbildung 8:	Öffentliche Finanzdaten zum Wald und ihr Weg bis zur Finanzstatistik	53
Abbildung 9:	Finanzflüsse von Geberseite (source) zu Empfängerseite (sink) in Mio. SFr./Jahr (jährliche Durchschnitte 1980-1989 / 1990-1999)	64
Abbildung 10:	Entwicklung der Bruttoausgaben (inklusive Doppelzählungen) 1980-2001	65
Abbildung 11:	Entwicklung der aggregierten Nettoausgaben (excl. Doppelzählungen) 1980-2000	66
Abbildung 12:	Entwicklung der Nettoausgaben (excl. Doppelzählungen) von Bund, Kantonen und Gemeinden in den Jahren 1980-2000	67
Abbildung 13:	Entwicklung der aggregierten Nettobelastung 1980-2001.....	68
Abbildung 14:	Entwicklung der Nettobelastung von Bund, Kantonen und Gemeinden in der Periode 1980-2001.....	69
Abbildung 15:	Anteilsmässige Entwicklung der Nettobelastung von Bund, Kantonen und Gemeinden 1980-2001	69
Abbildung 16:	Nettofinanzierung von Forstverwaltung / Forstdienst.....	70
Abbildung 17:	Nettofinanzierung der Forstbetriebe von Bund, Kantonen und Gemeinden	71
Abbildung 18:	Nettofinanzierung für externe Dienstleister (sog. Dritte).....	72
Abbildung 19:	Nettofinanzierung für externe Dienstleister (sog. Dritte): %-Anteile	73
Abbildung 20:	Nettofinanzierung der Bürgergemeinden und Korporationen.....	74
Abbildung 21:	Nettofinanzierung der Privatwaldeigentümer	74
Abbildung 22:	Entwicklung der Transferzahlungen auf Geberebene	75
Abbildung 23:	Nettobelastung im Zehnjahresdurchschnitt rückgerechnet von den Empfänger-kategorien her (Variante II).....	80
Abbildung 24:	Variante A; Nettofinanzierung der Empfänger-kategorien durch öffentliche Finanzmittel im Zehnjahresdurchschnitt.....	82
Abbildung 25:	Vergleich Bruttoausgaben und Nettobelastung.....	85
Abbildung 26:	Ausbezahlte Bundesbeiträge pro Subventionskomponente 1973-2003	86

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Forststatistische Einteilung der öffentlichen Schweizer Waldeigentümer	15
Tabelle 2:	Systematik private und öffentlicher Güter	21
Tabelle 3:	Oeffentlich Finanzierung der Bereitstellung von Gütern und Leistungen des Waldes in der Schweiz: Geber und Empfänger.....	36
Tabelle 4:	Relevante Empfängerkategorien für Bund, Kantone und Gemeinden	37
Tabelle 5:	Unterebenen der Funktion Forstwirtschaft in der Finanzstatistik	39
Tabelle 6:	Inhalt der Finanzstatistikkonten	40
Tabelle 7:	Zuordnung der Aufwands- und Ausgabenkonten in der Finanzstatistik zu den Empfängerkategorien	40
Tabelle 8:	Zuordnung der Ertrags-/Einnahmenkonten der Finanzstatistik zu den Empfängerkategorien	42
Tabelle 9:	Zuordnung der Aufwands-/Ausgaben- sowie Ertrags-/Einnahmenkonten in der Finanzstatistik zu den Empfängerkategorien in den KJ 1980-1989	44
Tabelle 10:	Zuordnung der Aufwands-/Ausgaben- sowie Ertrags-/Einnahmenkonten in der Finanzstatistik zu den Empfängerkategorien in den KJ 1990-1999	45
Tabelle 11:	Sachgruppengliederung der Verwaltungsrechnung.....	54
Tabelle 12:	Durchschnittliche jährliche Bruttoausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden für die Funktion Forstwirtschaft (inklusive Lawinenverbauungen)...	58
Tabelle 13:	Durchschnittliche jährliche Nettoausgaben von Bund, Kantone und Gemeinden für die Funktion Forstwirtschaft (ohne Lawinenverbauungen)	58
Tabelle 14:	Variante I: Nettobelastung von Bund, Kantonen und Gemeinden für die Funktion Forstwirtschaft (inklusive Lawinenverbauungen)	59
Tabelle 15:	Nettofinanzierung von Forstverwaltung und Forstdienste	60
Tabelle 16:	Nettofinanzierung der Forstbetriebe des Bundes, der Kantone und Gemeinden ..	60
Tabelle 17:	Nettofinanzierung für externe Dienstleistungen Dritter	61
Tabelle 18:	Nettofinanzierung von Bürgergemeinden und Korporationen	61
Tabelle 19:	Nettofinanzierung der Privatwaldeigentümer	61
Tabelle 20:	Finanzielle Transfers auf Geberebene	62
Tabelle 21:	Vergleich Variante I und II: Nettobelastung von Bund, Kantonen und Gemeinden	62
Tabelle 22:	Nettobelastung für Bund, Kantone und Gemeinden im Zehnjahresdurchschnitt von Empfängerkategorien zurückgerechnet (Variante II)	80
Tabelle 23:	Subventionskomponenten pro Jahr für die 1970er, 1980er, 1990er Jahre und die Jahre 2000-2007	88
Tabelle 24:	Nettobelastung für Bund, Kantone und Gemeinden (nach Variante II) sowie die Nettofinanzierung der Leistungserbringerkategorien 1980-1989.....	111
Tabelle 25:	Nettobelastung für Bund, Kantone und Gemeinden (nach Variante II) sowie die Nettofinanzierung der Leistungserbringerkategorien 1990-1999.....	112

Abkürzungen

a.o.	ausserordentlich(e)
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BAR	Betriebsabrechnung
BBl	Bundesblatt
bez.	bezüglich
BFS	Bundesamt für Statistik
BS	Bereinigte Sammlung des Bundesrechts
BGE	Bundesgerichtsentscheid
bspw.	beispielsweise
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BV	Bundesverfassung
B&K	Bürgergemeinden und Korporationen
d.s.	das sind
EF	Eigenfinanzierung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFFE	Evaluating Financing of Forestry in Europe
EFI	European Forest Institute
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EP 03	Entlastungsprogramm 2003 (des Bundes)
EP 04	Entlastungsprogramm 2004 (des Bundes)
et al.	und andere (lat.: et alii)
evtl., ev.	eventuell
excl.	exklusive
FA	Forstwirtschaft Allgemein
F&A	Finanzhilfen und Abgeltungen
F+D	Forstdirektion (im BUWAL)
FFS	Finanzflussschema
FGR	Forstliche Gesamtrechnung
FPG	Formelle primäre Geldinzidenz
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
gem.	gemäss
GU	Gemischtwirtschaftliche Unternehmung
GW	Gemeindewaldungen
HRM	Harmonisiertes Rechnungsmodell
IA	Inzidenz-Analyse

IK	Investitionskredit
i.d.Z.	in diesem Zusammenhang
i.e.S.	im engeren Sinne
i.F.v.	in Form von
i.S./d./v.	in Sinne /des/von
i.Z.m.	in Zusammenhang mit
KJ	Kalenderjahr(e)
KWaG/ZH	Kantonales Waldgesetz des Kanton Zürich
LFI	Landesforstinventar
MWSTV	Mehrwertsteuerverordnung
NPM	New Public Management
ÖWmSt	Öffentliche Waldeigentümer mit Steuereinnahmen
ÖWoSt	Öffentliche Waldeigentümer ohne Steuereinnahmen
PI	Private Institutionen
PH	Private Haushalte
PWE	Privatwaldeigentümer
QF	Querfinanzierung
rd.	rund (\equiv ca.)
S.	Seite
s.	siehe
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
sog.	so genannte(s)
SRG	Sachgruppengliederung
SuG	Subventionsgesetz
SVBK	Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen
SW	Staatswaldungen
u.U.	unter Umständen
v.a.	vor allem
WaG	Bundesgesetz über den Wald
WAP-CH	Waldprogramm Schweiz
WaV	Waldverordnung
WVS	Waldwirtschaftsverband Schweiz
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

Zusammenfassung

Die öffentliche Finanzierung der Bereitstellung von Gütern und Leistungen des Waldes gewinnt im Hinblick auf die schlechte Finanzlage der öffentlichen Haushalte an Bedeutung. Während der Bund Sparmassnahmen einleitet, erhöht sich der Druck auf die Waldwirtschaft von zwei Seiten. Die tiefen Holzpreise, hohen Lohnkosten und schwierigen Bewirtschaftungsbedingungen zwingen die Forstbetriebe, den Gürtel enger zu schnallen, während die gesellschaftlichen Bedürfnisse an den Wald eher einen Ausbau des ‚Service public‘ (Infrastruktur für Erholungszwecke etc.) fordern. Was aber kosten die öffentlichen Leistungen und wer bezahlt sie? Wohin fliessen diese Gelder und was bewirken sie?

Die schweizerische Waldpolitik ist seit 1874 eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Durch die alte Bundesverfassung (1874) wurden Bund und Kantone zu einer föderativen, sich gegenseitig ergänzenden Forstgesetzgebung verpflichtet. Die strategische Führungsaufgabe des Bundes in der Waldpolitik wurde durch das neue Waldgesetz (1991) und die neue Bundesverfassung (1999) zusätzlich gestärkt. Ein Beispiel für diese Neuorientierung stellt das Projekt *effor2* dar, mit dem der Wechsel von der einzelprojektbezogenen subsidiären Finanzierung der kantonalen Waldpolitik zu einer strategischen Steuerung mittels Leistungsvereinbarungen erprobt wird. Wie die Waldpolitiken von Bund, Kantonen und Gemeinden zusammenwirken, und welchen Beitrag sie zur Erfüllung der Oberziele der Waldpolitik (‚Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen‘) beitragen, ist nicht bekannt. Bis heute wurde keine systematische Evaluation der schweizerischen Waldpolitik durchgeführt.

Mit dem vorliegenden Arbeitsbericht zum zweiten Projektteil des EU-Projektes EFFE (Evaluating Financing of Forestry in Europe) soll die Transparenz der öffentlichen Finanzierung der Bereitstellung von Gütern und Leistungen des Waldes in der Schweiz verbessert werden¹. Primäres Ziel des zweiten Projektteils ist die Erstellung einer Finanzflussrechnung rund um den Wald, um die Frage „*Wer zahlt wie viel wofür und an wen?*“ zu beantworten. Den methodischen Rahmen bildet die Inzidenzanalyse, ein Instrument, welches zur Erfassung der Verteilungswirkungen von staatlichen Budgets entwickelt wurde. Datengrundlage ist die Finanzstatistik, die von der eidgenössischen Finanzverwaltung auf Basis der öffentlichen Rechnung von Bund, Kantonen und Gemeinden erstellt wird.

Das Finanzflussschema unterscheidet zwischen Gebern (source) und Empfängern (sink) von öffentlichen Geldern. Zu den *Gebern* zählen die öffentlichen Haushalte, also Bund, Kantone und Gemeinden. Die Geldgeber können mit Einschränkung als Leistungsbesteller interpretiert werden. Bei den *Empfängern* wurden fünf Kategorien (EK) definiert: 1. die EK ‚Forstverwaltung und Forstdienste‘, 2. die EK externe Dienstleister‘, 3. die EK ‚Forstbetriebe von Bund, Kantonen oder Gemeinden‘, 4. die EK ‚Bürgergemeinden und Korporationen‘ und 5. die EK ‚Privatwaldeigentümer‘. Die Empfänger können mit Einschränkung als Leistungserbringer interpretiert werden.

¹ Der erste Projektteil zur Finanzierung im Wald in der Schweiz für den Zeitraum 1990 – 1999 wurde mit dem Country Report Switzerland des EFFE-Projektes (Baruffol et al. 2005) abgeschlossen.

Im Finanzflussschema werden die monetären Beträge der Geber bzw. Leistungsbesteller (Terminus: finanzielle Nettobelastung) den monetären Beträgen der Empfänger bzw. Leistungserbringer (Terminus: Nettofinanzierung) gegenübergestellt. Die aus dieser Zusammenstellung gewonnenen Ergebnisse haben jedoch aufgrund der uneinheitlichen Datenquellen-grundlage nur vorläufigen Charakter und sind deshalb mit entsprechender Vorsicht zu interpretieren.

1980-1989 beträgt die aggregierte finanzielle Nettobelastung der öffentlichen Haushalte für den Wald 1'690 Mio. SFr. Davon tragen die Kantone 52%, der Bund 39% und die Gemeinden 9%. 1990-1999 beträgt die aggregierte finanzielle Nettobelastung 5'780 Mio. SFr. Der Bund trägt den grössten Anteil (44%), gefolgt von den Kantonen (32%) und den Gemeinden (24%).

Im Vergleich der Zehnjahresdurchschnitte von 1980-1989 und 1990-1999 steigt die Nettobelastung der öffentlichen Hand insgesamt von 169 auf 578 Mio. SFr./J. an. Die Nettobelastung auf Bundesebene nimmt dabei am stärksten zu, nämlich von 65 auf 253 Mio. SFr./J., diejenige der Gemeinden am zweitstärksten von 16 auf 138 Mio. SFr./J. und diejenige der Kantone am wenigsten von 88 auf 187 Mio. SFr./J.

Wohin fliessen diese öffentlichen Finanzen? 1980-1989 geht der grösste Anteil an die EK ‚externe Dienstleister‘ (51%), gefolgt von der EK ‚Forstverwaltung und Forstdienste‘ (31%), der EK ‚Privatwaldeigentümer‘ (18%) und der EK ‚Bürgergemeinden und Korporationen‘ (8%), während die EK ‚Forstbetriebe von Bund, Kantonen oder Gemeinden‘ noch keine Finanzierung nötig hatte, sondern sogar Einnahmen abwarf (-8%). 1990-1999 stellt sich die Situation stark verändert dar: Der grösste Anteil der Nettofinanzierung geht an die EK ‚Forstbetriebe von Bund, Kantonen oder Gemeinden‘ (31%), gefolgt von der EK ‚Forstverwaltung und Forstdienste‘ (25%), der EK ‚externe Dienstleister‘ (18%) und der EK ‚Privatwaldeigentümer‘ (14%), während die relative Bedeutung der EK ‚Bürgergemeinden und Korporationen‘ leicht gestiegen ist (12%).

Am stärksten zugenommen im Zehnjahresdurchschnitt hat somit die Nettofinanzierung der EK ‚Forstbetriebe von Bund, Kantonen und Gemeinden‘. Diese erwirtschafteten 1980-1989 noch durchschnittlich 14 Mio. SFr./J. an Einnahmen, wurden dann aber in den Jahren 1990-1999 von der öffentlichen Hand mit 176 Mio. SFr./ J. finanziert. Am zweitstärksten zugenommen hat die Nettofinanzierung der EK ‚Forstverwaltung und Forstdienste‘ mit einem Anstieg von 53 auf 144 Mio. SFr./ J. An dritter Stelle steht die EK ‚Bürgergemeinden und Korporationen‘ mit einer Zunahme von 14 auf 72 Mio. SFr./J. und an vierter Stelle die EK ‚Privatwaldeigentümer‘ mit einer Zunahme von 30 auf 80 Mio. SFr./J. Den geringsten Anstieg verzeichnet die EK ‚externe Dienstleister‘ mit einer Zunahme von 85 auf 105 Mio. SFr.

Die Zeitreihen der Nettobelastung der Geber sowie der Nettofinanzierung der Empfänger erlauben eine differenziertere Beurteilung. Einerseits zeigen sie, dass die hohen Werte 1990-1999 stark mit dem Sturm Vivian zusammenhängen, andererseits wird sichtbar, dass sich die Nettobelastungen von Bund (351 Mio. SFr.) und Kantonen (310 Mio. SFr.) nach Sturm Vivian bis 1999 im Vergleich zu den 1980er Jahren stabilisiert haben. Die Nettobelastung der

Gemeinden, welche sich nach dem Sturm Vivian von der Entwicklung von Bund und Kantonen abkoppelt, erreicht ihr Maximum im Jahr 1994 (238 Mio. SFr.) und nimmt danach ab.

Die Nettofinanzierung der EK ‚Forstverwaltung / Forstdienste‘ sowie der EK ‚Forstbetriebe‘ ist 1994 am grössten (171 bzw. 267 Mio. SFr.) und nimmt danach kontinuierlich ab. Während man bei den EK ‚externe Dienstleister‘ und der EK ‚Bürgergemeinden und Korporationen‘ von einer Stabilisierung in den 1990er Jahren sprechen kann, pendelt sich die Nettofinanzierung der EK ‚Privatwaldeigentümer‘ nach 1994 wieder auf dem Niveau von Mitte der 1980er Jahre ein, nachdem Vivian zu einem starken Ausschlag geführt hatte.

Die massive Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für den Wald und der Rückgang der Einnahmen fallen mit der neuen Waldpolitik zusammen, die in den 1980er Jahren mit zwei Bundesbeschlüssen eingeleitet und mit dem neuen Waldgesetz (1991) konsolidiert wurde.

Die Ergebnisse dieser erstmaligen Bestandsaufnahme und Auswertung der öffentlichen Finanzen rund um den Wald haben aufgrund der unvollständigen und teilweise inkonsistenten Daten vorläufigen Charakter. Sie sind mit entsprechender Vorsicht zu interpretieren und werfen viele weitere Fragen auf. Gleichwohl stellen sie einen Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden Evaluation der Schweizer Waldpolitik dar.

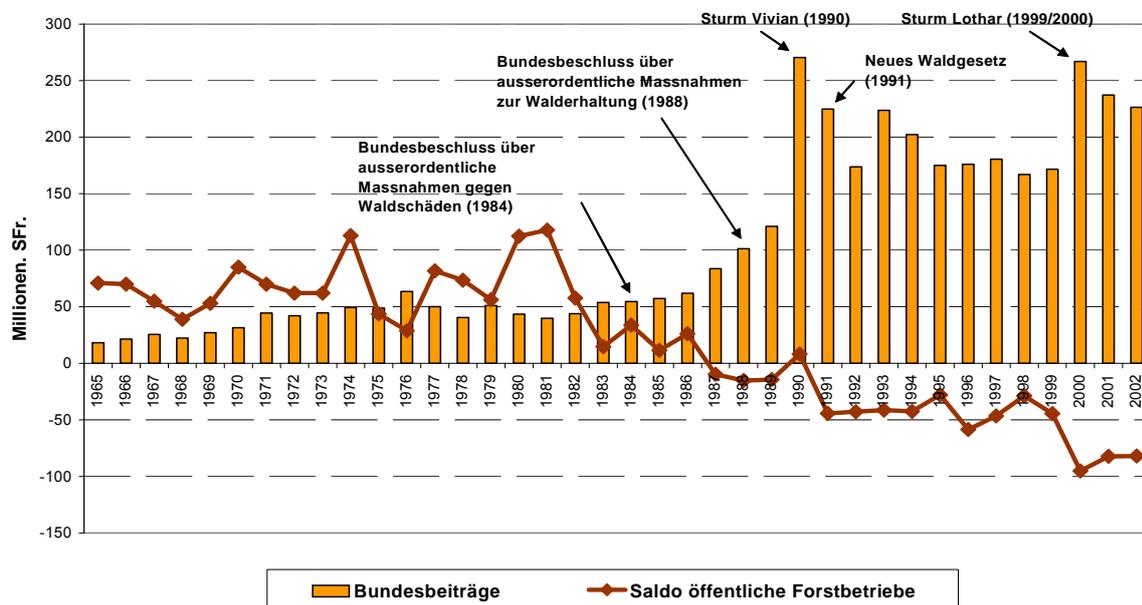
1. Problemstellung

1.1. Ausgangspunkt

Die öffentliche Finanzierung der Bereitstellung von Gütern und Leistungen des Waldes gewinnt im Hinblick auf die schlechte Finanzlage der öffentlichen Haushalte an Bedeutung. Während der Bund Sparmassnahmen einleitet, erhöht sich der Druck auf die Waldwirtschaft von zwei Seiten. Die tiefen Holzpreise, hohen Lohnkosten und schwierigen Bewirtschaftungsbedingungen zwingen die Forstbetriebe, den Gürtel enger zu schnallen, während die gesellschaftlichen Bedürfnisse an den Wald eher einen Ausbau des ‚Service public‘ (Infrastruktur für Erholungszwecke etc.) fordern. Was aber kosten die öffentlichen Leistungen und wer bezahlt sie? Wohin fließen diese Gelder und was bewirken sie?

Dazu ein Beispiel (Abbildung 1): In den letzten Jahrzehnten haben die Förderbeiträge des Bundes zur Sicherung der gewünschten Leistungen des Waldes stark zugenommen. Dennoch veränderten sich die betriebswirtschaftlichen Betriebsergebnisse öffentlicher Forstbetriebe dadurch wenig. Wie lässt sich dies erklären? Wohin fließen diese Geldmittel, was bewirken sie bei den Waldeigentümern und inwieweit tragen sie dazu bei, dass gewünschte Leistungen erbracht werden?

Abbildung 1: Vergleich der Bundesbeiträge mit dem Saldo der öffentlichen Forstbetriebe



Quelle: Forststatistik (BFS 1965-2002), Bundesbeiträge an den Wald (Eidg. Forstdirektion im BUWAL)

Die schweizerische Waldpolitik ist seit 1874 eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Durch die alte Bundesverfassung wurden Bund und Kantone zu einer föderativen, sich gegenseitig ergänzenden Forstgesetzgebung verpflichtet (Zimmermann 1984: 5). Die strategische Führungsaufgabe des Bundes in der Waldpolitik wurde durch das neue Waldgesetz (1991) und die neue Bundesverfassung (1999) zusätzlich gestärkt. Ein Beispiel für diese Neuorientie-

rung stellt das Projekt effor2 dar, mit dem der Wechsel von der einzelprojektbezogenen subsidiären Finanzierung der kantonalen Waldpolitik zu einer strategischen Steuerung mittels Leistungsvereinbarungen erprobt wird (www.effor2.ch).

In der Schweiz sind nicht nur Bund und Kantone walddpolitisch aktiv, sondern auch die Mehrheit der rund 2'880 Gemeinden, welche gleichzeitig Waldeigentümer sind und den Wald oft mit eigenen öffentlichen Betrieben bewirtschaften. Da öffentliche Forstbetriebe in der Regel keine Rechtspersönlichkeit besitzen, sind sie ein unselbständiger Teil der übergeordneten öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft des Waldeigentümers und weitgehend in die Verwaltung integriert (Schmithüsen und Schmidhauser 1998: 100f.). Kann der öffentliche Forstbetrieb nicht mehr kostendeckend arbeiten, so wird der Fehlbetrag durch den öffentlichen Waldeigentümer gedeckt. Damit sind die Gemeinden seit Mitte der 1980er Jahre zunehmend an der Finanzierung der schweizerischen Waldwirtschaft beteiligt (Schmidhauser und Schmithüsen 1999: 419 ff.).

Das Zusammenwirken der Waldpolitiken von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie die Frage, welchen Beitrag diese zur Erfüllung der walddpolitischen Oberziele (d.s. Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen) beitragen, sind bisher nicht vollumfänglich bekannt. Bis dato gab es noch keine umfassend systematische Evaluation der schweizerischen Waldpolitik.

Die schwierige wirtschaftliche Lage der öffentlichen Forstbetriebe seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre und die Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen haben zu verschiedenen Studien, Berichten und Projekten für eine „zukunftsfähige Waldwirtschaft“ Anlass gegeben.² Dabei fällt auf, dass zwar viele Hypothesen über die Wirkungen der hohen Aufwendungen für den Wald vorliegen, dass aber wenig Wissen vorhanden ist, wohin diese Mittel tatsächlich fließen, was sie auslösen, und inwiefern sie zur Bereitstellung der gewünschten Güter und Leistungen des Waldes beitragen. Es gibt auch keine direkt verfügbaren Daten über die öffentliche Finanzierung von öffentlichen oder privaten Waldeigentümern (Schmithüsen und Schmidhauser 1998: 106 ff.).

Das EU-Projekt Evaluating Financing of Forestry in Europe (EFFE), in welchem die Schweiz als Assistant-Contractor involviert ist, bot Gelegenheit, ausgewählte Fragestellungen zur Finanzierung von Gütern und Leistungen des Waldes in der Schweiz zu bearbeiten. Im ersten Projektteil wurde die Waldförderung in der Schweiz im Zeitraum 1990-1999 untersucht. Ziel war die Erstellung einer international vergleichbaren Datengrundlage. Die Ergebnisse sind im Country Report Switzerland (Baruffol et al. 2005) zu Handen der EFFE-Projektleitung zusammengefasst.

Nicht nur die Schweiz, sondern viele europäische Länder haben ihre Waldpolitik in den letzten 10-15 Jahren angepasst, um den aktuellen ökonomischen, ökologischen und sozialen Anforderungen an den Wald gerecht zu werden. Damit ist die Waldpolitik komplexer geworden.

² Logistikstudie Wald- und Holzindustrie Schweiz (Jaakko Pöyry 2002) / Galileo Bericht für eine eigenwirtschaftliche Waldnutzung im Kanton Bern (Marti and Stettler 2003) / 8 Thesen für eine zukunftsfähige Waldwirtschaft (WVS 2003) / Waldprogramm Schweiz (WAP-CH) (BUWAL 2004) / Flux financière et bénéficiaires des subventions lors de la remise en état des forêts suite à l'ouragan Lothar (Eco'diagnostic 2002).

Übergeordnetes Ziel im Rahmen des EU-EFFE Projektes war es, die direkten und indirekten finanziellen Transfers der öffentlichen Hand an den Wald zu untersuchen und in einer Datenbank zu erfassen. Diese Daten sollten dann die Grundlage für eine Evaluation der forstlichen Fördermittel sein, um die Effektivität und Effizienz der eingesetzten Mittel zu untersuchen. Da in den meisten Ländern kaum Daten über die Wirkungen der öffentlichen Finanzierung der Waldwirtschaft vorliegen, hat man sich auf die Erstellung einer Datenbank sowie die Auswertung einzelner Massnahmen beschränken müssen. Im Januar 2005 wurde der Schlussbericht des EFFE Projektes vom European Forest Institute (EFI) an die EU-Kommission eingereicht.³

1.2. Zielsetzung und Aufbau der Studie

Mit dem vorliegenden Arbeitsbericht zum zweiten Projektteil soll die Transparenz der öffentlichen Finanzierung der Bereitstellung von Gütern und Leistungen des Waldes in der Schweiz verbessert werden. Ziel des zweiten Projektteils ist die Erstellung einer öffentlichen Finanzflussrechnung rund um den Schweizer Wald. Mit den Resultaten aus dem ersten Projektteil (vgl. Baruffol et al. 2005), existieren bereits erste Angaben zu den Waldförderungen des Bundes und der Kantone für die Jahre 1990-1999. Neben den öffentlichen Beiträgen zur Waldförderung sollen zusätzlich auch alle anderen öffentlichen Finanzflüsse rund um den Wald erfasst und transparent gemacht werden. Zudem wurde die Zeitperiode auf die Jahre 1980-2002 ausgedehnt, da die Beschränkung auf 1990-1999 die Gefahr von massiven Fehlinterpretationen beinhaltet, beispielsweise, dass die Waldförderung in der Schweiz 1990-1999 abgenommen habe. Richtig ist vielmehr, dass sich die Mittel für die Waldförderung stabilisiert haben, nachdem sie in den 1980er Jahr stark anstiegen und 1990 ein Ausnahmejahr mit extrem hohen Ausgaben war, als Folge des Sturmes Vivian.

Anzumerken ist, dass nicht nur die öffentlichen Mittel von Bund, Kantonen und Gemeinden, welche hier im Zentrum stehen, für die Erstellung von Gütern und Leistungen im Wald ausgegeben werden. Auch Eigenfinanzierungen der Waldeigentümer müssten für ein Gesamtbild berücksichtigt werden. Dieser Aspekt wurde im vorliegenden zweiten Projektteil jedoch nicht untersucht. Das primäre Ziel des vorliegenden Arbeitsberichtes ist die Erstellung einer Finanzflussrechnung und einer dazugehörigen möglichst vollständigen Datenbasis. Die zentrale Forschungsfrage des vorliegenden zweiten Projektteils lautet somit: Wer zahlt wie viel, wofür und an wen?

Der vorliegende Bericht beginnt mit allgemeinen Kontextinformationen zu Waldpolitik und Waldeigentum in der Schweiz (Kapitel 2), um danach in Kapitel 3 einige theoretische Grundlagen zur öffentlichen Finanzierung, öffentlichen Gütern und Subventionen aufzuarbeiten. Anschliessend wird in Kapitel 4 das methodische Vorgehen erläutert. In Kapitel 5 wird die Finanzstatistik als wichtigste Datengrundlage der vorliegenden Arbeit behandelt. Die vorläufigen Ergebnisse der Datenauswertungen werden in Kapitel 6 und Kapitel 7 vorgestellt und in

³ Weitere Infos finden sich unter: www.efi.fi/projects/effe/ . Siehe auch: <http://www.wsl.ch/forest/economics/projects/effe-ch-de.ehtml> .

Kapitel 8 diskutiert. Der Arbeitsbericht wird in Kapitel 9 mit einigen ausgewählten Schlussfolgerungen abgeschlossen.

2. Kontextinformation zu Waldpolitik und Waldeigentum in der Schweiz

2.1. Klassifizierung öffentlicher und privater Waldeigentümer

2.1.1. Statistische Einteilung

Das Bundesamt für Statistik (BFS) unterteilt den Schweizer Wald nach Eigentümer in öffentlichen Wald und Privatwald. Den öffentlichen Wald (73%) teilen sich Bund (1%), Kantone (5%), Gemeinden (29%), Bürgergemeinden (30%) und Korporationen und Genossenschaften (8%). Auch zum öffentlichen Wald, allerdings in unbedeutendem Umfang, gehört Wald im Eigentum von Kirch- und Schulgemeinden sowie von Stiftungen, Klöstern und juristische Personen. Aus Sicht der Forststatistik sind alle Forstbetriebe, welche von den öffentlichen Waldeigentümern betrieben werden, öffentliche Forstbetriebe. Die bestehende Klassifizierung (*Tabelle 1*) trägt der Komplexität der Eigentumskategorien im Wald aus rechtlicher und wirtschaftlicher Sicht wenig Rechnung, was im internationalen Vergleich zu Missverständnissen führt, da öffentlicher Wald dort im Allgemeinen Staatswald ist.⁴

Das Landesforstinventar 1 (LFI 1) weist neben den Eigentumskategorien des BFS noch die Kategorie „Gesellschaften“ aus. Gesellschaften werden als privat-rechtliche Körperschaften, Holzgenossenschaften, Privatwaldverbände, Alpkorporationen, Genossenschaften, Gesellschaften (Aktiengesellschaften), Vereine (Naturschutzbund etc.), Genossenschaften, Klöster, Stiftungen etc. definiert. Eine klare Abgrenzung zu öffentlichen Körperschaften fehlt jedoch.

2.1.2. Juristische Perspektive

Öffentlich-rechtliche Körperschaften: Rechtsträger öffentlich-rechtlicher Körperschaften sind Bund und Kantone (Art. 59 Abs. 1 ZGB).⁵ Was eine öffentlich-rechtliche Körperschaft ist, wird auf Bundes- und Kantonsebene durch Erlasse definiert.

Während politische Gemeinden (Einwohnergemeinden) *Gebietskörperschaften* sind, handelt es sich bei Bürgergemeinden als Selbstverwaltungskörper des kantonalen öffentlichen Rechts um *Personalkörperschaften*, die auf rein personaler Grundlage beruhen, und wo das Bürgerrecht Voraussetzung für die Mitgliedschaft ist (Bachmann 1977: 43).⁶ In vielen Kantonen

⁴ In einem Antrag des BFS an die Forstdirektion vom Dezember 2003 betreffend der Definition und Klärung der Kategorien „Forstbetrieb“ und „Waldeigentümer“ aus rechtlicher, ökonomischer und statistischer Sicht schlägt das BFS im Hinblick auf die Erstellung der Forstlichen Gesamtrechnung (FGR) nach europäischem Vorbild vor, eine Arbeitsgruppe zu bilden, welche die Klassifizierung der Waldeigentümer neu unter die Lupe nimmt. Dieses Projekt wurde jedoch nicht weiter verfolgt (BFS 2003).

⁵ Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 [SR 210].

⁶ Voraussetzung für das Kantonsbürgerrecht und das Schweizer Bürgerrecht.

haben Bürgergemeinden eine verfassungsmässige Grundlage, während Gemeindegesetze und Erlasse näheres regeln (Carlen 1988: 18).

Tabelle 1: Forststatistische Einteilung der öffentlichen Schweizer Waldeigentümer

Forststatistische Eigentumskategorien	Eigentumsarten im Schweizer Wald
Bund	Lehrrevier der ETH, SBB, VBS, Eidgenössisches Linthwerk, Eidgenössische Versuchsanstalt Tänikon, andere Bundeswälder
Kantone	Staatswälder, Staatsbetriebe und Anstalten
Gemeinden	Politische und gemischte Gemeinden
Bürgergemeinden	Bürger-, Ortsbürger- und Ortsgemeinden, Tagwen, Burgerschaft
Korporationen und Genossenschaften	Einwohnerbäuerten, Bürgerbäuerten, Rechtsgemeinden, andere Bäuerten, Alpgenossenschaften, Holz- und Trabrode, Geteilschaft, Korporationen und Genossenschaften
Stiftungen und juristische Personen	Stiftungen, Bistum und Kloster
Weitere Gemeinden	Kirchgemeinden, Schul- und Armeingemeinden

Quelle: www.agr-bfs.ch

Bürgergemeinden haben heute nur noch einen sehr begrenzten Aufgabenbereich, dessen Schwergewicht in der Betreuung des Grundeigentums und der Verwaltung des Gemeindevermögens sowie der Bürgerrechtserteilung liegt (Bachmann 1977: 43). Lange allerdings (BL bis 1.1.2000) haben Bürgergemeinden auch öffentliche Aufgaben wie das Fürsorge- und Gesundheitswesen übernommen. Einwohnergemeinden und Bürgergemeinden zusammen am selben Ort bilden den so genannten Gemeindedualismus, den noch die meisten Kantone kennen (Bachmann 1977: 155).

Öffentlich-rechtliche ortsbürgerliche Korporationen sind unselbständige Abteilungen und den Bürgergemeinden verwandt. Sie sind juristische Personen und als solche Eigentümer der von ihnen verwalteten Güter. Eine Reihe dieser Korporationen hat konfessionellen Charakter (Bachmann 1977).

Privat-rechtliche Körperschaften: Rechtsträger privat-rechtlicher Körperschaften ist der Bund. Hier gilt der *numerus clausus*, d.h. der Bund definiert genau, was eine privat-rechtliche Körperschaft ist (AG, GmbH, Genossenschaft etc.). Eine Ausnahme bilden einzig Allmendgenossenschaften⁷ und ähnliche Körperschaften, die unter den Bestimmungen des kantonalen Rechts verbleiben (Art. 59 Abs. 3 ZGB).⁸

Der Entscheid, ob es sich um eine privatrechtliche Korporation handelt, liegt jeweils beim Kanton. Privat-rechtliche Korporationen besitzen meist ein unteilbares Grundeigentum, das

⁷ Rüdlinger (Jurist, Kontakt über Andreas Hubacher, Geschäftsführer des Schweizerischen Verbandes der Bürgergemeinden und Korporationen (SVBK), mündliche Auskunft, 24. Feb. 2004): Grundsätzlich stehen diese Genossenschaften im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung von Boden. In der Lehre ist umstritten, ob die Gründung solcher Genossenschaften heute noch zulässig ist.

⁸ Rüdlinger, mündliche Auskunft vom 24. Feb. 2004.

einem bestimmten Zweck gewidmet ist (Wald-, Torf-, Allmend-, Steinbruch-, Alpkorporation). Während Bund, Kantone, Gemeinden und Bürgergemeinden immer öffentlich-rechtliche Körperschaften sind, und damit als öffentliche Waldeigentümer im eigentlichen Sinne betrachtet werden können, können Korporationen öffentlich- oder privat-rechtlichen Charakter haben. Obwohl sie aus ökonomischem Blickwinkel einen privat-rechtlichen Charakter besitzen, ist es den Kantonen überlassen, sie als öffentlich-rechtliche Körperschaften einzutragen, was aus historischen Gründen oft der Fall ist (Bachmann 1977: 44-45).

Forstbetriebe: Forstbetriebe öffentlich-rechtlicher Körperschaften sind öffentlich-rechtliche Betriebe und bedürfen damit keiner Eintragung ins Handelsregister (Art. 52 Abs. 2 ZGB). Kriterium für die Eintragung ins Eidgenössische Handelsregister (basierend auf kantonalen Einträgen) ist, ob es sich beim Betrieb um ein „kaufmännisches Gewerbe“ handelt oder nicht. Gemäss Rüdlinger⁹ handelt es sich bei Holznutzung und Verkauf durchaus um ein solches „kaufmännisches Gewerbe“. Es finden sich jedoch kaum Eintragungen öffentlich-rechtlicher Forstbetriebe (Holzkorporationen etc.) im Handelsregister. Gründe dafür sind die unzureichende Legaldefinition von „kaufmännischem Gewerbe“ und dass der Bund diese Einträge nicht verlangt. Die Eintragung ist demnach praktisch freiwillig.¹⁰

Dass politische Gemeinden und Kantone (und z.T. auch Bürgergemeinden) ihre Forstbetriebe nicht eintragen müssen, macht Sinn, denn hier sind hoheitliche und betriebliche Aufgaben stark miteinander verflochten. Dass sich die Korporationen jedoch nicht eintragen müssen, ist nicht zweckmässig, da es sich hier klar um gewinnorientierte Produktionsgemeinschaften handelt, die ein (oder mehrere) „kaufmännische Gewerbe“ betreiben.

Exkurs Kanton Zürich: Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB)¹¹ von 1911 hält fest, dass Wald-, Flur-, Viehbesitzer-, Brunnen-, Meliorationsgenossenschaften und Genossenschaften zu ähnlichen Zwecken das Recht der Persönlichkeit erhalten, sobald der Wille, als Körperschaft zu bestehen, aus den Statuten ersichtlich ist (Art. 49 EG zum ZGB).

Das kantonale Forstgesetz von 1907¹² enthält folgende Definition für öffentliche bzw. Privatwaldungen (Art. 2 Forstgesetz):

- Öffentliche Waldungen sind die Staats- und Gemeindewaldungen sowie die Korporationswaldungen und solche Waldungen, welche von einer öffentlichen Behörde verwaltet werden.
- Privatwaldungen sind alle übrigen im Privateigentum stehenden Waldungen, inbegriffen die gemäss Art. 26 bis des Bundesgesetzes und §§ 53 ff. dieses Gesetzes zu gemeinschaftlicher Bewirtschaftung und Benutzung zusammengelegten Waldungen.

⁹ Mündliche Mitteilung, 24. Feb. 2004.

¹⁰ Im Schweizer Handelsregister (www.zefix.ch) findet sich bei der Suche nach „Korporationen“ einzig der Forstbetrieb der Holzkorporationen Birmensdorf, Oberurdorf, Uitikon GmbH (Stand. 17.2.2004)

¹¹ Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG zum ZGB) vom 2. April 1911 [ONr. 230].

¹² Gesetz betreffend das Forstwesen (Forstgesetz) vom 28. Juli 1907 [ONr. 921.1].

Das kantonale Waldgesetz von 1998¹³ enthält keine derartigen Definitionen mehr. Hier wird nur erwähnt, dass Korporationen des kantonalen Zivilrechts mit Teilrechten oder Waldverbände zum Zweck der gemeinsamen Waldpflege und -bewirtschaftung eine Körperschaft des kantonalen Zivilrechtes mit eigener Rechtspersönlichkeit bilden können (Art. 31-32 Waldgesetz). Dies ist u.a. damit zu erklären, dass das eidgenössische Waldgesetz¹⁴ die früheren Unterschiede zwischen öffentlichem und privatem Wald aufgehoben hat.

2.1.3. Ökonomische Perspektive

Forstbetriebe sind Wirtschaftseinheiten von Waldeigentümern oder von Nutzungsberechtigten, in denen im Rahmen einer planmässigen Nutzung und Bewirtschaftung eine wirtschaftliche Leistungserstellung erfolgt. Es handelt sich um organisatorische Einheiten mit spezifischen betrieblichen Zielsetzungen, in denen Güter und Dienstleistungen durch die Kombination der Produktionsfaktoren Waldboden und Waldbestand, Arbeit und Betriebsmittel sowie Kapital produziert werden. Als wirtschaftliche Einheiten des primären wie teilweise auch des tertiären Sektors weisen Forstbetriebe branchentypische Strukturmerkmale auf (Schmithüsen et al.: 102 ff.). Diese ergeben sich aus dem rechtlichen Status des Waldeigentümers, dem Standort als Produktionsfaktor, der Produktionsdauer sowie aus den waldeigentümerspezifischen Wirtschaftszielen. Eine vielfältigen privaten und öffentlichen Interessen entsprechende forstbetriebliche Leistungserstellung beruht auf der Kombination von Holzproduktion und marktfähigen Dienstleistungsangeboten im Rahmen einer multifunktionalen Bewirtschaftung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Zeithorizonte.

Aus ökonomischer Sicht kann von öffentlichen Betrieben dann gesprochen werden, wenn die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen mit öffentlichen Geldern (Steuer, Abgaben, etc.) finanziert wird. Dies trifft u.a. bei allen Forstbetrieben des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zu. Hingegen nehmen private Forstbetriebe (z.B. Korporationen, Forstunternehmen) sowie sog. gemischtwirtschaftliche Betriebe (z.B. jene von Bürgergemeinden) keine öffentlichen Aufgaben wahr, sind aus ökonomischer Sicht gewinnorientierte Wirtschaftseinheiten und demnach nicht als öffentliche Betriebe zu verstehen. Eine derartige Unterteilung wird dem Umstand jedoch nicht gerecht, dass auch private Forstbetriebe und Forstbetriebe von öffentlichen Körperschaften ohne Steuerhoheit (Steuereinnahmen), öffentliche Gelder für die Bereitstellung öffentlich nachgefragter Güter und Leistungen erhalten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die forststatistische Klassifizierung der Waldeigentümer in Öffentliche und Private die aktuellen rechtlichen und ökonomischen Gegebenheiten ungenügend abbildet. Die Notwendigkeit für eine Anpassung wurde erkannt, ein Projekt in die Wege geleitet, aus Spargründen jedoch nicht umgesetzt (BFS 2003).

¹³ Kantonales Waldgesetz (KWaG/ZH) vom 7. Juni 1998 (LS 921.1).

¹⁴ Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991 [SR 921.0].

2.2. Bedeutende forstpolitische Ereignisse 1980-2000

Für die spätere Interpretation der Zeitreihen soll hier eine kurze Chronologie der wichtigsten forstpolitischen Ereignisse der Jahre 1980-2002 aufgeführt werden.

- 4. Mai 1984: Bundesbeschluss über Beiträge an ausserordentliche Massnahmen gegen Waldschäden [BB1 1984 I 1093].
- 23. Juni 1988: Bundesbeschluss über ausserordentliche Massnahmen zur Walderhaltung [BB1 1988 I 289].
- Februar 1990: Botschaft zur Änderung des Bundesbeschlusses vom 14. Juni 1988 über die finanziellen Mittel für ausserordentliche Massnahmen zur Walderhaltung [BB1 1990 III 662]. Sturm Vivian verursacht eine Schadh Holzmenge von 5 Mio. m³.
- 4. Oktober 1991: Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) [SR 921.0] wird verabschiedet.
- 1. Januar 1993: Das neue Waldgesetz tritt in Kraft.
- Mai 1997: Seit 1997 wird in der Forstdirektion (F+D) im BUWAL im Rahmen des Projektes ‚effor2‘ ein neues Subventionsinstrumentarium mit freiwilligen Betrieben getestet, mit dem eine wirkungsorientierte Subventionspolitik in der Waldwirtschaft ermöglichen werde soll (s. weiteres unter: www.effor2.ch).
- Dezember 2000: Botschaft über die Bewältigung der vom Orkan Lothar verursachten Waldschäden vom 16. Februar 2000 [BB1 2000 II 1267]. Die Schadh Holzmenge beträgt 13.8 Mio. m³ und bis Mai 2002 belaufen sich die Folgeschäden auf rund 1.4 Mio. m³.

Die beiden Bundesbeschlüsse von 1984 und 1988 und das neue Waldgesetz von 1991 legen den Grundstein für die Erhöhung der Beitragsleistungen der öffentlichen Hand an Waldeigentümer. Parallel zur Erhöhung der Beitragsleistungen sinken seit Anfang der 1980er Jahre die Holzpreise.

2.3. Fazit zu Kapitel Waldpolitik und Waldeigentum

1. Die aktuelle forststatistische Einteilungen und Gliederungen des BFS betreffend öffentliche Waldeigentümer ist mit internationalen Daten nur eingeschränkt vergleichbar.
2. Es bestehen Unklarheiten diesbezüglich, was unter öffentlichen Waldeigentümern und öffentlichen Forstbetrieben zu verstehen ist.
3. In den 1980er Jahren werden aufgrund der Waldsterbensdiskussion die rechtlichen Grundlagen für eine deutliche Erhöhung der Beiträge der öffentlichen Hand an alle Waldeigentümer geschaffen.

3. Theoretische Grundlagen

In diesem Kapitel werden die Begriffe ‚öffentliche Finanzierung‘, ‚öffentliche Güter‘ und ‚Subventionen‘ erläutert und deren theoretische Grundlagen aufgezeigt.

3.1. Der Begriff öffentliche Finanzierung

In den Finanzwissenschaften übernimmt der Staat die folgenden ökonomischen Aktivitäten:

- (1) Der Staat setzt sog. finanzwirtschaftliche Daten (d.s. Steuersätze, Zentralbankzinssätze etc.) im Rahmen der Wirtschaftspolitik fest.
- (2) Der Staat ist Käufer von Gütern bei Unternehmern, er schafft Arbeitsplätze, Einkommen und produziert selber Güter und Dienstleistungen.
- (3) Der Staat zieht Gebühren, Beiträge und Steuern ein und leistet Transferzahlungen an private Wirtschaftseinheiten etc.

In der Schweiz werden diese ökonomischen Aktivitäten von allen drei öffentlichen Gebietskörperschaftsebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) wahrgenommen.

Die unter Aufzählungspunkt (3) angeführten Sachverhalte werden generell mit dem Begriff ‚öffentliche Finanzierung‘ assoziiert. Bohley (2003) untersucht in erster Linie die Einnahmenseite der öffentlichen Hand. Er unterscheidet zwischen öffentlichen Gebühren und Beiträgen sowie Steuern. Öffentlich sind diese Gebühren und Beiträge, wenn es sich um Einnahmen staatlicher oder kommunaler Haushalte handelt. Sie sind Gegenleistungen für einen speziellen Vorteil oder einen Nutzenempfang, der aus dem Konsum einer öffentlich bereitgestellten Leistung resultiert. Auf der anderen Seite stehen die Steuern, welche der Staat dem privatwirtschaftlichen Sektor auferlegt und die nicht an ganz bestimmte Leistungen geknüpft sind. Durch diese öffentliche Finanzierung erhalten die Akteure im Staatsgebilde die erforderlichen Ressourcen (Bohley 2003: 9ff.) für ihr Handeln.

Der Begriff „öffentliche Finanzierung“ bezieht sich also auf das Handeln des Staates, soweit es mit staatlichen Einnahmen und Ausgaben in Verbindung steht. Unter dem Begriff Staat werden in der Schweiz (A) Gebietskörperschaften wie Bund, Kantone und Gemeinden und (B) die Parafisci¹⁵, das sind Organisationen ohne Erwerbscharakter, welche überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, wie bspw. politische Parteien, Sozialversicherungen und Kirchen (Linder 1999: 138) verstanden.

Die Waldwirtschaft ist mit diesen Gebietskörperschaften auf vielfältige Weise verbunden. Die öffentliche Hand, v. a. der Bund und die Kantone

- (1) setzt und ändert Inhalte im Rahmen ihrer legislativen Kompetenzen,
- (2) kauft Güter und Dienstleistungen bei Forstunternehmungen, schafft Arbeitsplätze in öffentlichen Forstbetrieben, und trägt somit selber zur Produktion von Gütern und Leistungen des Waldes bei. Der Eigentumsanteil der Schweizer Gebietskörperschaften

¹⁵ Körperschaften des öffentlichen Rechts mit eigener Finanzhoheit.

an der Waldfläche beträgt beim Bund 1%, bei den Kantonen 5% und bei den politischen Gemeinden 29%,

(3) erhebt Gebühren, Beiträge und Steuern (von geringer Bedeutung) und leistet Transferzahlungen an Waldeigentümer und Forstbetriebe (von höherer Bedeutung).

Zu den Empfängern der Transferzahlungen zählen einerseits die öffentlichen Waldeigentümer ohne Steuerhoheit (ÖWoSt), das sind die Bürgergemeinden mit einer Gesamtwaldfläche von rund 30% und Korporationen (8%), sowie andererseits Privatwaldeigentümer (27%). Sie alle zahlen direkte und indirekte Steuern, empfangen Transferzahlungen und nehmen staatliche Leistungen in Anspruch. Dazu zählen u.a auch die Beratung und Betreuung des Kleinstprivatwaldes durch die Forstbetriebe der oben erwähnten Gebietskörperschaften.

Staatliches Handeln gilt aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht als gerechtfertigt, wenn dieses einen Beitrag zur gesellschaftlichen Wohlfahrt leistet, der durch privates Handeln nicht oder nur ungenügend gewährleistet ist. Solches Handeln kann nach Musgrave (1959) den Bereichen Allokation, Distribution und Stabilisierung zugeordnet werden (zit. in: Bergen et al. 2002: 109).

Wenn in der vorliegenden Studie von „öffentlicher Finanzierung“ die Rede sein wird, dann werden hierunter Transferzahlungen der öffentlichen Hand an private Wirtschaftseinheiten, an gemischtwirtschaftliche und öffentliche Betriebe sowie Ausgaben für Verwaltungsaufgaben und eingekaufte Leistungen von Dritten (sog. Drittleistungen bzw. externe Dienstleister) verstanden.

Querfinanzierung in der Waldwirtschaft: Eine weitere Möglichkeit für die Finanzierung der Bereitstellung von Gütern und Leistungen des Waldes ist die sog. Querfinanzierung, welche nicht ausser Acht zu lassen ist. Wichtig hierbei ist zu unterscheiden, woher die finanziellen Mittel stammen und wofür sie gebraucht werden.

Die Quellen der sog. Querfinanzierungen stammen bei Privatwaldeigentümern (PWE) zumeist aus nicht-waldwirtschaftlichem Erwerbseinkommen oder Vermögen, bei öffentlichen Waldeigentümern ohne Steuereinnahmen (ÖWoSt – d.s. Korporationen, Bürgergemeinden, Stiftungen etc.) bspw. aus ihren Liegenschaftserträgen (e.g. Kiesgruben, Baurechtszinsen) und bei öffentlichen Waldeigentümern mit Steuereinnahmen (ÖWmSt) aus ihren Steuereinnahmen.

3.2. Die Begriffe öffentliche Güter und private Güter

3.2.1. Marktversagen bei öffentlichen Gütern

Natürliche Ressourcen wie der Wald stellen in der Regel eine Vielzahl von Gütern und Leistungen zur Verfügung. Ihr Kollektivgutcharakter hängt von zwei Faktoren ab – dem möglichen Ausschluss von Nutznießern und der Rivalität zwischen den Konsumenten (s. *Tabelle 2*). Ein reines öffentliches Gut ist ein gemeinschaftlich nutzbares Gut (Kollektivgut), bei dem die Nutzung durch eine Person bzw. Wirtschaftseinheit die Nutzungsmöglichkeiten von ande-

ren Personen bzw. Wirtschaftseinheiten nicht beeinträchtigt (Nicht-Rivalität) und bei dem ein Ausschluss aus der Nutzung nicht möglich ist, wenn das Gut erst einmal bereitgestellt ist (Nicht-Ausschliessbarkeit). Die traditionelle Definition des öffentlichen Gutes geht auf Samuelson (1954) zurück. Demnach ist ein öffentliches Gut ein Gut ...

...„which all enjoy in common in the sense that each individual’s consumption of such a good leads to no subtraction from any other individual’s consumption of that good (Samuelson, 1954, p. 387).”

Bei öffentlichen Gütern versagt der Markt, d.h. dass diese Güter in suboptimaler Menge angeboten werden. Derartiges Marktversagen kann aus wohlfahrtstheoretischer Sicht ein Eingreifen des Staates erfordern bzw. rechtfertigen (Tabelle 2).

Tabelle 2: Systematik private und öffentlicher Güter

		Ausschliessbarkeit der Konsumenten	
		Ja	Nein
Rivalität zwischen den Konsumenten	Ja	Privates Gut (z.B. Rohholz)	Mischgut, Quasi-Kollektivgut (z.B. touristisch nutzbare Naturschutzgebiete)
	Nein	Mautgut, meritorisches Gut, Clubgut (z.B. Wasserqualität)	Öffentliches Gut (z.B. Klimaschutz, CO ₂ Bindung)

Quelle: Samuelson und Nordhaus 1998; ergänzt nach Kissling-Näf 2000: 17ff. Mautgut = öffentliches Gut, welches gegen Entgelt bereitgestellt wird.

Die öffentliche Finanzierung zielt in erster Linie auf die Erstellung von Gütern und Leistungen mit Kollektivgutcharakter ab, d.h. auf Güter und Leistungen, bei denen angenommen wird, dass sie ohne staatliche Eingriffe nicht ausreichend produziert werden. Eine öffentliche Finanzierung ist aus ökonomischer Sicht nur bei vorausgesetzter Notwendigkeit staatlich zu erbringender Leistungen gerechtfertigt, so Bohley (2003).

3.2.2. Güter und Leistungen des Waldes und der Waldwirtschaft

Für eine neue Positionsbestimmung der Waldwirtschaft und für klare Handlungs- und Argumentationsstrategien in waldpolitischen Prozessen ist es notwendig, dass zwischen Gütern und Leistungen der Waldwirtschaft und den Wirkungen des Waldes (d.s. natürliche Waldwirkungen wie Schutz, Biodiversität, Erholungswirkung, Landschaftsbild, Kohlenstoff-Senke etc.) unterschieden wird. Die Rechtfertigung für forstwirtschaftliches Handeln der Waldwirtschaft entsteht aus der Bereitstellung von Gütern und Leistungen, nicht jedoch aus den Waldwirkungen, welche allein durch die Existenz des Waldes gegeben sind. Leistungen der Forstwirtschaft unterscheiden sich von den Wirkungen des Waldes dadurch, dass diese erst durch forstwirtschaftliches Handeln (wozu auch das bewusste Unterlassen gehört) entstehen oder bereitgestellt werden.

Ein Beispiel für ein öffentliches Gut im Wald ist bspw. der Lawinenschutz, von welchem alle Menschen bzw. Wirtschaftssektoren profitieren (können) und bei dem keine Rivalität im Konsum besteht. Der Wald ist/kann auf natürliche Weise eine Lawinenschutzwirkung haben. Die Leistung der Waldwirtschaft besteht nun darin, diese natürliche Lawinenschutzwirkung des Waldes (der Bäume) aufrechtzuerhalten und/oder qualitativ zu verbessern.

3.3. Der Begriff Subventionen

Der Begriff ‚Subvention‘¹⁶ wird aus finanz- und wirtschaftswissenschaftlicher, politischer und staatswirtschaftlicher sowie juristischer Perspektive jeweils anders verstanden und interpretiert. Rhinow (1971: 330) verzichtet auf eine Definition und hält fest, dass eine *„Begriffsbestimmung durch Zusammenfügen aller in einem bestimmten Zusammenhang als entscheidend erachteten Begriffselemente nicht allgemein vorgenommen werden kann“*. Gemäss Schaerer (1992: 23) hat sich der gesetzliche Begriff aus der juristischen Lehre und Rechtsprechung heraus entwickelt. Im Folgenden wird der Begriff Subvention aus einer

- (1) rechtswissenschaftlichen Perspektive, aus einer
- (2) Perspektive der Schweizer Gesetzgebung und aus einer
- (3) wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive

betrachtet.

3.3.1. Rechtswissenschaftliche Perspektive

Gygi (1986) stellt eine Vielfalt von Subventionstypen und Umschreibungen fest und definiert den Begriff ‚Subvention‘ folgendermassen:

„Es handelt sich um Geldzuwendungen oder andere geldwerte Vergünstigungen, die ein Gemeinwesen Dritten in rechtlicher Verbindung mit einem bestimmten Zweck zukommen lässt. Die Abgeltungen im Gefolge der Übertragungen von Aufgaben des Gesetzesvollzuges auf andere Träger öffentlicher Verwaltung werden zwar auch Subventionen genannt, nehmen aber eine Sonderstellung ein.“

Störi (1992: 104-108) charakterisiert den Begriff ‚Subvention‘ folgendermassen:

- *Merkmal von Subvention*: Staatliche Vergünstigung an welche bestimmte Verhaltensbindungen des Subventionsempfängers geknüpft sind.
- *Subventionstypen*: Bi- oder multipolare Rechtsverhältnisse; einmalige oder Dauerrechtsverhältnisse; ex-ante oder ex-post Subventionen; direkte oder indirekte Subventionen.

¹⁶ Siehe Kapitel 3.3.1 und BGE 126 II 443.

Historische Entwicklung: Erst das Bewusstsein für die Mängel des liberalen Kapitalismus, damals noch nicht als „Marktversagen“ bezeichnet, schuf schliesslich eine normative Theorie des Staatsinterventionismus, in der Subventionen und andere Instrumente als legitime Eingriffe in die Marktwirtschaft definiert wurden (Färber 1995: 21).

- *Subventionsformen*: (A) Verwaltungsrechtliche Verträge (ex-ante Subvention) und (B) Verfügungen (ex-post Subvention).
- Subventionen sind öffentlich-rechtlicher Natur.
- *Interessenüberschneidungen*: Der Subventionsgeber hat dafür zu sorgen, dass die Aufgaben in seinem Interesse erfüllt werden.
- *Sozialleistung*: Subventionen können Einkommensnivellierung bewirken. Ist dies ihr Zweck, liegt eine sog. Sozialleistung vor.
- *Zuständigkeiten*: Subventionen können nur im Rahmen der verfassungsmässigen Zuständigkeiten ausgerichtet werden.
- *Legalitätsprinzip*: Das Legalitätsprinzip verlangt eine Verankerung von Subventionen in einem Gesetz oder in einem generell-abstrakten Erlass (auf Bundesebene haben formelle Gesetze immer generell-abstrakten Charakter).
- Grundrechtsrelevante Subventionen müssen verhältnismässig und zumutbar sein. Subventionen müssen entweder in der Verfassung enthalten sein oder im daraus unmittelbar ableitbaren öffentlichen Interesse liegen.

Die Beschreibungen und Begriffsdefinitionen weiterer Autoren (Schindler 1951, Fleiner-Gerster 1980, Stengel 1988, Vallender 1991) stimmen grösstenteils mit den obigen Ausführungen überein, woraus auf ein gemeinsames Begriffsverständnis geschlossen werden kann.

Rhinow (1971) stellt fest, dass das öffentliche Interesse jedoch nicht ausreicht, um eine Geldzahlung als Subvention zu charakterisieren. Mit der Gewährung der Subvention will der Subventionsgeber ein bestimmtes Verhalten des Subventionsempfängers hervorrufen, das zur Erreichung des im öffentlichen Interesse liegenden Zieles geeignet ist. Das heisst, Subventionen haben neben ihrer Finanzierungsfunktion eine inhaltliche Steuerungsfunktion (vgl. Schaefer 1992: 37; BGE 116 Ib 311). Das *Verhalten* des Empfängers ist subventionsrechtlich als ‚*Gegenleistung*‘ anzusprechen. Die Subvention ist somit dadurch gekennzeichnet, dass sich der Empfänger in einer Weise verhält, die dem öffentlichen Interesse als Gegenleistung erscheint. Insofern werden Subventionen zur Erreichung bestimmter, im öffentlichen Interesse liegender Zweck ausgerichtet (Schindler 1951: 141, Rhinow 1971: 96-127). Abgesehen von dieser Verhaltensbindung sind Subventionen aber ‚unentgeltlich‘, das heisst ein wirtschaftlich gleichwertiges Entgelt ist für sie nicht zu entrichten (Trauffer 1977: 23, zit. in BGE 126 II 443, S. 453).

3.3.2. Subventionen im Schweizer Recht

In der Schweizer Rechtssprechung finden sich vereinzelt Aussagen über die Rechtsnatur von Subventionen. Das Bundesgericht stellt grundsätzlich fest, dass Subventionen öffentlich-rechtlicher Natur sind und der Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse dienen (BGE 111 Ib 154, BGE 126 II 443). Subventionen sind verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse eigener Art, also keine Geldgeschenke des Staates an andere Rechtspersonen, Sie dienen der

Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse. Als Schuldverhältnisse begründen sie Rechte und Pflichten bezüglich der Leistungen des Subventionsgebers wie derjenigen des Subventionsempfängers (BGE 101 Ib 80 E. 3a). Im BGE 126 II 443 vom 25. August 2000 ist das folgendermassen formuliert:

„Subventionen werden allgemein als Leistungen kraft öffentlichen Rechtes bezeichnet, die anderen Rechtspersonen für bestimmte Zwecke zukommen, ohne dass diese zu einer unmittelbaren Gegenleistung an den Subventionsgeber führt. Eine allgemein anerkannte Umschreibung des Subventionsbegriffs gibt es im schweizerischen Recht jedoch nicht (Rhinow 1971, 7 / Trauffer 1977, 5 / Störi 1992, 3).“

Nach Rhinow (1971: 7) ist der Subventionsbegriff in erster Linie ein ökonomischer Begriff. Nach ökonomischem Verständnis erfolgt die Subventionierung ohne entsprechende marktwirtschaftliche Gegenleistung an den Subventionsgeber (Trauffer 1977: 21). Da der Staat jedoch grundsätzlich nicht befugt ist, etwas zu verschenken, setzt die Subvention begriffsnotwendig voraus, dass der Subventionsempfänger bestimmte im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben erfüllt (Rhinow 1971: 105). Denkbar ist jedoch auch der Verzicht auf Forderungen, was dann einem ‚Geschenk‘ gleichkommen würde (Trauffer 1977).

Das eidgenössische Subventionsgesetz (SuG)¹⁷ sieht folgende Subventionsarten bzw. Leistungen vor (Art. 3 SuG):

- nichtrückzahlbare Geldleistungen
- Vorzugsbedingungen bei Darlehen
- Bürgschaften
- unentgeltliche und verbilligte Dienst- und Sachleistungen

Die Zahlungen können in Form von Kostenbeiträgen, Pauschal- oder Globalbeiträgen erfolgen. Bei den Kostenbeiträgen werden die Kosten ganz oder bis zu einem bestimmten Prozentsatz übernommen. Pauschalbeiträge sind zum Voraus festgelegte Summen ohne Rücksicht auf die effektiven Kosten, während mit Globalbeiträge ganze Aufgabenbereiche ohne Spezifikation unterstützt werden (Schaerer 1992: 51).

Im Folgenden werden die Grundsätze des Finanzleitbildes des Bundesrates, die Subventionsbegriffe des Subventionsgesetzes, das Mehrwertsteuergesetz und schliesslich noch das eidgenössische Waldgesetz betrachtet, mit einem Exkurs in ein kantonales Recht.

3.3.2.1. Staatliche Transfers im Finanzleitbild des Bundesrates

Folgende Grundsätze, welche für die staatlichen Transfers ab 1999 wichtig sind, werden im Finanzleitbild des Bundesrates genannt (EFD 1999):

¹⁷ Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 [SR 616.6].

- Subventionen sind möglichst in Form von Subjekthilfen und nicht als Objekthilfen zu gewähren. Streusubventionen sind zu vermeiden.
- Subventionen sind nicht an den Kosten zu orientieren, sondern am Erfüllungsgrad der vorgegebenen Ziele.
- Subventionen sind zeitlich zu befristen. Finanzhilfen sind vorzugsweise in der Form zeitlich befristeter Anschub- und Überbrückungshilfen auszugestalten. Bei Abgeltungen ist wenn möglich eine Befristung der staatlichen Aufgabe vorzusehen.
- Finanzhilfen werden nur dann gewährt, wenn der Bund ein Interesse an der Erfüllung einer Aufgabe hat, die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen und die Aufgabe auch nicht auf andere Weise einfacher, wirksamer oder rationeller erfüllt werden kann (siehe SuG Art. 6 und 7).
- Abgeltungen werden nur dann gewährt, wenn kein überwiegendes Eigeninteresse der Verpflichteten besteht, die finanzielle Belastung den Verpflichteten nicht zumutbar ist und mit der Aufgabe verbundene Vorteile die finanzielle Belastung nicht ausgleichen (siehe Art. 9 und 10 SuG).
- Preisstützungen sind generell zu vermeiden, da sie zu Verzerrungen des Marktes und hohen volkswirtschaftlichen Kosten führen.

Es sind diese heute gültigen Grundsätze des Finanzleitbildes des Bundesrates zu staatlichen Transfers, welche die aktuelle und zukünftige Entwicklung bezüglich Nachfrage und Angebot forstlichen Gütern und Leistungen prägen (EFD 1999).

3.3.2.2. Eidgenössisches Subventionsgesetz (SuG)

Subventionsbegriffe: Schaerer (1992: 38) zählt eine ganze Reihe von Begriffen aus Bundesgesetzen, Verordnungen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen auf, die vor dem Inkrafttreten des SuG unter dem Oberbegriff „Subvention“ zusammengefasst wurden. Dies sind: Beitrag, Bundesbeitrag, Beihilfe, Entschädigung, Kostenbeitrag, Investitionshilfe, Betriebshilfe, Subsidien, Finanzhilfen, Abgeltungen, Bürgschaft etc.

Das SuG hat auf Bundesebene diese Begriffe neu geordnet und für das Bundesrecht einheitlich definiert. Das SuG unterscheidet nunmehr zwischen den Begriffen Finanzhilfe und Abgeltung und beschreibt im Art. 3 beide Begriffe folgendermassen:

- Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die *Erfüllung einer* vom Empfänger gewählten *Aufgabe* zu fördern und/oder zu erhalten. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nichtrückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Bürgschaften, sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen.
- Abgeltungen sind Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur *Milderung* oder zum *Ausgleich* von finanziellen Lasten (Pflichten), die sich ergeben aus der Erfüllung von:

- bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben,
- öffentlich-rechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind.

Gestützt auf Artikel 3 des SuG lassen sich für die beiden Tatbestände gemäss Schaerer (1992: 39ff.) folgende Merkmale daraus ableiten.

Finanzhilfen

- *Geldwerter Vorteil oder Vergünstigung*: Es sind keine marktüblichen Gegenleistungen erforderlich.
- *Freiwillige Tätigkeit*: Der/Die Empfänger sind frei zu entscheiden, ob sie die durch die Finanzhilfen geförderte Tätigkeit ausüben wollen oder nicht.
- *Verhaltensbindung*: Die Finanzhilfe wird zweckgebunden ausgerichtet und muss im öffentlichen Interesse liegen.
- *Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung*: Empfänger können nur privatrechtliche Personen, öffentlich-rechtliche Körperschaften wie bspw. Kantone und Gemeinden, aber auch natürliche und juristische Personen sein, die keiner Bundesverwaltung oder Bundesanstalten wie etwa der ETH, SBB, PTT etc. angehören.

Abgeltungen

- *Milderung oder Ausgleich finanzieller Lasten*: Entschädigung für die Ausübung von rechtlichen Pflichten.
- *Erfüllung bundesrechtlich vorgeschriebener Aufgaben oder Übertragung öffentlich-rechtlicher Aufgaben*: Die Aufgabenerfüllung oder Aufgabenübertragung muss im Gesetz vorgesehen sein. Ob eine Abgeltung für die Leistung erbracht wird oder nicht, ist dem Gesetzgeber überlassen.
- *Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung*: Gleich wie unter oben genanntem Punkt ‚Finanzhilfen‘.

Es gibt in der Literatur kritische Stimmen, die mit dieser Zuteilung und Abgrenzung nicht einverstanden sind. Für Gygi (1986, zit. in Schaerer 1992: 43-44) sind Abgeltungen uneinheitliche Rechtserscheinungen, die dem Finanzausgleich teilweise näher stehen als dem Subventionsrecht. Auch Rhinow (1971) spricht sich gegen die Zuordnung der Abgeltungen zu den Subventionen aus. Er bezeichnet Abgeltungen als ‚Entschädigungssubventionen‘, die vom Gemeinwesen für rechtmässig zugefügten Schaden ausgerichtet werden und daher den Ersatzleistungen zugeordnet werden müssten.

Subventionsformen: Subventionen können in Form von Verfügungen oder öffentlich-rechtlichen Verträgen gewährt werden (Art. 16 Abs. 1-2 SuG; Schaerer 1992: 53-58):

- Die Verfügung ist die häufigste Form der Subventionsgewährung und Hauptform des Verwaltungsinstrumentariums. Dort, wo die Subventionsgewährung aufgrund abschliessender Regelungen im Gesetz keinen Handlungsspielraum mehr bietet, kommt der Verfügung nur noch deklaratorischer Charakter zu. Zum Instrument einer Verfügung ist insbesondere dann zu greifen, wenn das Gesetz ausdrücklich den Beschwerdeweg vorsieht.
- Die Vertragsform für die Subventionsgewährung ist umstritten. Befürworter argumentieren, dass eine Verhaltensbindung der Subventionsempfänger erreicht werde, da der Vertrag wechselseitige Rechte und Pflichten entstehen lasse, die eine stärkere Bindungswirkung aufweisen. Gygi (1986, zit. in Schaerer 1992: 53-58) ist jedoch der Ansicht, dass die Vertragsform überflüssig ist, da die Rechtswirkung eines Vertrages gleich stark ist wie die einer Verfügung.

Gemäss Störi (1992: 104-105) steht die Wahl der Rechtsform im Ermessen der Verwaltung. Immer dann, wenn der Subventionsempfänger eine inhaltliche Leistungszusage abgibt – also bei allen ex-ante Subventionen – ist der verwaltungsrechtliche Vertrag zu wählen; wenn nicht – also bei allen ex-post Subventionen – die Verfügung. Das Subventionsgesetz trifft eine abweichende Lösung. Es schreibt für Subventionen als Regel die Verfügung vor und lässt den verwaltungsrechtlichen Vertrag nur als Ausnahme zu. Dies geht aus Art. 16 SuG hervor.

Exkurs Kanton Zürich: Zürich war nach Basel-Stadt¹⁸ der zweite Kanton, der ein Staatsbeitragsgesetz (StaatsbeitragsG/ZH)¹⁹ erlassen hat. Es ist am 1. Januar 1991 in Kraft getreten.

Die Begriffsdefinitionen findet sich in § 1 StaatsbeitragsG/ZH:

§ 1. Staatsbeiträge sind zweckgebundene geldwerte Leistungen für die Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse. Sie sind nicht oder bedingt rückzahlbare Kostenanteile und Subventionen. Auf Darlehen und Beteiligungen zu Vorzugsbedingungen, Bürgschaften und sonstige Garantieverklärungen sind die Bestimmungen dieses Gesetzes sinngemäss anwendbar.

Der Kanton Zürich folgt mit dieser Definition dem Subventionsgesetz des Bundes. Im Zürcher Staatsbeitragsgesetz werden in den §§ 2 und 3 die Staatsbeiträge in Kostenanteile und Subventionen unterteilt:

§ 2. Kostenanteile sind Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt.

§ 3. Subventionen sind Staatsbeiträge zur Unterstützung oder Erhaltung von Leistungen im öffentlichen Interesse, auf die das Gesetz keinen Anspruch einräumt.

Im StaatsbeitragsG/ZH finden sich die Begriffe Finanzhilfen und Abgeltungen nicht. Vielmehr wird unterschieden zwischen Staatsbeiträgen, auf welche ein gesetzlicher Anspruch besteht (Kostenanteil) und solchen ohne gesetzlichen Anspruch (Subvention). Die *Kostenanteile*

¹⁸ Subventionsgesetz vom 18. Oktober 1984 [SG 610.500]. Das SuG/BS ist am 2. Dezember 1984 in Kraft getreten.

¹⁹ Staatsbeitragsgesetz (StaatsbeitragsG/ZH) vom 1. April 1990 [GS 132.2].

von § 2 des StaatsbeitragsG/ZH *entsprechen* den *Abgeltungen* des SuG, die *Subventionen* in § 3 StaatsbeitragsG/ZH den *Finanzhilfen* des SuG.

Im StaatsbeitragsG/ZH gelten als Staatsbeiträge zweckgebundene geldwerte Leistungen für die Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse, wobei die Bestimmung sinngemäss anwendbar ist auf Darlehen, Beteiligungen zu Vorzugsbedingungen, Bürgschaften und anderen Garantieverklärungen. Vom StaatsbeitragsG/ZH werden somit nur Geldleistungen und keine Sach- und Dienstleistungen erfasst. Über ein Subventionsgesuch wird durch Beschluss oder Verfügung entschieden.²⁰

3.3.2.3. Subventionen im Mehrwertsteuerrecht

Die schweizerische Mehrwertsteuerverordnung (MWSTV) beruht auf einem anderen Konzept als das Eidgenössische Subventionsgesetz (SuG). Subventionen und Beiträge der öffentlichen Hand im Sinne der Art. 26 Abs. 6 lit. b und Art. 30 Abs. 6 MWSTV²¹ sind nicht Gegenstand eines mehrwertsteuerrechtlichen Leistungsaustausches. Sie sind nicht das Entgelt für eine vom Subventionsempfänger zu erbringende marktwirtschaftliche Leistung und somit nicht mehrwertsteuerpflichtig (BGE 126 II 443, S. 455).

3.3.2.4. Subventionen in der Schweizer Waldgesetzgebung auf Bundesebene

Der Bund hat gemäss Artikel 77 seiner Bundesverfassung (BV)²² dafür zu sorgen, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktion erfüllen kann. In Art. 77 Abs. 3 BV ist festgehalten, dass der Bund Massnahmen zur Erhaltung des Waldes zu fördern hat.

Die *förderungswürdigen Tatbestände* werden im *Waldgesetz* (WaG)²³ des Bundes unter Kapitel 5 (Förderungsmassnahmen, Art. 29-41 WaG) angeführt und in der *Waldverordnung* (WaV)²⁴ in Kapitel 6 (Finanzhilfen) sowie in den *Kreisschreiben* der Forstdirektion (F+D des BUWAL) detailliert behandelt. Als wichtige Finanzierungsinstrumente sind demnach zu nennen: Finanzhilfen, Abgeltungen, Investitionskredite und Beiträge.

Die beiden Begriffe ‚Finanzhilfen‘ und ‚Abgeltungen‘ im WaG wurden aus dem SuG²⁵ übernommen. Demnach gibt es

Finanzhilfen i.S.d. WaG für:

- Forschung und Entwicklung (Art. 30 WaG)
- verschiedene Massnahmen in der Waldbewirtschaftung (Art. 38 Abs. 2 WaG)
- Waldreservate (Art. 38 Abs. 3 WaG)
- Ausbildung von Forstpersonal (Art. 39 Abs. 1 WaG).

²⁰ § 10 Abs. 1 StaatsbeitragsG/ZH.

²¹ Verordnung vom 29. März 2000 zum Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuerverordnung, MWSTV [SR 641.201]).

²² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 [SR 101].

²³ Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991 [SR 921.0].

²⁴ Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV) vom 30. November 1992 [SR 921.01].

²⁵ Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 [SR 616.1].

Abgeltungen i.S.d. WaG für:

- Schutz vor Naturereignissen (Art. 36 WaG)
- Verhütung und Behebung von Waldschäden (Art. 37 WaG)
- waldbauliche Massnahmen zur Erhaltung der Schutzfunktion (Art. 38 WaG).

Vorraussetzung für die Ausrichtung von Finanzhilfen und Abgeltungen durch den Bund ist eine entsprechende finanzielle Beteiligung der Kantone (Art. 38 Abs. 1 WaV) und die Berücksichtigung der forstlichen Planung (Art. 39 WaV). Ausnahmen hiervon sind in Art. 38 Abs. 2 WaV geregelt. Die Höhe der Beiträge wird nach der Finanzkraft der Kantone (Art. 40 WaV) und den anerkannten Kosten (Art. 41 WaV) bemessen. Die eidgenössische Forstdirektion (F+D) definiert die Subventionstatbestände schliesslich über die so genannten Subventionskomponenten, welche in Finanzrubriken zusammengefasst sind (Anhang 6). Weitere Detailausführungen zu Vorgaben, Inhalt und Umfang dieser Komponenten finden sich in den entsprechenden Kreisschreiben der Forstdirektion.²⁶

Im Folgenden werden die einzelnen Finanzierungsinstrumente aus dem Waldgesetz (WaG) kurz behandelt.

Finanzhilfen und Abgeltungen (F&A): Im Kreisschreiben Nr. 6 der F+D werden unter Punkt 31 (Subventionsarten), mit Verweis auf das SuG, nur Finanzhilfen und Abgeltungen (F&A) erwähnt. F&A werden vom Bund entweder global oder aufgrund der anerkannten Projektkosten ausgerichtet. Der Subventionsbegriff wird für diese beiden Finanzierungsarten entsprechend dem SuG als Überbegriff gebraucht.

Investitionskredite (IK): Der Bund kann un- oder niedrigverzinsliche Darlehen gewähren (Art. 40 Abs. 1 WaG). IK sind keine eigentlichen Subventionen. Eine Subventionswirkung ergibt sich aber aus der Differenz zwischen Bundeszins und Marktzins für das gewährte Darlehen.

Beiträge: Beiträge²⁷ können auch unter den Subventionsbegriff fallen, wenn den entsprechenden Geldern nicht marktwirtschaftliche Leistungen/Aufgaben, welche im öffentlichen Interesse liegen, gegenüberstehen, bspw. bei Ausbildung, Forschung etc. (dies entspricht einer wirtschaftswissenschaftliche Perspektive).

Exkurs Kanton Zürich: Das kantonale Waldgesetz des Kantons Zürich (KWaG/ZH) kennt die Begriffe ‚Staatsbeiträge‘, welche für bestimmte Massnahmen zugesprochen werden und ‚beitragsberechtigte Kostenanteile‘, die für beitragsberechtigte Massnahmen gemäss WaG (KWaG/ZH § 22-23) zustehen. Interessant erscheint, dass der Begriff ‚Darlehen‘ ebenfalls unter dem Subventionsartikel geregelt ist (KWaG/ZH § 24).²⁸

²⁶ s. http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/fachgebiete/fg_wald/rubrik1/2001-09-21-7/index.html .

²⁷ BGE 126 II 443, S. 456: Wenn im Bundesrecht bisweilen von Beiträgen die Rede ist, so sind damit im Allgemeinen Subventionen gemeint (Gygi 1986: 214).

²⁸ Kantonales Waldgesetz (KWaG/ZH) vom 7. Juni 1998 (LS 921.1).

3.4. Fazit zu den theoretischen Grundlagen

1. Der Begriff Subvention wird vom Bund als Oberbegriff für staatliche Transferzahlungen gebraucht. Im eidgenössischen Subventionsgesetz wird zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen unterschieden.
2. Wichtig für die vorliegende Studie ist, dass für eine Erfassung der öffentlichen Finanzflüsse neben den Subventionen der öffentlichen Hand auch die Ausgaben für die Verwaltung und für extern eingekaufte Dienstleistungen (Dritte) relevant sind.
3. Im allgemeinen Sprachgebrauch ist der Begriff ‚Subvention‘ überwiegend negativ besetzt. Daher wird nach der Aufarbeitung der verschiedenen Ansätze nicht mehr von Subventionen, sondern von öffentlichen Beiträgen, Transferzahlungen oder entsprechend der Begriffsdefinitionen aus dem SuG, von Finanzhilfen und Abgeltungen, gesprochen.

4. Methode und Vorgehen

In Zeiten, in denen öffentlichen Finanzmittel knapper werden, wird der Ruf nach Evaluationen (Monitoring, Erfolgskontrollen, Wirkungsanalysen, Kosten-Nutzen Analysen etc.) laut, vor allem in Politikbereichen, wo der Erfolg umstritten oder nicht unmittelbar ersichtlich ist. Die Forderung nach mehr Evaluationen von Seiten der Politik und ihre Bedeutung in der Theorie stehen nach wie vor im Gegensatz zu ihrer seltenen Anwendung in der Praxis.

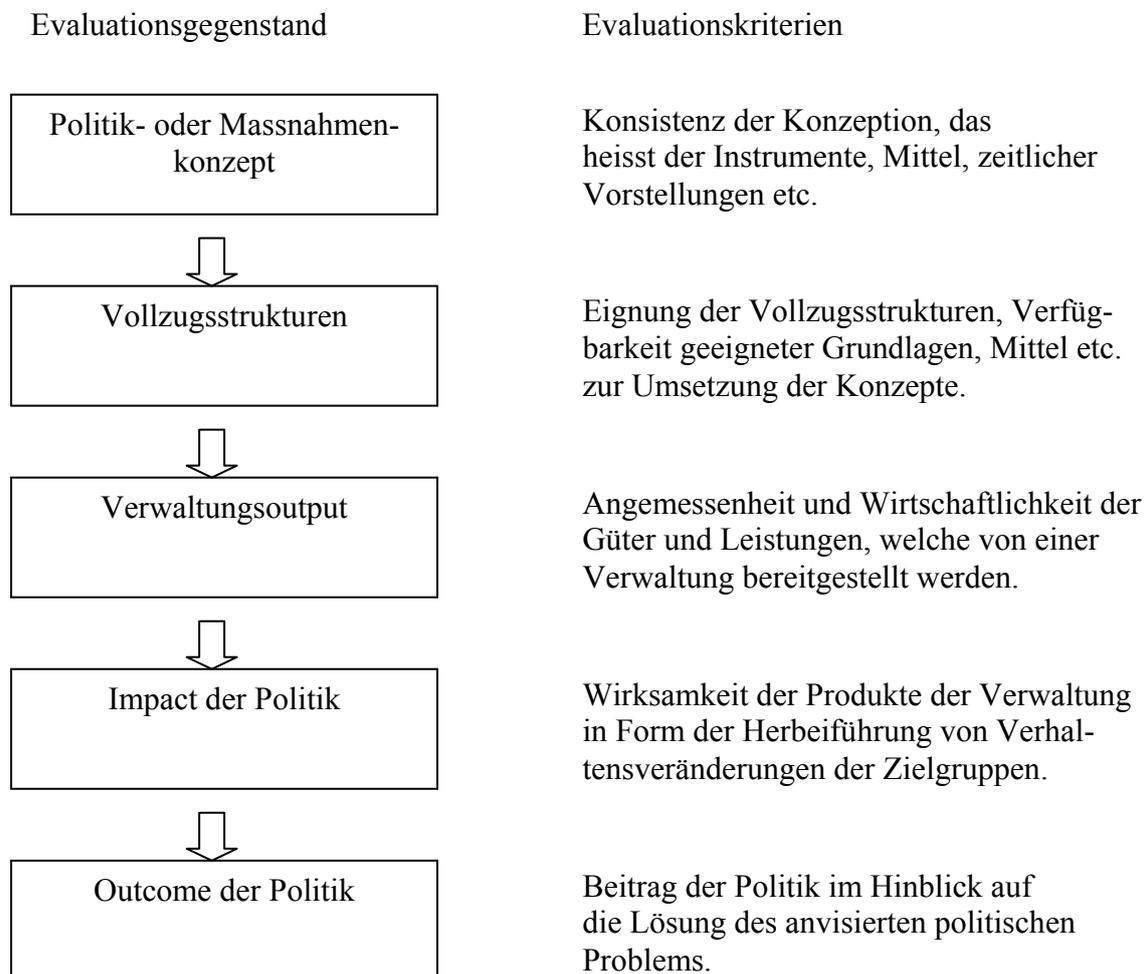
In dieser Studie war es aufgrund fehlender Datengrundlagen nicht möglich, eine umfassende Politikevaluation durchzuführen. Nichtsdestotrotz wird im ersten Teil dieses Kapitels die Methode für eine umfassende Politikevaluation vorgestellt, um dieses Konzept und seine relevanten Begriffe einzuführen. Im zweiten Teil des Kapitels wird dann auf den gewählten Ansatz des Finanzflussschemas in seinem Aufbau und Inhalt näher eingegangen.

4.1. Methodischer Ansatz für Politikevaluationen

Zu den Methoden und Konzepten für politische Evaluationen gehören die verschiedenen Wirkungen (z.B. outputs, impacts, outcomes), die Evaluationskriterien (z.B. Konsistenz, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit) sowie das Ziel der Evaluation (qualitatives Monitoring, quantitative Bewertung von Politikprogrammen). Bussmann et al. (1997) schlagen eine an der Praxis der Politikgenerierung und -umsetzung orientierte Aufgliederung der Evaluationsgegenstände vor (*Abbildung 2*). Die entsprechenden Fachbegriffe werden nachfolgend erläutert (Bussmann et al. 1997: 70):

- *Politik- oder Massnahmenkonzept*: Ensemble von Entscheidungen der zuständigen politisch-administrativen Akteure zur Definition des anerkannten Politikproblems.
- *Vollzugsstrukturen*: Behördenarrangement für die Politikumsetzung d.h. die Gesamtheit der Verwaltungsprogramme sowie der notwendigen Planungsentscheidungen für die spätere Output-Produktion.
- *Outputs*: Gesamtheit der bei der Umsetzung einer bestimmten öffentlichen Politik erstellten Endprodukte des politisch-administrativen Entscheidungsprozesses.
- *Impacts*: Gesamtheit der bei den Politikadressaten eintretenden intendierten oder nicht intendierten Verhaltensänderungen, die unmittelbar auf das Inkrafttreten von Verwaltungsprogrammen zurückführbar sind.
- *Outcomes*: Gesamtheit der intendierten und nicht intendierten Auswirkungen der Verhaltensänderungen der Politikadressaten in Bezug auf das Problem, das sich die Politik zu lösen vorgenommen hat.

Abbildung 2: Aufgliederung der Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien



Quelle: Bussmann et al. 1997: 70, vereinfacht.

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf Schritt drei der oben erwähnten Evaluationsgegenstände, d. h. die Verwaltungsoutputs und ihre Bedeutung für die staatlichen und nicht-staatlichen Akteure und Adressaten. Bei den Verwaltungsoutputs handelt es sich um öffentliche Beiträge aber auch um direkte Dienstleistungen und Beratungsaktivitäten des Staates bzw. von Bund, Kantonen und Gemeinden. Sie haben eine Verteilungswirkung. Nachfolgend wird kurz dargestellt, welche Arten von verteilungsorientierten Evaluationen es gibt und welche davon der vorliegenden Studie den Rahmen geben.

Nach Mennel-Hartung (1986: 12) können vier Ansätze für verteilungsorientierte Evaluationen unterschieden werden:

1. *Die Inzidenzanalyse (IA)*: Sämtliche von einer Massnahme ausgehenden Wirkungen (kurz-, mittel-, langfristig) werden erfasst und einer Region/Zielgruppe zugeordnet, die dadurch belastet bzw. begünstigt wird. Für jede Wirkungsart/Zielgruppe kann dann ein Saldo berechnet werden, mit dem dargestellt wird, welche Zielgruppe schliesslich

von einer Massnahme profitiert bzw. welche die Nachteile einer Massnahme zu tragen hat.

2. *Der mikroökonomische Ansatz:* Dieser Ansatz ist kein Verfahren, welches speziell zur Evaluation von staatlichen Massnahmen entwickelt worden ist. Es handelt sich hier um ein Analyseinstrument der Preistheorie bzw. der Wohlfahrtsökonomik. Staatliche Massnahmen haben Veränderungen im Angebot oder der Nachfrage nach Gütern und Leistungen zur Folge, was die Berechnung von Konsumenten- bzw. Produzentenrenten zulässt. Rentenveränderungen sind Indikatoren für Nutzenänderungen.
3. *Der makroökonomische Ansatz:* Gesamtwirtschaftliche Grössen (Einwohner, Beschäftigte, Volkseinkommen etc.) werden über einen längeren Zeitraum beobachtet. Finden hier nach einer politischen Massnahme starke Veränderungen statt, so wird versucht, daraus einen Zusammenhang herzustellen. Über ein theoretisches Modell werden dann Hypothesen hergeleitet, die mittels ökonomischer Verfahren getestet werden.
4. *Der politikwissenschaftliche Ansatz:* Es wird davon ausgegangen, dass die Bürger bzw. Adressaten die Wirkung von politischen Massnahmen wahrnehmen und ihre Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit über den Weg der politischen Willensäusserung (Wahlen, Referenden, Sachabstimmungen, Initiativen etc.) kundtun.

Folgende Punkte sprechen für die Verwendung der Inzidenzanalyse (IA) in der vorliegenden Studie (Mennel-Hartung 1986: 15):

- Es handelt sich in erster Linie um eine Auflistung und Gegenüberstellung verschiedener Wirkungsarten, die keine besonderen theoretischen und methodischen Vorkenntnisse verlangen.
- Die Methode und das Zustandekommen der Resultate sind verhältnismässig transparent und in einfacher Form darstellbar.
- Sie ist für ex post wie auch ex ante Untersuchungen geeignet und kann bspw. auf politische Massnahmen oder auf Infrastrukturinvestitionen angewendet werden.
- Die Inzidenzanalyse wird der bestehenden Datengrundlage am ehesten gerecht.

4.2. Die Inzidenzanalyse (IA)

Die Inzidenzanalyse (IA) stellt ursprünglich ein Verfahren dar, das zur Erfassung der Verteilungswirkung von staatlichen Budgets entwickelt worden ist und sich vor allem auf monetäre Transfers (Subventionen, Sozialtransfers) beschränkt. Der Begriff ‚Inzidenz‘ kann als Synonym für ‚Verteilungswirkung‘ verwendet werden. Die IA wird immer dann herangezogen, wenn die Verteilungswirkungen einer wie auch immer gearteten Massnahme der öffentlichen Hand untersucht werden soll (Brugger und Frey 1985: 27).

Damit die Inzidenzanalyse (IA) als umfassende Analyseverfahren gelten kann, müssen verschiedene Aspekte berücksichtigt werden. So sind die Ausgaben, die Finanzierung, die unmittel-

telbaren und die induzierten Wirkungen, die monetären Aspekte, die Güterversorgung und die Nutzenverteilung wesentliche Bestandteile einer umfassenden IA. Bei den Wirkungen sind nicht nur die unmittelbar in einer Region anfallenden sondern sämtliche (räumliche) Wirkungen, unabhängig vom Ort der Entfaltung, einzubeziehen. Frey und Häusel (1982) haben eine praxisorientierte Analysemethode entwickelt, die diesen Anforderungen gerecht wird.

Grundzüge der Analysemethode: Frey und Häusel (1982) stellen die Inzidenzanalyse als Würfel mit 3 Betrachtungsebenen dar (*Abbildung 3*). Als Betrachtungsebenen dienen hierbei:

- Geld, Güter und Nutzen,
- Primäre (kurzfristig), Sekundäre (mittelfristig) und Tertiäre (langfristig) Aspekte,
- formelle (gesetzlich), beabsichtigte (bezüglich Verteilungsziele) und effektive Aspekte.

Die Geldinzidenz bezieht sich auf die effektiven Zahlungsströme (Transferprogramme, Subventionen etc.), während die Güterinzidenz sich auf die Versorgungslage der Bevölkerung (Gesundheit, Bildung, Verkehr, Energie etc.) bezieht. Die Nutzeninzidenz schliesslich ist eine Grösse, die von Region/Gruppe zu Region/Gruppe stark abweichen kann, da die Fähigkeit, aus einem Mehr/Weniger an Geld bzw. Gütern einen Nutzen zu ziehen, individuell unterschiedlich sein kann.

Zweckmässig ist des Weiteren die Unterscheidung zwischen Primär- (= kurzfristiger), Sekundär- (= mittelfristiger) und Tertiärinzidenz (= langfristiger). Die Primärinzidenz ist nicht stabil, da staatliche Massnahmen Anpassungsprozesse auslösen, welche die Verteilungswirkungen verändern.

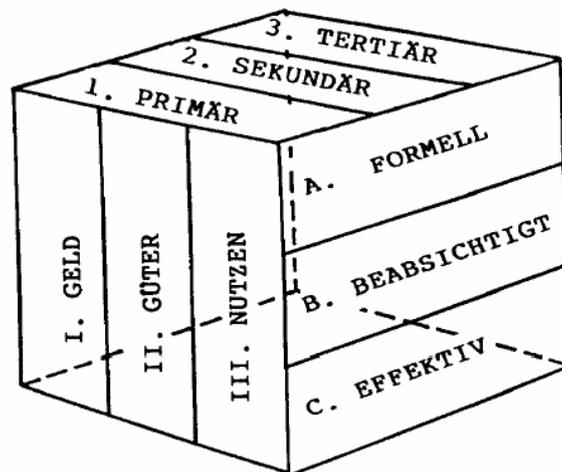
Bei der formellen Zahlungsinzidenz geht es in einem ersten Schritt darum abzuklären, aus welchen budgetwirksamen Aufgabenprogrammen die Finanzierungsbeiträge stammen (z.B. Subventionskomponenten für Beiträge). Sie gibt an, wie sich die Kaufkraft von privaten/öffentlichen Unternehmungen, privaten Haushalten etc. aufgrund des staatlichen Aufgabenprogrammes (Subventionskomponenten) verändert. Die beabsichtigte Zahlungsinzidenz erfasst den theoretischen Zuwachs an Kaufkraft, während die effektive Zahlungsinzidenz zusätzlich die Überwälzungseffekte auf der Seite von Finanzierungsbeiträgen und Staatsausgaben mit Hilfe eines Regionalmultiplikators abschätzt. Sie beantwortet die Frage, ob sich durch ein staatliches Aufgabenprogramm die Einkommensunterschiede letztlich vergrössern oder verkleinern (Brugger und Frey 1985: 27).

Aus der Würfeldarstellung der Analysemethode ergeben sich theoretisch 27 Inzidenzen, von welchen aber nur wenige relevant sind. Brugger und Frey (1985: 30) legen das Schwergewicht auf folgende Inzidenzen:

1. *Formelle primäre Geldinzidenz (FPG):* Wie sehen die Zahlungsströme aus? Die FPG stellt eine Finanzflussrechnung dar, welche alle buchhalterisch erfassten Zahlungsströme aufnimmt.

2. *Effektive sekundäre Geldinzidenz*: Was kommt mittelfristig effektiv bei den Empfängern an? Es handelt sich hier um eine Finanzflussrechnung, die im Unterschied zur FPG (1) auch Überwälzungs-, Versickerungs- und Multiplikatorprozesse berücksichtigt. Neben buchhalterischen Daten sind hier zudem Modellüberlegungen und Schätzungen nötig.
3. *Effektive sekundäre Güterinzidenz*: Wie beeinflussen Investitionen/Massnahmen wie bspw. der Bau von Infrastruktureinrichtungen etc. die Güterversorgung mittelfristig? Dieser Inzidenz zeigt die Veränderung der Güterversorgung einer Region z.B. durch den Bau von Infrastrukturanlagen auf. Die Zuordnung der Nutzer ist zumeist einfach, hingegen ist die Quantifizierung der Güterproduktion zumeist schwieriger zu bewerkstelligen.
4. *Effektive tertiäre Güterinzidenz*: Wie ist die langfristige Veränderung der Güterversorgung durch eine Investition/Massnahme? Hierbei wird aufgezeigt, welche Güter durch die zugeflossenen Mittel/erstellten Bauten langfristig der entsprechenden Region zugute kommen.
5. *Effektive tertiäre Nutzeninzidenz*: Wie ist die subjektive Einschätzung der Bevölkerung über den Nutzen? Von Fall zu Fall muss geprüft werden, ob es Sinn macht, wohlfahrtsökonomische Methoden für die Erfassung von Nutzenveränderungen zu verwenden (z.B. Contingent valuation).

Abbildung 3: Grundschemata der Inzidenzanalyse (Inzidenzwürfel)



Quelle: Frey und Häusel 1982; Frey und Brugger 1984: 43

4.3. Konkretes Vorgehen und Annahmen

Die Ermittlung der formellen primären Geldinzidenz (FPG) als erster Schritt der Inzidenzanalyse (IA) eignet sich für die Fragestellung in dieser Studie, da dadurch die öffentlichen Finanzen systematisch dargestellt und damit die Finanzierung der Bereitstellung von Gütern und Leistungen des Waldes – bei entsprechender Datengrundlage – transparenter gemacht werden können. Die IA sammelt im ersten Schritt, der formellen primären Geldinzidenz (FPG), finanzielle Daten, die für die weiteren Evaluationsschritte (2-5) unerlässlich sind. Die Qualität des vorhandenen statistischen Datenmaterials hat einen grossen Einfluss auf die Qualität der Ergebnisse. Da die öffentliche Rechnungslegung eine Fülle von Daten liefert, ist zuerst eine begriffliche Abklärung der verwendeten Termini, wie bspw. öffentliche Beiträge, Subventionen, öffentliche und private Waldeigentümer, vorzunehmen. Erst dann können diese Daten verarbeitet und so zum Ausgangspunkt einer Evaluation gemacht werden.

4.3.1. Formelle primäre Geldinzidenz

Die formelle primäre Geldinzidenz (FPG), wird als Finanzflussrechnung dargestellt, die sämtliche Aufwände und Erträge der laufenden Rechnung sowie Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung erfasst. Die Grundidee besteht darin, dass alle Finanzierungsbeiträge und sonstigen Gelder nach Geber und Empfänger sowie nach staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren/Adressaten eingeteilt werden können. Die Empfängerseite wird zudem in ‚Verwaltung‘, ‚Waldeigentümer‘ und ‚Dritte‘ unterteilt (*Tabelle 3*). Im Gegensatz zu Mennel-Hartung (1986) werden hier auch verwaltungsinterne Kosten und Erträge (Abschreibungen etc.) berücksichtigt.

Tabelle 3: Öffentliche Finanzierung der Bereitstellung von Gütern und Leistungen des Waldes in der Schweiz: Geber und Empfänger

Geber		Empfänger		
		Verwaltung	Waldeigentümer	sog. Dritte
Staatliche Akteure bzw. Adressaten	Bund, Kantone, Gemeinden	Forstverwaltung und Forstdienste	Forstbetriebe von Bund, Kantonen und Gemeinden	
Nicht-staatliche Akteure bzw. Adressaten	Bürgergemeinden und Korporationen, Privatwaldeigentümer		Bürgergemeinden und Korporationen, Privatwaldeigentümer	Externe Dienstleister

Bemerkung: Auf die sog. Querfinanzierung nicht-staatlicher Waldeigentümer wird nicht eingegangen (graue Fläche).

In dieser Studie wird hauptsächlich mit Daten aus der Finanzstatistik und der Forststatistik gearbeitet, um die Zahlungsströme identifizieren oder abzuschätzen zu können. Wo detaillierte Daten fehlen, wurden Schätzungen, Expertenmeinungen und eigene Annahmen herangezogen.

4.3.2. Finanzflussschema (FFS)

Grundlage für die formelle primäre Geldindizienz (FPG) bildet das Finanzflussschema (FFS), in dem zwischen ‚Gebern‘ (source) und ‚Empfängern‘ (sink) unterschieden wird (*Abbildung 4*). Auf der Geberseite, (den staatlichen Akteuren) werden die drei Ebenen *Bund, Kantone* und *Gemeinden* aufgeführt. Zwischen diesen drei Ebenen werden Finanzmittel in Form von Beiträgen, Darlehen, Rückzahlungen etc. transferiert. Die Geber können als Leistungsbesteller interpretiert werden.

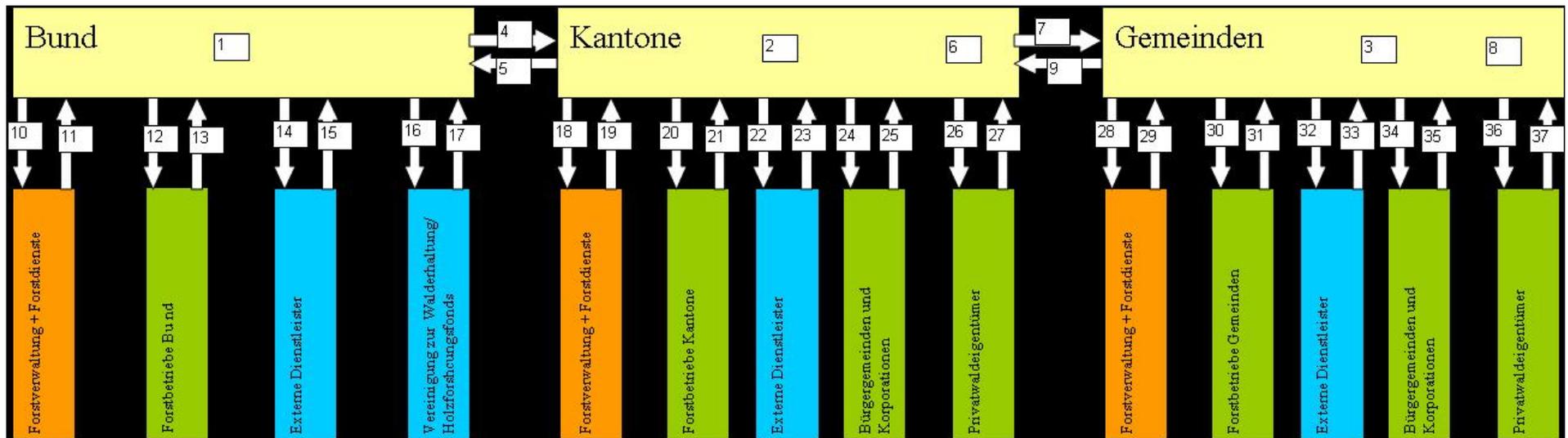
Auf der Empfängerseite werden 6 Kategorien unterschieden, die in staatliche und nicht-staatliche Akteure und Adressaten unterteilt sind (*Tabelle 4*). Die Empfängerkategorien (EK) können als Leistungserbringer interpretiert werden.

Die EK ‚Forstverwaltung und Forstdienst‘ sowie ‚Forstbetriebe von Bund, Kantone und Gemeinden‘ sind den staatlichen Akteuren zuzuordnen. Die EK ‚Vereinigung zur Walderhaltung / Holzforschungsfond‘, ‚externe Dienstleister‘, ‚Bürgergemeinden und Korporationen‘ sowie ‚Privatwaldeigentümer‘ zählen zu den nicht-staatlichen Akteuren bzw. Adressaten. Festzuhalten ist, dass diese Einteilung sich aus den amtlichen Statistiken (Finanz- und Forststatistik) ergibt.

Tabelle 4: Relevante Empfängerkategorien für Bund, Kantone und Gemeinden

<i>Empfängerkategorien</i>	<i>Bund</i>	<i>Kantone</i>	<i>Gemeinden</i>
<i>Staatliche Adressaten:</i>			
Forstverwaltungen / Forstdienste	X	X	X
Forstbetriebe von Bund, Kantonen und Gemeinden	X	X	X
<i>Nicht-staatliche Akteure und Adressaten:</i>			
Vereinigung zur Walderhaltung / Holzforschung	X		
externe Dienstleister	X	X	X
Bürgergemeinden und Korporationen		X	X
Privatwaldeigentümer		X	X

Abbildung 4: Schema zur Darstellung der öffentlichen Finanzflüsse



Bemerkung: die Nummern werden weiter unten für die Zuteilung der Finanzflüsse gebraucht.

Wird die Forschungsfrage auf das Finanzflussschema übertragen, bedeutet dies:

- *Wer bezahlt:* Wer sind die öffentlichen Geldgeber (source)? Dies sind der Bund, die Kantone und die politischen Gemeinden.
- *Wie viel:* Wie viele öffentliche Gelder fließen? Als Datenbasis dient die Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) sowie die Forststatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS).
- *Wofür:* Welche Finanzierungskomponenten für welche Güter und Leistungen (Produkte und Dienstleistungen) sind auf Bundesebene wichtig? Die beiden amtlichen Statistiken (Finanz- und Forststatistik) enthalten keine Daten über die Produkte und Dienstleistungen, die mit der öffentlichen Finanzierung eingekauft werden (= Frage nach dem ‚Wofür‘). In den amtlichen Statistiken werden lediglich Angaben über den Finanzfluss zu den Verwaltungseinheiten, Dienststellen und an Dritte, also zu den Empfängern angegeben. Somit kann die Frage nach dem ‚wofür‘ auf dieser Datengrundlage nicht beantwortet werden.
- *An wen:* Wer ist (erster) Empfänger der öffentlichen Gelder (sink)? Ist es die Verwaltung, sind es Waldeigentümer oder Dritte? Sind es staatliche oder nicht-staatliche Empfänger?

4.3.3. Konten der Finanzstatistik

Für die Auswertung der Daten aus der Finanzstatistik mussten deren forstlich relevanten Konten den einzelnen Empfängerkategorien (LEK) zugeordnet werden. Die Aufgliederung nach Unterebenen, wie sie in der Finanzstatistik vorkommt, wurde für die Zuteilung der Konten zu den EK benötigt. In der Finanzstatistik werden unter der Funktion Forstwirtschaft folgende Unterebenen unterschiedet:

Tabelle 5: Unterebenen der Funktion Forstwirtschaft in der Finanzstatistik

Unterebene	Kürzel	Funktions-Nr. der KJ 1980-1989	Funktions-Nr. der KJ 1990-2002
(1) Forstwirtschaft (Allgemein)	FA	7100	8100
(2) Staatswaldungen	SW	7101	8110
(3) Gemeindewaldungen	GW	7102	8120

Bemerkung: Weitere Ausführungen zu diesen Unterebenen folgen in Kapitel 5.1.3.

Die meisten Konten der Finanzstatistik (EFV) sind selbsterklärend wie z.B. das Konto Beiträge. Eine weiterführende Erklärung bzw. Beschreibung einzelner Inhalte nachfolgender angeführter Konten ist jedoch notwendig, um die gewählte Zuteilung verstehen zu können (detaillierte Beschreibungen der Konten sind in Anhang 7 zu finden).

Die im Forstbereich üblichen Organisationsformen werden den Konten (vgl. *Tabelle 6*) der Finanzstatistik wie folgt zugeordnet:²⁹

- PI + GU = Bürgergemeinden und Korporationen, sowie Stiftungen, Kirch-, Schul- und Armengemeinden
- PH = Privatwaldeigentümer

Tabelle 6: Inhalt der Finanzstatistikkonten

EFV Konto	Beschreibung, Inhalt
Private Institutionen (PI)	Unternehmen und Organisationen, an deren Kapital und/oder Organen ausschliesslich oder vorwiegend Privatpersonen/-Gesellschaften beteiligt sind (z.B. Landwirtschaftsbetriebe, Hauseigentümer, Skilifte, Sportanlagen, Wohnbaugenossenschaften etc.).
Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen (GU)	Öffentliche Gemeinwesen, die Mehrheitsbeteiligung am Kapital und/oder an den leitenden Organen (z.B. Flurgenossenschaften, Kehrichtverbrennung, Nationalbank, Schulen, Wasserkorporationen, Privatbahnen) haben.
Private Haushalte (PH)	Natürliche Personen, die keine oder keine unmittelbaren Produktionsleistungen erbringen.

Quelle: Finanzdirektorenkonferenz 1978: 198ff.

4.3.4. Zuteilung der Finanzstatistikkonten zu den Empfängerkategorien

Die Zuteilung der Konten der Finanzstatistik zu den LEK wird in Aufwand-/Ausgabenkonten sowie Einnahmen-/Ertragskonten gegliedert.

Aufwand / Ausgaben: In der *Tabelle 7* sind die wichtigsten Konten der Aufwands- und Ausgabenseite in der Finanzstatistik aufgeführt.

Tabelle 7: Zuordnung der Aufwands- und Ausgabenkonten in der Finanzstatistik zu den Empfängerkategorien

Empfänger-Kategorien	Konten in der Finanzstatistik			
	Ebene	Unterebene	KJ 1980-1989	KJ 1990-2002
Forstverwaltung, Forstdienste	Bund	FA	Besoldungen und Sozialleistungen 10% von Konsum von Gütern und Diensten Investitionen	Personalaufwand
	Kantone	FA + GW		Sachaufwand (ohne Dienstleistungen und Honorare)
	Gemeinden	FA + SW		Abschreibungen Sachgüter

²⁹ E. Etter, EFV, mündliche Mitteilung, 18. Mai 2004.

Forstbetriebe von Bund, Kantonen oder Gemeinden	Bund (1)		Ausgaben bei den Bundesforstbetrieben: SBB, VBS, etc. (Quelle: Forststatistik)	Ausgaben bei den Bundesforstbetriebe: SBB, VBS, etc. (Quelle: Forststatistik)
	Kantone	SW	Besoldungen und Sozialleistungen	Personalaufwand
	Gemeinden	GW	10% von Konsum von Gütern und Diensten Investitionen	Sachaufwand (ohne Dienstleistungen und Honorare) Abschreibungen Sachgüter
Externe Dienstleister (2)	Bund, Kantone, Gemeinden	FA, SW, GW	90% des Kontos Konsum von Gütern und Diensten (3)	Dienstleistungen und Honorare
Bürgergemeinden und Korporationen (4)	Bund	FA	Subventionen	Vereinigung zur Walderhaltung
	Kantone, Gemeinden	FA, SW, GW	Beiträge an Zweckverbände Investitionsbeiträge an Zweckverbände	Holzforschungsfonds Private Institutionen Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen
Privatwald Eigentümer (5)	Kantone, Gemeinden	FA, SW, GW	Beiträge an Private Haushalte Investitionsbeiträge an Private Haushalte	Private Haushalte

Bemerkungen zu *Tabelle 7*:

- (1) *Forstbetriebe* Bund in den Kalenderjahren (KJ) 1990-2002: Die Zahlen stammen aus der Forststatistik, da es in der Finanzstatistik hierzu keine Daten gibt.³⁰
- (2) *Externe Dienstleister*: Es handelt sich hier um Mittel für Forschung und Entwicklung, Öffentlichkeitsarbeit, Übersetzung von Dokumenten, Beratungsaufträge etc., welche durch Dritte (Forschungseinrichtungen, private Büros etc.) erbracht werden.³¹
- (3) *Externe Dienstleister* in den KJ 1980-1989: In den 1990er Jahren wurden 90% des Sachaufwandes für Dienstleistungshonorare Dritter (z.B. private Übersetzungsbüros oder Beratungsbüros, Forschungseinrichtungen wie WSL, ETH) ausgegeben. Es wird angenommen, dass sich dies in den 1980er Jahren ähnlich verhalten hat.
- (4) *Bürgergemeinden und Korporationen* in den KJ 1990-2002: Unter diese EK fallen auf Bundesebene Ausgaben an den Holzforschungsfonds und an die Vereinigung zur Walderhaltung.³² Die Finanzflüsse setzen sich aus eigenen Beiträgen, durchlaufenden Beiträgen sowie Darlehen und Beteiligungen zusammen.
- (5) *Privatwaldeigentümer* (PWE): Diese EK erhält auf Bundesebene keine direkten Beiträge vom Bund. Auf Ebene Kantone und Gemeinden fliessen Gelder in Form von eigenen und durchlaufenden Beiträgen an die PWE.

³⁰ Urs Baumgartner, EFV, mündliche Mitteilung vom 8. Juli 2004.

³¹ Daniel Lehmann, BUWAL, mündliche Mitteilung vom 8. Juni 2004.

³² Konto 3650: Subventionskomponente 3600 102 (Holzforschungsfonds) und Subventionskomponente 3600 104 (Vereinigung zur Walderhaltung).

Ertrag / Einnahmen:

Tabelle 8 zeigt die wichtigsten Konten der Ertrags- und Einnahmenseite der Finanzstatistik.

Tabelle 8: Zuordnung der Ertrags-/Einnahmenkonten der Finanzstatistik zu den Empfänger-kategorien

Empfänger-Kategorien	Konten der Finanzstatistik			
	Ebene	Unterebene	KJ 1980-1989	KJ 1990-2002
Forstverwaltung, Forstdienste	Bund (1)	FA	Verkauf von Kapitalgütern des Verwaltungsvermögens Rückvergütungen, Übriges Veräusserungen von Finanzvermögen	Regalien und Konzessionen
	Kantone	FA + GW		Vermögenserträge
	Gemeinden	FA + SW		Entgelte
				Abgang von Sachgütern Rückzahlungen Darlehen und Beteiligungen
	Bund		Einnahmen Bundesforstbetriebe, SBB, VBS etc. Quelle: Forststatistik	Einnahmen Bundesforstbetriebe, SBB, VBS etc. Quelle: Forststatistik
Forstbetriebe von Bund, Kantonen und Gemeinden	Kantone	SW	Verkauf von Kapitalgütern des Verwaltungsvermögens Rückvergütungen, Übriges Veräusserungen von Finanzvermögen	Regalien und Konzessionen
				Vermögenserträge
	Gemeinden	GW		Entgelte
				Abgang von Sachgütern Rückzahlungen Darlehen und Beteiligungen
Externe Dienstleister	Alle		Keine Einnahmen	Keine Einnahmen
Bürgergemeinden und Korporationen	Alle		Rückvergütung des Bundes an Dritte (3) Bundesbeiträge an Dritte	Private Institutionen (2) Gemischtwirtschaftliche Institutionen
Privatwaldeigentümer (PWE)	Alle		Gemeindebeiträge durchgehend an Dritte	Dritte – Beiträge für eigene Rechnung (4)

Bemerkungen zu Tabelle 8:

- (1) *Forstverwaltung/Forstdienst* in den KJ 1990-2002: Beim Bund handelt es sich hier um Veräusserung von Grundstücken und Rückzahlungen von Darlehen.
- (2) *Bürgergemeinden und Korporationen* in den KJ 1990-2002: Hier handelt es sich um Rückzahlungen von Darlehen und Beteiligungen sowie um Rückzahlungen von eigenen Beiträgen.
- (3) *Bürgergemeinden und Korporationen / PWE* in den KJ 1980-1989: Für eine genauere Unterteilung fehlten die entsprechenden Informationen. Die erzielten Einnahmen werden unter ‚Dritte‘ verbucht, wodurch keine klare Zuteilung möglich wird.
- (4) *PWE* in den KJ 1990-2002: Es wird angenommen, dass es sich beim Konto ‚Dritte‘ um PWE handelt.

Forschung und Bildung: Ausgaben für Forschung und Bildung auf Bundesebene (Aufgabengebiete 329 bis 340, s. Anhang 1),³³ welche unter Forstwirtschaft aufgeführt sind, werden hier nicht berücksichtigt, da es sich nicht um direkte Ausgaben für die Erstellung von Gütern und Leistungen im Wald handelt.

Lawinenverbauungen: Ursprünglich war die Absicht, Ausgaben für Lawinenverbauungen (Subventionskomponente „Schutzbauten und Anlagen“) aus diesen Betrachtungen auszuklammern, da die hieraus entstehenden Schutzleistungen kein eigentliches Produkt des Waldes darstellen (ebenso wie Verwaltung und Leistungen Dritter)³⁴.

Aus verschiedenen Gründen mussten allerdings die Ausgaben für diese Kategorie trotzdem miteinbezogen werden: Der Bund leistet Beiträge an die Kantone mit dem Zweck „Lawinenverbauungen“. Diese Beiträge sind beim Bund unter der Funktion 760 verbucht (Lawinenverbauungen), werden jedoch bei den Kantonen unter der Funktion 81 (Forstwirtschaft) als Einnahmen verbucht. Dies kann zu grossen Differenzen zwischen Ausgaben- und Einnahmenseite bei Bund und Kantonen führen.³⁵ Die Bundesausgaben für Lawinenverbauungen wurden deshalb miteinbezogen.³⁶ In der Rechnung des Bundes sind die Subventionen für „Schutzbauten und Anlagen“ als Teil von „Schutz vor Naturereignissen“ (Rubriknummer 4600 101) enthalten. Diese machen rund 25% der Nettobelastung beim Bund aus.

4.3.5. Detaillierte Zuordnungsschlüssel

Detaillierte Angaben zur Zuordnung der Aufwand- bzw. Ausgaben- sowie Ertrags- bzw. Einnahmenkonten in der Finanzstatistik zu den Empfänger kategorien (EK) Konten, finden sich in *Tabelle 9 und Tabelle 10*. Der Vollständigkeit halber wurden die Beiträge und Darlehen, welche als Transferzahlungen zwischen Bund, Kantone und Gemeinden fliessen, auch angeführt. Weitere Erklärungen zum Inhalt der Konten finden sich in Anhang 7.

³³ Das Aufgabengebiet (DIR) ist in der Kontonummer der Finanzstatistik enthalten.

³⁴ In der forstlichen Gesamtrechnung (FGR) wurde die Kategorie „Lawinenverbauungen“ ebenfalls ausgeklammert, obwohl es einfacher wäre, diese Schutzbauten in der Forstbranche zu belassen (Murbach, BFS, schriftlicher Mitteilung vom 12. Feb. 2004).

³⁵ E. Etter, EFV, schriftliche Mitteilung vom 13. Jan. 2004.

³⁶ 1990 beispielsweise weist die Detailauswertung des Bundes unter dem Konto Lawinenverbauungen (7600) Beiträge von knapp 96 Mio. SFr. an die Kantone aus (Rubriknr. 4600 101). Die Kantone hingegen verbuchen in diesem Jahr in der Investitionsrechnung als Eingang nur rund 42 Mio. SFr. Das heisst, dass die Bundesbeiträge an die Kantone für Lawinenverbauungen in anderen Konten oder ausserhalb der Forstwirtschaft verbucht werden. Gemäss E. Etter und F. Gholam (beide EFV) sind hier die Daten der Forststatistik zuverlässiger (mündliche Mitteilung von F. Gholam vom 18. Mai 2004). Die Angaben aus den Detailauswertungen des Bundes unter Konto 7600 (Beiträge an Kantone; Kt. 5610) entsprechen diesen Beträgen.

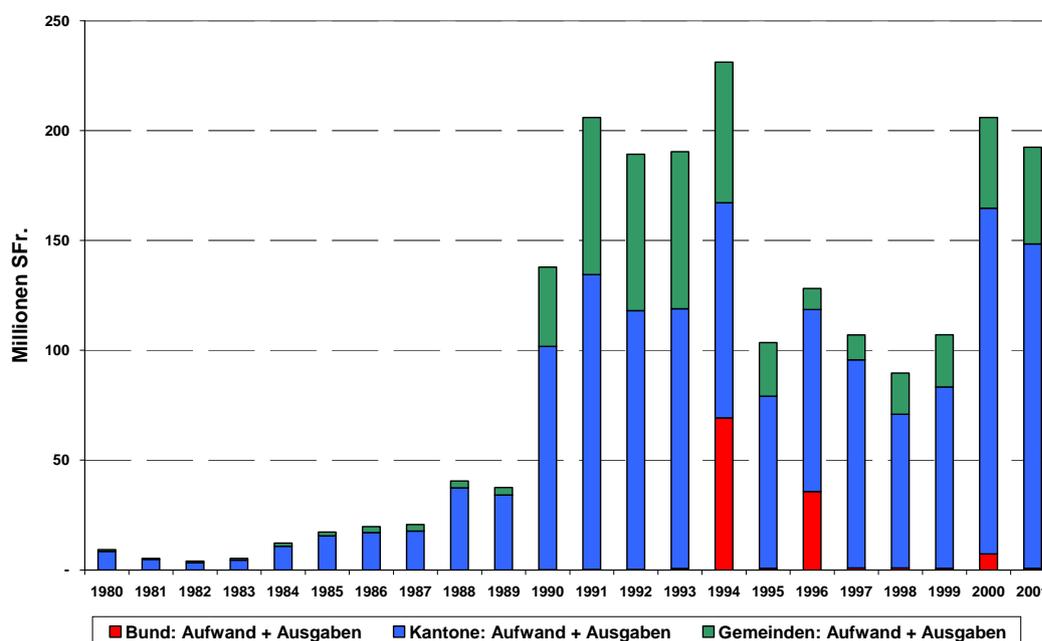
der Einnahmeseite mussten für die 1980er Jahre Annahmen getroffen werden, da die Einnahmen dort für B&K sowie PWE aggregiert aufgeführt sind. Für die Einnahmen wird angenommen, dass diese verhältnismässig den Ausgaben bei den B&K sowie PWE entsprechen.³⁷ Die resultierenden Anteile werden dann entsprechend der Ausgabenverteilung auf die ‚Geberseite‘ d.s. Bund, Kantone und Gemeinden verteilt.

Es wurden drei Varianten geprüft:

- Variante 0: Es werden die Zahlen der Finanzstatistik übernommen und eine Korrektur der Ausschläge auf Bundesebene vorgenommen.
- Variante A: Für B&K werden die Zahlen der Forststatistik herangezogen.
- Variante B: Es wird angenommen, dass sich die Ausgaben in den 1990er Jahren gleich wie in den 1980er Jahren entwickeln.

Variante 0: Bei der 0-Variante wurden die Konten gemäss *Tabelle 9* und *Tabelle 10* zugeordnet, die entsprechenden Durchschnittswerte (der KJ 1980-1989 und 1990-1999) ermittelt und entsprechende Zeitreihen aufgestellt.

Abbildung 5: Variante 0: Aufwand sowie Ausgaben der öffentlichen Hand für die Empfängerkategorie Bürgergemeinden und Korporationen



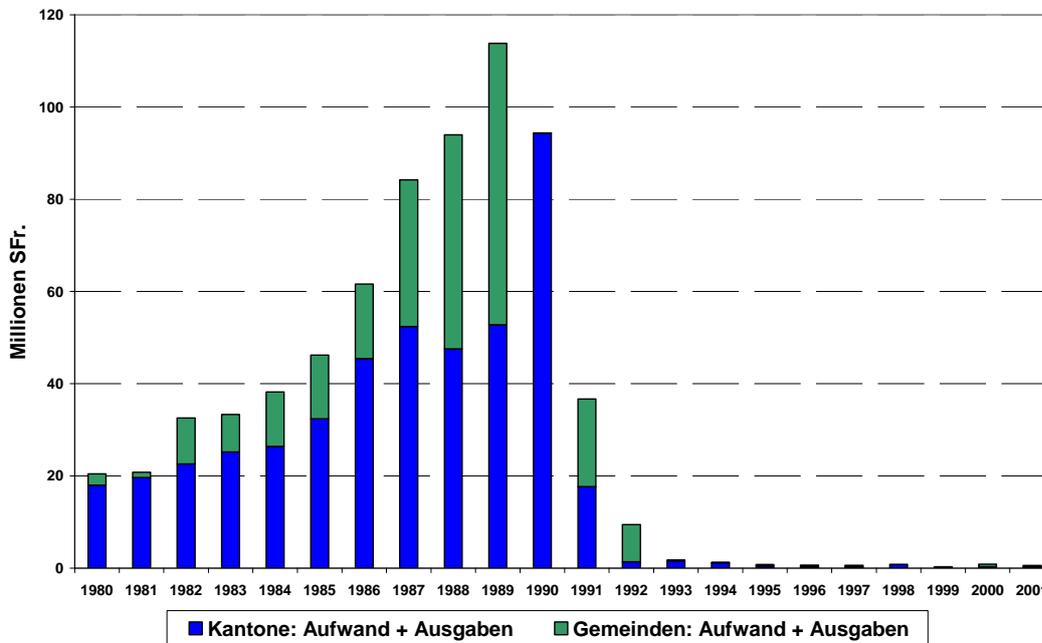
Quelle: Detailauswertungen Finanzstatistik

Bei den B&K werden die Ausschläge bei den Beiträgen des Bundes in den Jahren 1994, 1996 und 2000 den Beiträgen an die Kantone zugeordnet, um an beiden Orten plausible Zeitreihen zu erhalten. Dies ergibt auch bei den Beiträgen an die Kantone einen ausgeglichenen Ver-

³⁷ Da die Einnahmen ohnehin klein sind, ist der daraus möglicherweise resultierende Fehler ebenfalls klein.

lauf.³⁸ Der Anstieg der Ausgaben für PWE in der Variante 0 ist während den 1980er Jahren plausibel. Nicht nachvollziehbar ist jedoch der massive Einbruch der Ausgaben Anfang der 1990er Jahre.

Abbildung 6: Variante 0: Aufwand sowie Ausgaben der öffentlichen Hand für die Empfänger­kategorie Privatwaldeigentümer



Quelle: Detailauswertungen Finanzstatistik

Variante A: Bei dieser Variante wurden die Einnahmen, welche in der Forststatistik unter ‚Beiträge Dritter‘ für Bürgergemeinden, Korporationen, Stiftungen, Kirch-, Schul- und Ar­mengemeinden erscheinen, den Beiträgen der öffentlichen Hand an die EK B&K zugeordnet. Gestützt wird dieses Vorgehen durch den Verlauf der Zeitreihen aus Finanzstatistik und Forststatistik, welche für die EK B&K in den KJ 1980-1990 gut übereinstimmen. Die Zeitreihen fallen erst ab dem KJ 1991 mit dem starken Rückgang der Ausgaben für die Privatwald­eigentümer auseinander.

Diese Entwicklung stützt somit die Annahme, dass von der Summe der Beiträge an B&K (= Private Institutionen und gemischtwirtschaftliche Unternehmungen [PI&GU]_{Finanzstatistik}) so­wie PWE (= Private Haushalte [PH]_{Finanzstatistik}) in der Finanzstatistik, die ‚Beiträge Dritter‘ der Forststatistik [B&K_{Forststatistik}] (einnahmeseitig) abgezogen werden können, um die [Bei­träge an die PWE] zu erhalten.

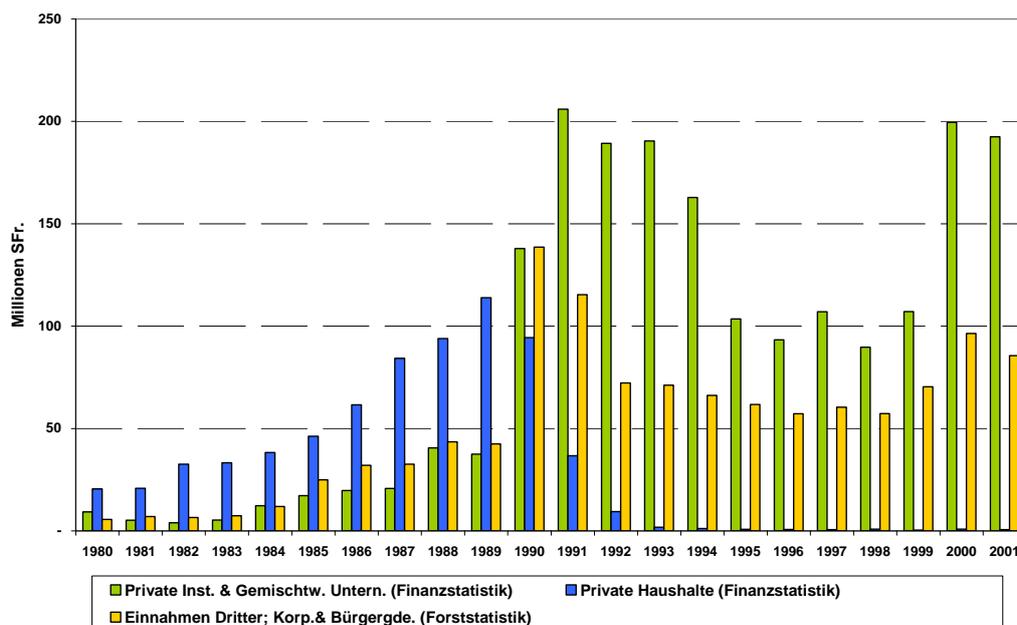
³⁸ Die Ausschläge 1994 (SFr. 68'375'749) und 1996 (SFr. 34'838'842, beide Konto 3650, Beiträge an Private Institutionen, Subventionskomponente 3600 101), wurden dem Konto 3610 (Beiträge an Kantone, Subventions­komponente 3600 101) zugeordnet. Die ausserordentlichen Ausgaben von 2000 (SFr. 6'524'563, Konto 5640, Beiträge an gemischtwirtschaftliche Unternehmungen) wurden ebenfalls dem Konto 3610 zugeordnet.

Die Beiträge and die Privatwaldeigentümer entsprechen damit:

$$[\text{PI\&GU}_{\text{Finanzstatistik}} + \text{PH}_{\text{Finanzstatistik}}] - [\text{Beiträge Dritter}_{\text{Forststatistik}}] = [\text{Beiträge an PWE}]$$

Für die Aufteilung der angepassten Ausgabenreihe auf Bund, Kantone und Gemeinden wird das gegebene Ausgabenverhältnis für die 1990er Jahre genommen.

Abbildung 7: Variante 0: Vergleich von Finanzstatistik und Forststatistik für Bürgergemeinden und Korporationen



Quelle: Detailauswertungen Finanzstatistik

Bemerkung: Hier werden Ausgaben und Aufwand für Bürgergemeinden und Korporationen und Private Haushalte der Finanzstatistik sowie Einnahmen Dritter für Bürgergemeinden und Korporationen der Forststatistik miteinander verglichen.

Variante B: In der Variante B wurde angenommen, dass sich die Ausgaben für die LEK PI&GU sowie PH in den 1990er Jahren *anteilmässig gleich entwickeln* wie in den 1980er Jahren d.h. 25% der Ausgaben gehen an B&K und 75% an Privatwaldeigentümer:

$$[\text{PI\&GU}_{\text{Finanzstatistik,90}} + \text{PH}_{\text{Finanzstatistik,90}}] \times [0.25] = [\text{B\&K}]$$

$$[\text{KI\&GU}_{\text{Finanzstatistik,90}} + \text{PH}_{\text{Finanzstatistik,90}}] \times [0.75] = [\text{PWE}]$$

Schlussfolgerungen: Die Varianten 0 und B sind als nicht plausibel zu bewerten und werden daher verworfen. Bei Variante 0 wird die Nichtplausibilität durch den massiven Rückgang der Ausgaben für PH nach 1990, und bei Variante B durch die sehr starke Änderung des wirtschaftlichen Umfelds der 1990er Jahre im Vergleich zu den 1980er Jahren begründet. Variante A erscheint, gestützt auf das vorliegende Datenmaterial am plausibelsten. Grundsätzlich

muss jedoch festgehalten werden, dass es nicht empfehlenswert ist, Daten aus zwei verschiedenen Quellen zu verwenden.³⁹

Betrachtete Zeitperioden: Die Betrachtungsperioden umfassen die Jahre 1980 bis 1999, aufgeteilt in die Zeitreihen 1980-1989 und 1990-1999. Die Gründe dafür sind:

- *Wirtschaftliche Entwicklung:* Mit Ende der 1980er Jahren verschärfte sich generell die wirtschaftliche Lage und stabilisierte sich in den 1990er Jahren auf tieferem Niveau.
- *Forstpolitische Entwicklung:* In den 1980er Jahren wurde die neue Waldpolitik mit den Bundesbeschlüssen von 1984 (betreffend Waldschäden) und 1988 (betreffend Walderhaltung) vorbereitet und in den 1990er Jahren mit dem neuen Waldgesetz konsolidiert.
- *Neues Rechnungsmodell* in der öffentlichen Rechnung seit 1990.
- Das *Sturmereignis Lothar* (Dezember 1999) wird nicht miteinbezogen.
- Die Zeitabschnitte sollten gleich lang sein.

Um auch die Entwicklung nach 1999 aufzeigen zu können, wurden die Daten der Jahre 2000-2002 jeweils auch in die Zeitreihen integriert, jedoch für die Durchschnittswertberechnungen (1980-1989 und 1990-1999) ausgeklammert. Interessant werden die Vergleiche der Zeitperiode 2000-2009 mit jenen in dieser Studie sein, wobei diese gegenwärtige Dekade ebenfalls mit einem Sturmereignis begann und weitere waldpolitische Veränderungen zu erwarten sind (wie z.B. das neue Waldprogramm Schweiz und eine evt. Waldgesetzrevision im Jahr 2007).

4.4. Fazit zu Methode und Vorgehen

1. Die öffentlichen Finanzen betreffend den Wald werden als Verwaltungsausgaben definiert und bilden die Grundlagen für die Finanzflussrechnung.
2. Es wird zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bzw. Adressaten unterschieden. Zu den staatlichen Akteuren zählen die mit Steuerhoheit ausgestatteten Gebietskörperschaften (Bund, Kantone und Gemeinden) sowie deren Verwaltungseinrichtungen (Forstverwaltung, Forstdienst und Forstbetriebe). Zu den nicht-staatlichen Akteuren und Adressaten zählen die Korporationen, Bürgergemeinden, Privatwaldbesitzer und sog. Dritte, welche externe Leistungen erbringen.
3. Die hier als Verwaltungsausgaben definierten Finanztransaktionen, treten in zwei Formen auf:
 - a. In Form von öffentlichen Beiträgen (Beiträge, Investitionskredite, Finanzhilfen, Abgeltungen).
 - b. In Form der Finanzierung von Forstverwaltungen / Forstdienst sowie von Forstbetrieben von Bund, Kantonen und Gemeinden.

³⁹ E. Etter, EFV, mündliche Mitteilung vom 5. Mai 2004; U. Baumgartner, EFV, mündliche Mitteilung vom 8. Juli 2004.

4. Die Inzidenz-Analyse (IA) ist ein umfangreiches Analysetool und für die Evaluation öffentlicher Finanzen geeignet.
5. In der vorliegenden Studie steht die erste Analyseebene der IA, die formelle primäre Geldinzidenz, im Zentrum. Für alle anderen Schritte fehlt die entsprechende Datengrundlage.
6. Erschwert wird die Analysearbeit zu dieser Studie (Fragestellung) dadurch, dass die Waldwirtschaft in der Schweiz eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden ist und Daten der drei Gebietskörperschaften teilweise nicht konsistent sind.
7. Auf der Geberseite stehen Bund, Kantone und Gemeinden. Auf der Empfängerseite finden sich die Kategorien ‚Forstverwaltung und Forstdienste‘ und ‚Forstbetriebe von Bund, Kantone und Gemeinden‘, welche zu den staatlichen Adressaten gehören. Ebenfalls zu den Empfängern gehören die Kategorien ‚Vereinigung zur Walderhaltung und Holzforschungsfond‘, sog. ‚externe Dienstleister‘, Bürgergemeinden und Korporationen‘ sowie ‚Privatwaldeigentümer‘, die zu den nicht-staatlichen Adressaten zählen.
8. Die in der öffentlichen Rechnung vorkommenden Konten ‚private Institutionen‘ und ‚gemischtwirtschaftliche Unternehmungen‘ werden den Bürgergemeinden und Korporationen zugeordnet. Das Konto ‚private Haushalte‘ wird den Privatwaldeigentümern zugeordnet.
9. Ausgaben für Forschung und Bildung werden im Finanzflussschema ausgeklammert. Die Ausgaben für Lawinenverbauungen sind dagegen im Finanzflussschema enthalten, da die Kantone die entsprechenden Bundesbeiträge unter der Rubrik Forstwirtschaft einbuchen.
10. Grundsätzlich werden die verwendeten Daten für das Finanzflussschema der Finanzstatistik entnommen. Daten aus der Forststatistik werden nur für die EK ‚Forstbetriebe Bund‘ und die EK ‚Bürgergemeinden und Korporationen‘ herangezogen.

Für die Aufteilung der angepassten Ausgabenreihe auf Bund, Kantone und Gemeinden wird das gegebene Ausgabenverhältnis für die 1990er Jahre genommen.

5. Datengrundlage

5.1. Finanzstatistik

Die Finanzstatistik umfasst alle Institutionen, die mit öffentlichen Aufgaben betraut sind. Derzeit sind dies der Bund, die Kantone und die politischen Gemeinden. Früher gehörten beispielsweise auch die Bürgergemeinden dazu, da diese in gewissen Kantonen das Fürsorgewesen betreuten.⁴⁰ Grundsätzlich werden die Bürgergemeinden jetzt jedoch nicht mehr erfasst.⁴¹

Bund, Kantone und Gemeinden arbeiten seit 1977 mit unterschiedlichen Rechnungsmodellen, wodurch eine Erstellung aggregierter und konsolidierter Finanzstatistiken erschwert wird. Die Finanzstatistik basiert auf den öffentlichen Rechnungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden.

5.1.1. Rechnungsmodell von Bund, Kantonen und Gemeinden

Das Rechnungswesen der Kantone und Gemeinden richtet sich seit 1977 nach dem harmonisierten Rechnungsmodell (HRM) und ist für die Führung der öffentlichen Finanzbuchhaltung heute Standard. Es ist ein Finanzbuchhaltungssystem, das sich eng an das privatwirtschaftliche Rechnungswesen mit seinem Konzept der Erfolgsrechnung anlehnt. Darin fehlt jedoch eine ausgebaute Kostenrechnung, wie sie etwa durch das Konzept des New Public Management (NPM) gefordert wird. Der Bund schloss sich 1977 dem HRM nicht an. Er wendet seinerseits ein Rechnungslegungssystem an, das sich an der Kameralistik (reine Einnahmen- und Ausgabenrechnung) orientiert. Als ein Hauptproblem des heutigen Nebeneinanders wird die mangelnde Vergleichbarkeit der Rechnungen zwischen Bund und Kantonen bzw. Gemeinden gesehen (Stalder 2003).⁴²

Ein Vorschlag für eine harmonisierte Kosten- und Leistungsrechnung auf Ebene der Kantone und Gemeinden liegt derzeit vor (Projekt Kolibri). Der Bund arbeitet seit längerem an einer Umgestaltung seines Rechnungswesens, insbesondere will er von der bisherigen kameralistischen auf eine mit dem HRM vergleichbare Rechnungslegung umstellen, um unter anderem die Steuerung der Bundesfinanzen im Rahmen der Schuldenbremse zu gewährleisten (Stalder 2003).

5.1.2. Datenerhebung

Die Datenerhebung erfolgt durch die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), von der Bundes-, Kantons- und Gemeindedaten gesammelt werden (*Abbildung 8*). In kleinen Kantonen (AI, UR etc.) werden alle Gemeinden erhoben, in den grossen (ZH, BE etc.) nur diejenigen,

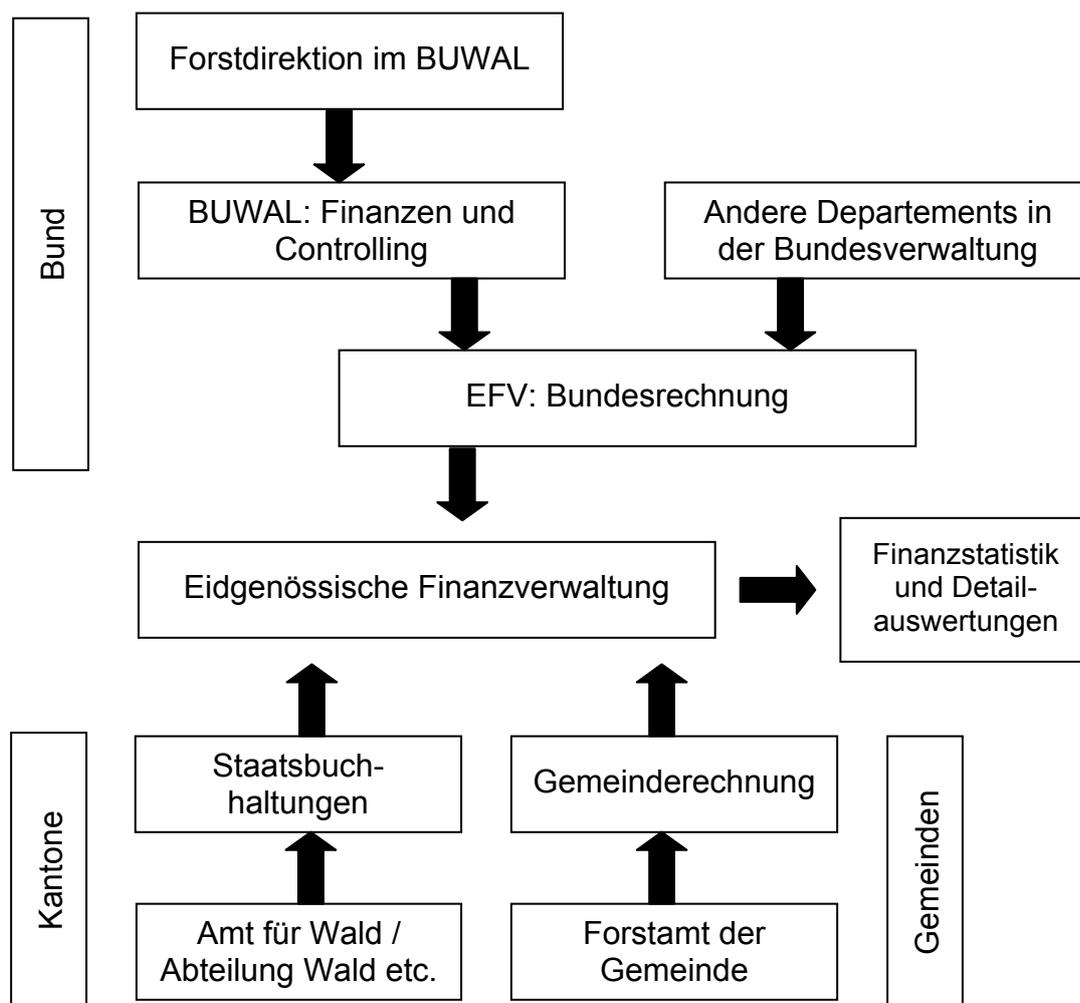
⁴⁰ Die Finanzen von Bürgergemeinden, die eine öffentliche Aufgabe wahrnahmen, wurden in die öffentliche Rechnung integriert (so in BL). Mit dem Übergang zum neuen Rechnungsmodell per 1.1.2000 wurden die öffentlichen Aufgaben jedoch an die Einwohnergemeinden übergeben. Nach dieser Übergabe konnten in der öffentlichen Rechnung im Bereich der Forstwirtschaft (in BL) grössere Abweichungen festgestellt werden. Dies ist jedoch die Ausnahme (Zuppinger, EFV, schriftliche Mitteilung vom 7. Nov. 2003).

⁴¹ Zuppinger, EFV, schriftliche Mitteilung vom EFV, 7. Nov. 2003.

⁴² Sekretär der Finanzdirektorenkonferenz.

welche mehr als 5000 Einwohner zählen. Die öffentliche Rechnung der kleineren Gemeinden wird mittels Hochrechnungen geschätzt, wodurch eine gewisse Unschärfe der Daten entsteht. Die sogenannten Detailauswertungen sind das Produkt dieser Datenerhebungen und sehr detailliert und unübersichtlich. Sie sind jedoch Grundlage für die Finanzstatistik und aller späteren statistischen Auswertungen.⁴³

Abbildung 8: Öffentliche Finanzdaten zum Wald und ihr Weg bis zur Finanzstatistik



Das Problem der Doppelzählungen: Im mehrstufigen Aufbau der staatlichen Organisationen stellt sich das Problem der Konsolidierung der gesamten finanziellen Transaktionen der öffentlichen Haushalte zu einer Gesamtrechnung. Bundesbeiträge werden beispielsweise in der Bundes- und in der Kantonsrechnung verbucht und müssen daher für eine aggregierte Gesamtbetrachtung einmal (als Doppelzählungen) ausgeschieden werden.

⁴³ U. Baumgartner, EFV, mündliche Mitteilung vom 1. Juni 2004.

5.1.3. Gliederung der Finanzstatistik

Die vorliegende Studie basiert auf den Detailauswertungen der öffentlichen Rechnungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Der Kontenrahmen des Bundes bzw. das Rechnungsmodell der Staatsrechnung gliedert sich in die Bestandesrechnung mit Aktiven und Passiven sowie die Verwaltungsrechnung mit Finanzrechnung und Erfolgsrechnung (Staatsrechnung 2000: 305ff.).⁴⁴ Die Detailauswertungen, als Basis der Verwaltungsrechnung, gliedern sich nach institutionellen Kriterien,⁴⁵ Sachgruppen und Funktionen (siehe Anhang 1-3).

Die Sachgruppengliederung zeigt den ökonomischen Charakter der finanziellen Transaktionen des Staates. Sie ermöglicht die Analyse des staatlichen Einflusses auf den gesamtwirtschaftlichen Kreislauf sowie die Einordnung der öffentlichen Haushalte in die nationale Buchhaltung, welche die gesamte Wertschöpfung und die Einkommensverwendung unserer Volkswirtschaft erfasst (Finanzverwaltung 2001, siehe Anhang 2).

Die Sachgruppengliederung unterscheidet zwischen *Finanzvorgängen für eigene Zwecke* (Personalausgaben, Sachaufwand, Investitionen) und *Übertragungen* (an Dritte, öffentliche Haushalte, Unternehmungen) und den Darlehen und Beteiligungen (Finanzverwaltung 2001).

Tabelle 11: Sachgruppengliederung der Verwaltungsrechnung

Sachgruppen Gliederung	Hauptsachgruppe	SGR-Nr.
laufende Ausgaben	Personalausgaben, Sachaufwand, Entschädigungen, Beiträge etc.	3
Investitions- ausgaben	Investitionsgüter, Investitionsbeiträge, Darlehen und Beteiligungen etc.	4
laufende Einnah- men	Fiskaleinnahmen, Vermögenserträge, Entgelte etc.	5
Investitions- einnahmen	Veräusserung von Investitionsgütern, Rückzahlungen etc.	6

Die Hauptsachgruppen (z.B. 56 – Darlehen und Beteiligungen) werden weiter unterteilt in Untergruppen (z.B. 5610 – Kantone) sowie Ausgaben- und Einnahmenrubriken. Solche Einzelkonti werden dann folgendermassen dargestellt:

5610 310 4600 102 = Beiträge Bund an Kantone für Strukturverbesserungen und Erschliessungsanlagen (die letzten 7 Ziffern entsprechen in diesem Fall der Rubriknummer der Subventionskomponente der Forstdirektion).

⁴⁴ Durch die Umgestaltung/Neuzuordnung der Konten im Jahre 1990 hat sich auch die Verwendung der Begriffe verändert.

⁴⁵ Die institutionelle Gliederung folgt der Organisationsstruktur des Bundes.

In der ersten Gliederungsstufe unterscheidet der Kontenrahmen seit der Einführung des neuen Kontensystems im Jahre 1990 zwischen *laufendem Konsum* und *investiven Finanzoperationen* (Staatsrechnung 2000: 320).

Mit der funktionalen Gliederung werden die Finanzvorgänge den einzelnen staatlichen Aufgabenbereichen zugeordnet. Bei der funktionellen Darstellung wird ein sachbezogenes Zuordnungskriterium angewendet, das *Aufgabenprinzip*. So soll gezeigt werden, welche Beträge für die Erfüllung der verschiedenen Aufgaben verwendet werden müssen und welche finanzielle Bedeutung den verschiedenen Aufgaben im Rahmen des Gesamthaushaltes zukommt (Finanzverwaltung 2001, siehe Anhang 3).

Funktional gliedert sich das Forstwesen gemäss Finanzdirektionen (1981: 286) in:

- *Allgemeine Forstwirtschaft*: Aufforstungen ohne Lawinenverbauungen, Bannwarte, Bekämpfung von Waldkrankheiten, Förster, Forstpolizei, Forstvereine, Forstwesen, Forstwirtschaftliche Investitionskredite, Forstwirtschaftliche Wegbauten und Zusammenlegung von Parzellen, Forstwirtschaftlicher Zentralstellenbeitrag, Gebirgswaldpflege, Holzgewinnungskosten, Holztransporte, Waldbewirtschaftungsbeiträge, Waldverbände, Waldverbauungen, Waldwirtschaftspläne.
- *Staatswaldungen*: Staatswaldnutzung, Staatswaldunterhalt.
- *Gemeindewaldungen*: Gemeindewaldnutzung, Gemeindewaldunterhalt.

5.2. Forststatistik und BAR

5.2.1. Forststatistik

Die Forststatistik ist eine Erhebung des Bundesamtes für Statistik (BFS). Die Forststatistik erhebt jährlich sämtliche öffentlichen Forstbetriebe (gemäss Klassifizierung des BFS, vgl. Kapitel 2.1.1). Darunter fallen auch Betriebe von Bürgergemeinden und Korporationen. Auch Angaben zum Privatwald werden erhoben. Die Forststatistik enthält die wichtigsten wirtschaftlichen Kenngrössen zur Schweizer Waldwirtschaft. Sie weist neben Produktionszahlen die Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben während des Wirtschaftsjahres aus (WVS 1996: 15).

5.2.2. Betriebsabrechnung (BAR)

Betriebsabrechnungen werden vom Waldwirtschaftsverband (WVS) seit 1969 von einer steigenden Anzahl Forstbetriebe erstellt. Im heutigen BAR Modell werden Finanzbuchhaltung und Betriebsabrechnung voneinander getrennt geführt, sind jedoch aufeinander abgestimmt. BAR Daten werden heute in der ganzen Schweiz ermittelt, wobei die Abdeckung der Kantone sehr unterschiedlich ist. Im Jahr 2002 beispielsweise weisen nur die Kantone AR, GL, OW, SO und TG eine Abdeckung von über 70% (nach Waldfläche) auf. Die Abdeckung in den französischsprachigen Kantonen ist allgemein tiefer und im Kanton TI gibt es überhaupt keine Betriebe mit einer BAR. Im schweizweiten Durchschnitt lag die Abdeckung 2002 bei knapp

30%.⁴⁶ Die BAR Daten stellen somit Richtwerte dar, sind jedoch für die Schweizer Verhältnis nicht repräsentativ (WVS 1996).

Die unterschiedliche Art der Datenerhebungen und Datenaufbereitung macht es schwierig, die Zahlen von einem System in ein anderes zu übernehmen. Während die Forststatistik und die BAR aufeinander abgestimmt sind, ist die Finanzstatistik weder mit der Forststatistik noch mit der BAR kompatibel.⁴⁷ Die BAR Daten wurden daher für die vorliegende Studie nicht verwendet.

5.3. Fazit zu Datengrundlagen

1. Die Finanzstatistik ist eine gute Datengrundlage für die Erstellung der Finanzflussrechnung.
2. Der Bund verwendet ein anderes Rechnungsmodell als die Kantone und Gemeinden, wodurch eine Vergleichbarkeit erschwert wird.
3. Zu Abweichungen bzw. Unschärfe der Daten können folgende Punkte führen:
 - a. Auf Gemeindeebene werden in den grossen Kantonen nur Gemeinden ab 5.000 Einwohner erfasst. Gemeinden unter diesem Schwellenwert werden gutachtlich hochgerechnet, wodurch eine gewisse Unschärfe entsteht.
 - b. Auf den 3 Ebenen werden Buchungsvorfälle unterschiedlich behandelt bzw. unter anderen Konten verbucht, wodurch Abweichungen entstehen.
 - c. Die unterschiedliche Rechnungsjahrabgrenzung führt zu Abweichungen.
4. Die verschiedenen Statistiken sind oft untereinander inkonsistent. Nur in wenigen Konten sind Übereinstimmungen zu finden.
5. Die Betriebsabrechnung (BAR) wird in der Schweizer Waldwirtschaft von etwa 30 % der Betriebe verwendet. Dadurch können die BAR Daten nicht für repräsentative Vergleiche vor allem mit den Daten aus der Finanz- und Forststatistik herangezogen werden.

⁴⁶ R. Burri, WVS, mündliche Mitteilung vom 1. Juli 2004.

⁴⁷ Das BFS hätte schon öfters gerne auf die Daten der EFV zugegriffen – hat es aber aus oben erwähnten Gründen bisher jedoch noch nicht getan (F. Gholam, EFV, schriftliche Mitteilung vom 14. Mai 2004).

6. Finanzflussrechnung der Akteure in der Waldpolitik

In diesem Kapitel wird eine mögliche Antwort auf die eingangs gestellte Forschungsfrage „*Wer zahlt wie viel, wofür und an wen?*“ gegeben. Mit den empirischen Grundlagen in dieser Studie können ansatzweise einige Finanzflüsse i.Z.m. dem Wald dargestellt und damit fürs erste die Beiträge der öffentlichen Haushalte für die Bereitstellung von Gütern und Leistungen des Waldes abgeschätzt werden.

In diesem Zusammenhang sind folgende Begriffe relevant:

1. Als *Bruttoausgaben* von Bund, Kantonen und Gemeinden werden die Summen von Aufwendungen sowie Ausgaben verstanden, wobei die sog. *Doppelzählungen* darin *enthalten* sind.
2. Als *Nettoausgaben* von Bund, Kantonen und Gemeinden werden die Summen von Aufwendungen sowie Ausgaben verstanden, wobei die sog. *Doppelzählungen* *abgezogen* wurden.
3. Als *Nettobelastung* wird die Summe aus Aufwendungen plus Ausgaben abzüglich Erträge plus Einnahmen *auf Seiten der Geber* (das sind Bund, Kantone und Gemeinden) verstanden.
4. Als *Nettofinanzierung* wird die Summe von Aufwendungen plus Ausgaben abzüglich Erträgen plus Einnahmen *auf Seiten der Empfänger* verstanden.

Wie in Kapitel 4.3 dargestellt, wird zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bzw. Adressaten unterschieden. Zu den staatlichen Akteuren zählen Bund, Kantone und Gemeinden sowie die staatlichen Empfängerkategorien (EK) ‚Forstverwaltung und Forstdienst‘ und ‚Forstbetriebe von Bund, Kantone und Gemeinden‘. Nicht-staatliche Adressaten sind demnach ‚Bürgergemeinden und Korporationen‘, ‚Privatwaldeigentümer‘ sowie sog. ‚Dritte‘ wie beispielsweise Ingenieur- und Beratungsbüros, welche Beratungsaufträge von der Forstverwaltung oder den Forstbetrieben übernehmen.

6.1. Geberseite – Bund, Kantone und Gemeinden

Die Geberseite bestehend aus dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden sind staatliche Akteure. In ihrer Eigenschaft als Waldbesitzer (über ihre Forstbetriebe) sind sie jedoch auch staatliche Adressaten. Im Folgenden werden die Bruttoausgaben, Nettoausgaben und Nettobelastung der Geberseite aufgrund der vorhandenen Datengrundlagen betrachtet.

6.1.1. Bruttoausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden

Die öffentlichen Bruttoausgaben für den Wald werden direkt mit den unbearbeiteten Daten aus der Finanzstatistik gerechnet (vgl. Variante I unter Kapitel 6.1.3).

Zwischen den 1980er und 1990er Jahren, haben (inklusive Doppelzählungen) die entsprechenden Bundesausgaben um knapp 300 % und die Kantonsausgaben um das Doppelte zuge-

nommen. Die Gemeindeausgaben haben sich im gleichen Zeitraum um 75 % erhöht. Da es sich hier um Bruttowerte handelt, sind diese Zahlen nicht besonders aussagekräftig. Die Bundesbeiträge fließen fast in ihrem gesamten Umfang an die Kantone, wo diese in der Folge wieder unter den Ausgaben aufscheinen (= Doppelzählungen). Eine Interpretation der Bruttoausgaben hat wenig Aussagekraft und unterbleibt daher.

Tabelle 12: Durchschnittliche jährliche Bruttoausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden für die Funktion Forstwirtschaft (inklusive Lawinenverbauungen)

	1980-1989	1990-1999	Zunahme 1980er bis 1990er	
	Mio. SFr./J.	Mio. SFr./J.	in Mio. SFr./J.	in %
Bund	65.3	258.5	193.2	296%
Kantone	229.1	466.3	237.2	104%
Gemeinden	285.6	500.5	214.9	75%

Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik

6.1.2. Nettoausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden

Die Nettoausgaben zeigen die tatsächlichen Ausgaben in den drei Gebietskörperschaften. Sie berechnen sich wie folgt:

$\text{Nettoausgaben} = \text{Aufwendungen} + \text{Ausgaben} - \text{Doppelzählungen}$

Tabelle 13 zeigt die Nettoausgaben für Bund, Kantone und Gemeinden und ihre Entwicklung im Zehnjahresdurchschnitt.

Tabelle 13: Durchschnittliche jährliche Nettoausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden für die Funktion Forstwirtschaft (ohne Lawinenverbauungen)

	1980-1989	1990-1999	Zunahme 1980er bis 1990er	
	Mio. SFr./J.	Mio. SFr./J.	in Mio. SFr./J.	in %
Bund	65.3	165.9	100.6	154%
Kantone	167.4	265.8	98.4	59%
Gemeinden	233.8	308.6	74.8	32%
Total	466.5	740.3	273.8	59%

Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik

Quelle für die Nettoausgaben bzw. die Doppelzählungen ist die jährlich erscheinende Statistik zu den öffentlichen Finanzen der Schweiz. Die Beiträge für Lawinenverbauungen sind in den Bundesdaten der 1990er Jahre im Gegensatz zu den Daten in *Tabelle 12* nicht enthalten. Ein Teil der Abweichungen auf Bundesebene für die 1990er Jahre sind auf den Abzug dieser Beiträge zurückzuführen. Im Nettovergleich steigen die Ausgaben des Bundes um rund 150 %, jene der Kantone um rund 60 % und der Gemeinden um 32 %.

Der Vergleich zwischen Brutto- und Nettoausgaben lässt den Schluss zu, dass die Doppelzählungen in den 1980er Jahren viel kleiner gewesen sein mussten und damit als ein Hinweis auf wachsende Finanzflüsse zwischen Bund und Kantonen bzw. Kantonen und Gemeinden gewertet werden können. Demzufolge haben die Gemeinden am meisten für den Wald aufgewendet (Bund 20 %, Kantone 25 % und die Gemeinden 45 %).

6.1.3. Nettobelastung

Die Nettobelastung zeigt, was die Bereitstellung von Gütern und Leistungen des Waldes finanziell die öffentlichen Haushalte kostet. Die Nettobelastung für die Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden errechnet sich wie folgt:

$$\text{Nettobelastung Total} = \text{Aufwendungen}^1 - \text{Erträge}^1 + \text{Ausgaben}^2 - \text{Einnahmen}^2$$

Bemerkung: Bis 1989 werden nur Ausgaben und Einnahmen erhoben und ab 1990 noch zusätzlich Daten aus der laufenden Rechnung und aus der Investitionsrechnung.

Die Nettobelastung kann von der Geberseite her mit den zur Verfügung stehenden Finanzstatistikzahlen direkt berechnet werden (vgl. Variante I in *Tabelle 14*), wobei in diesen Zahlen die Lawinenverbauungsausgaben mit enthalten sind (im Gegensatz zu *Tabelle 13*).

Tabelle 14: Variante I: Nettobelastung von Bund, Kantonen und Gemeinden für die Funktion Forstwirtschaft (inklusive Lawinenverbauungen)

	1980-1989	1990-1999	Zunahme 1980er bis 1990er	
	Mio. SFr./J.	Mio. SFr./J.	in Mio. SFr./J.	in %
Bund	65.4	248.9	183.5	281%
Kantone	108.1	221.1	113.0	105%
Gemeinden	83.5	132.4	48.9	59%
Total	257.0	602.4	345.4	134%

Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik

Die Nettobelastung insgesamt inklusive Lawinenverbauung zeigt auf Bundesebene einen Anstieg um das 2,8-fache. Auf Kantonsebene verdoppelt sich dieser Wert. Bei den Gemeinden fällt der Anstieg mit 60 % weniger hoch aus. Als Grund für den erhöhten Anstieg im Vergleich zu den Zahlen in *Tabelle 13* kann zum einen die Berücksichtigung der Lawinenverbauungsausgaben und zum anderen die Ergänzung der Berechnung um Daten aus der laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung gesehen werden.

6.2. Empfängerseite

Was auf der Geberseite Ausgaben sind, sind auf der Seite der Empfänger Einnahmen. Mit dem veränderten Begriff ‚Nettofinanzierung‘ wird die Differenz zwischen den Erträgen sowie Einnahmen und den Aufwendungen sowie Ausgaben verstanden.

Bei den Empfängern wird zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren unterschieden. Staatliche Adressaten sind im Verständnis dieser Studie die Forstverwaltungen und die Forstdienste sowie die Forstbetriebe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Nicht-staatliche Adressaten sind die Vereinigung zur Walderhaltung, der Holzforschungsfonds (nur Bund), sog. externe Dienstleister (aufgrund der Ausscheidung in der Finanzstatistik), Bürgergemeinden und Korporationen sowie Privatwaldeigentümer.

Aufgabe der staatlichen Adressaten auf der Empfängerseite ist es, öffentliche Güter und Leistungen (Beratung etc.) zu erstellen, während bei den nicht-staatlichen Adressaten zu erwarten ist, dass sie sich eher auf die Erstellung privater bzw. marktfähiger Güter und Leistungen

(Holz etc.) konzentrieren werden. Im Anschluss wird die Nettofinanzierung der Empfänger aufgrund der vorhandenen Datengrundlagen betrachtet.

6.2.1. Forstverwaltung und Forstdienst

Table 15 zeigt die Entwicklung der Nettofinanzierung für die Bundesverwaltung und den kantonalen Forstdienst. Hieraus ist zu erkennen, dass auf Bundesebene die Zunahme in Prozenten und auf Kantonsebene die Zunahme betragsmässig am stärksten war. Auf Ebene der Gemeindeverwaltungen ist eine knappe Verdreifachung im Vergleich der beiden Dezennien gegeben. Diese Zunahme ist primär mit den Aufträgen zur Waldschadensbekämpfung bzw. Waldpflege Mitte und Ende der 1980er Jahre zu erklären.

Table 15: Nettofinanzierung von Forstverwaltung und Forstdienste

	1980-1989	1990-1999	Zunahme 1980er bis 1990er	
	Mio. SFr./J.	Mio. SFr./J.	in Mio. SFr./J.	in %
Bundesverwaltung	7.1	46.4	39.3	554%
Kantonsverwaltung	44.9	92.7	47.8	106%
Gemeindeverwaltung	1.3	5.0	3.7	285%
Total	53.3	144.1	90.8	170%

Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik

6.2.2. Forstbetriebe von Bund, Kantonen & Gemeinden

Die sog. Nettofinanzierung der Forstbetriebe des Bundes, der Kantone und der Gemeinden nimmt im Betrachtungszeitraum insgesamt gesehen ab (s. Table 16). Die politischen Gemeinden sind mit rd. 30 % Waldflächenanteil (s. Kapitel 3.1) die grössten Waldbesitzer beim öffentlichen Wald und mit ihren Forstbetrieben in der Rohstoffproduktion (Holzerzeugung) tätig. Bei den Forstbetrieben der Kantone wurde die Nettofinanzierung in den beiden Vergleichszeiträumen halbiert. Die Forstbetriebe des Bundes zeigen zwar die grösste Steigerungsrate an Nettofinanzierung, in absoluten Zahlen gesehen jedoch nur einen Bruchteil jenes Betrages, der an Forstbetriebe der Gemeinden und der Kantone floss.

Table 16: Nettofinanzierung der Forstbetriebe des Bundes, der Kantone und Gemeinden

	1980-1989	1990-1999	Zunahme 1980er bis 1990er	
	Mio. SFr./J.	Mio. SFr./J.	in Mio. SFr./J.	in %
Forstbetriebe Bund	0.2	1.1	0.9	450%
Forstbetriebe Kantone	37.0	18.6	-18.4	-50%
Forstbetriebe Gde.	165.1	156.6	-8.5	-5%
Total	202.3	176.3	-26.0	-13%

Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik und Forststatistik

6.2.3. Nettofinanzierung von externen Dienstleistungen (Dritter)

Die Nettofinanzierung, welche für externe Dienstleistungen (z.B. von Ingenieurbüros) aufgewendet wurde, hat sich in den beiden Vergleichsperioden nur geringfügig verändert. Auffällig ist hierbei die Zunahme dieser eingekauften Dienstleistungen auf Bundesebene, die jedoch als Absolutbetrag nur einen kleinen Teil ausmacht (Table 17).

Tabelle 17: *Nettofinanzierung für externe Dienstleistungen Dritter*

	1980-1989	1990-1999	Zunahme 1980er bis 1990er	
	Mio. SFr./J.	Mio. SFr./J.	in Mio. SFr./J.	in %
Bund	1.4	6.8	5.4	386%
Kantone	27.7	25.5	-2.2	-8%
Gemeinden	72.7	73.0	0.3	0%
Total	101.8	105.3	3.5	3%

Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik

6.2.4. Bürgergemeinden und Korporationen (B&K)

In Kapitel 4.3.6 sind jene Annahmen angeführt, welche für die Berechnung der Nettofinanzierung bei der Empfänger-kategorie B&K getroffen wurden. Die nachfolgenden Ergebnisse sind daher – unter Berücksichtigung dieser Annahmen– vorsichtig zu interpretieren.

Vom Bund fließen direkt keine Beiträge an Bürgergemeinden und Korporationen. Die Nettofinanzierung bei den Bürgergemeinden und Korporationen geht von den Kantonen und Gemeinden aus und stieg in den beiden Vergleichsperioden sehr stark an (Tabelle 18). Für diese Schätzung wurden Daten aus der Finanz- und der Forststatistik herangezogen.

Tabelle 18: *Nettofinanzierung von Bürgergemeinden und Korporationen*

	1980-1989	1990-1999	Zunahme 1980er bis 1990er	
	Mio. SFr./J.	Mio. SFr./J.	in Mio. SFr./J.	in %
Bund	0.0	0.0	0.0	0%
Kantone	8.5	52.0	43.5	512%
Gemeinden	1.0	19.7	18.7	1870%
Total	9.5	71.7	62.2	655%

Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik und Forststatistik

6.2.5. Privatwaldeigentümer (PWE)

In Kapitel 4.3.6 sind jene Annahmen angeführt, welche für die Berechnung der Nettofinanzierung bei der Empfänger-kategorie PWE getroffen wurden. Die folgenden Ergebnisse in sind – unter Berücksichtigung dieser Annahmen – vorsichtig zu interpretieren. Auf Kantons- und Gemeindeebene nimmt die Nettofinanzierung der Privatwaldeigentümer mit über 100% stark zu (Tabelle 19). Für diese Schätzung wurden Daten aus der Finanz- und der Forststatistik herangezogen.

Tabelle 19: *Nettofinanzierung der Privatwaldeigentümer*

	1980-1989	1990-1999	Zunahme 1980er bis 1990er	
	Mio. SFr./J.	Mio. SFr./J.	in Mio. SFr./J.	in %
Bund	0.0	0.0	0.0	0%
Kantone	21.8	53.3	31.5	144%
Gemeinden	12.6	26.8	14.2	113%
Total	34.4	80.1	45.7	133%

Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik und Forststatistik

6.2.6. Finanzielle Transferzahlungen der Geberseiten

Die finanziellen Transfers des Bundes an die Kantone sind in den 1990er Jahren aufgrund der gesetzlichen Änderungen in den 1980er Jahren um das Zweieinhalbfache angestiegen. Die Zahlungstransfers der Kantone an die Gemeinden sind im gleichen Betrachtungszeitraum um das Eineinhalbfache angestiegen. Alle weiteren Transfers sind betragsmässig relativ klein (Tabelle 20).⁴⁸

Tabelle 20: Finanzielle Transfers auf Geberebene

	1980-1989	1990-1999	Zunahme 1980er bis 1990er	
	Mio. SFr./J.	Mio. SFr./J.	in Mio. SFr./J.	in %
Bund an Kantone	56.3	198.7	142.4	253%
Kantone an Gde.	60.3	148.5	88.2	146%
Gde an Kt/ Gde	0.0	10.3	10.3	
Total	116.6	357.5	240.9	207%

Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik

Bemerkung: Nicht berücksichtigt in dieser Tabelle sind die Beiträge von Kantonen an Kantone (1980er Jahre: 0.07; 1990er Jahre: 0.27 Mio. SFr./J.) und von Kantonen an den Bund (0.02 bzw. 0.66 Mio. SFr./J.).

6.3. Finanzflussschema

Für die Erstellung des Finanzflussschemas (Abbildung 10) wurden die in Kapitel 6.2 berechneten Nettofinanzierungen (Tabelle 14) der Empfänger kategorien (EK) sowie die generierten Einnahmen in den entsprechenden EK verwendet (Variante I – siehe die Tabellen 14, 24 und 25 im Anhang 4). Die Nettobelastung der Geberseite wurde von den EK rückgerechnet, damit die Summe der Nettobelastungen von Bund, Kantonen und Gemeinden der Nettofinanzierung der EK entspricht (Variante II – siehe die Tabellen 14, 24 und 25 im Anhang 4). Die Nettobelastung nach Variante II bzw. die Differenz von Variante I und II ist in Tabelle 21 dargestellt.

Tabelle 21: Vergleich Variante I und II: Nettobelastung von Bund, Kantonen und Gemeinden

	Var. I	Var. II	Differenz Var. I und II	Var. I	Var. II	Differenz Var. I und II
	1980-1989 (Mio. SFr./J.)			1990-1999 (Mio. SFr./J.)		
Bund	65.4	65.3	0.1	248.9	252.6	-3.7
Kantone	108.1	86.8	21.3	221.1	186.7	34.4
Gemeinden	83.5	16.6	66.9	132.4	138.4	-6.0
Total	257.0	168.7	88.3	602.4	577.7	24.7

Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik

⁴⁸ Wie bereits erwähnt, wurden Peaks auf Bundesebene unter dem Konto 3650 der Jahre 1994 (68'375'749 SFr.) und 1996 (34'838'842 SFr.) sowie dem Konto 5640 im Jahr 2000 (6'524'563 SFr.) erfasst und dem Konto ‚Beiträge Bund an Kantone‘ zugeordnet.

Die Differenzen sind auf Bundesebene gering, auf Ebene der Kantone in den 1980er Jahren mit 21,3 Mio. SFr./Jahr und in den 1990er Jahren mit 34,4 Mio. SFr./Jahr beträchtlich. Am stärksten ist die Differenz bei den Gemeinden in den 1980er Jahren mit rd. 70 Mio. SFr./Jahr. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Summe der Differenzen in den 1980er Jahren mit 88,3 Mio. SFr./Jahr deutlich grösser ist als in den 1990er Jahren mit knapp 25 Mio. SFr./Jahr.

Die Differenzen zwischen den Varianten I und II sind folgendermassen zu erklären:

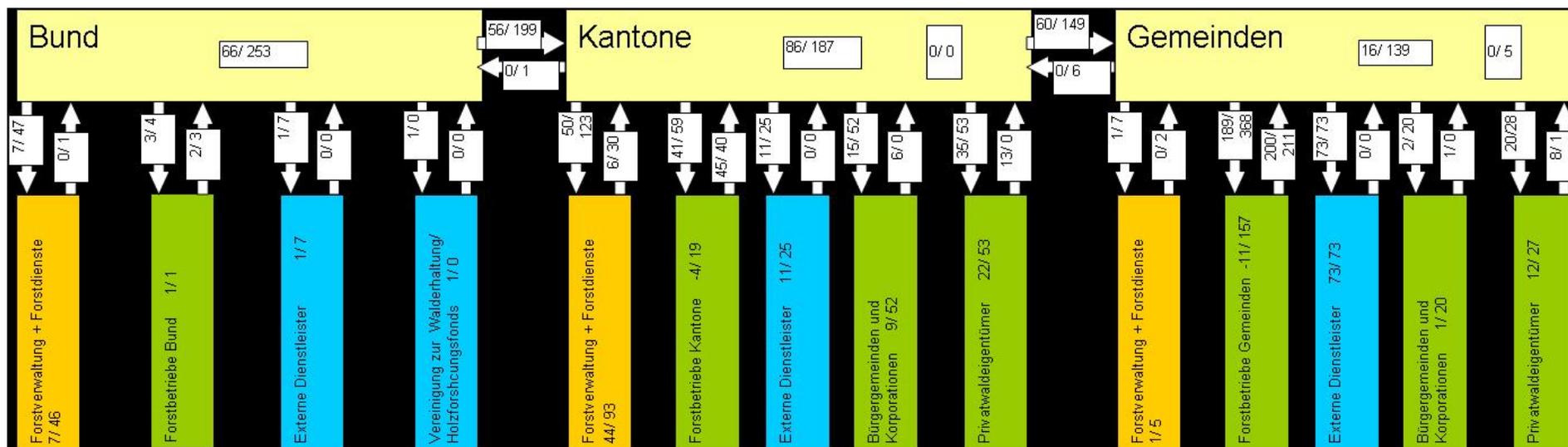
- Die Rechnungsjahrabgrenzung von Bund, Kantonen und Gemeinden ist unterschiedlich.
- Die Beiträge auf der Ausgabenseite und der Einnahmenseite sind unterschiedlich, da bspw. Überweisungen von den Kantonen an die Gemeinden, welche bei den Kantonen auf der Ausgabenseite verbucht werden, bei den Gemeinden auf der Einnahmenseite nicht oder nicht in gleicher Höhe eingebucht werden ⁴⁹. Die Gründe hierfür konnten mit dieser Studie nicht eruiert werden.

Das Finanzflussschema in *Abbildung 9* ist gemäss Variante II von der Empfängerseite rückgerechnet. Entsprechend den Empfehlungen der EFV ⁵⁰ wurde bei den horizontalen Transfers zwischen den einzelnen Ebenen jeweils von der Ausgabenseite ausgegangen (*Anhang 4*).

⁴⁹ Ein Beispiel: die Kantone weisen in den 1980er Jahren ausgabenseitig rund 60 Mio. SFr. an Beiträgen an die Gemeinden aus, die Gemeinden nehmen auf der Einnahmenseite jedoch nichts ein. Dies erklärt bereits eine Differenz von 60 Mio. SFr./J.

⁵⁰ E. Etter, EFV, mündliche Mitteilung, vom 5. Mai 2004.

Abbildung 9: Finanzflüsse von Geberseite (source) zu Empfängerseite (sink) in Mio. SFr./Jahr (jährliche Durchschnitte 1980-1989 / 1990-1999)



Bemerkung: Beiträge von Kantonen an Kantone sowie von Gemeinden an Gemeinden werden in der Nettobelastung der Geberseite nicht berücksichtigt, da es sich sowohl um Ausgaben wie um Einnahmen auf der jeweiligen Ebene handelt.

7. Zeitliche Entwicklungen bei der öffentlichen Finanzierung

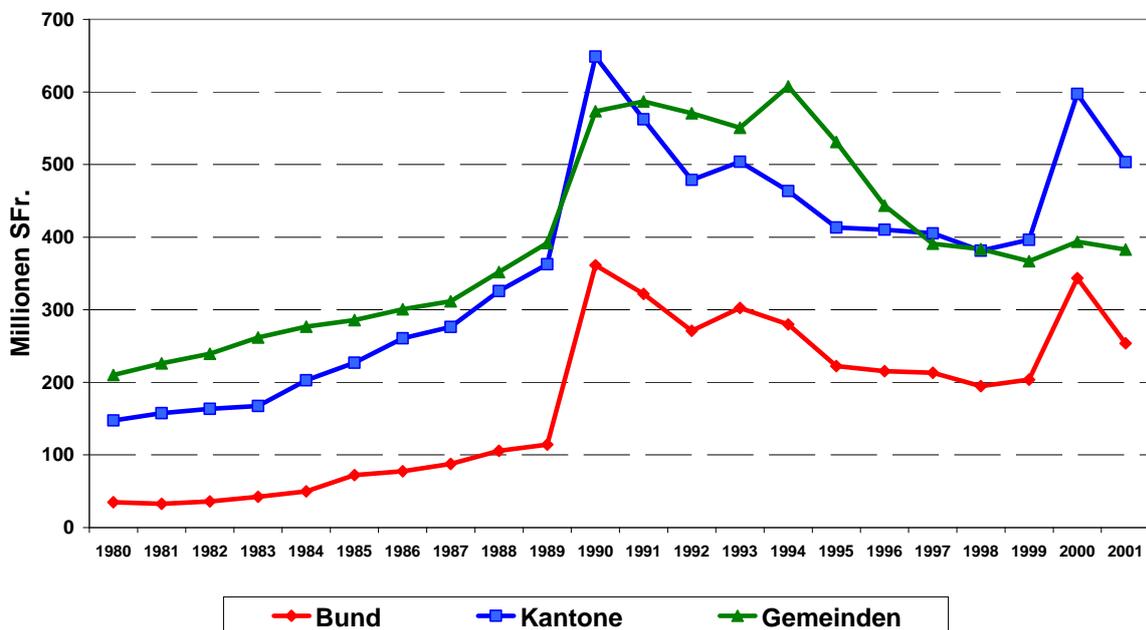
In Kapitel 7 wird die zeitliche Dynamik zwischen dem Jahr 1980 und 2001 dargestellt.

7.1. Geberseite: Bund, Kantone und Gemeinden

7.1.1. Bruttoausgaben⁵¹

Die Kurven der Bruttoausgaben (also inklusive Doppelzählungen; vgl. hierzu Einführungsteil in Kapitel 6) von Bund und Kantonen verlaufen nahezu parallel, wobei die Ausgaben des Bundes jeweils um rd. 150 – 200 Mio. SFr./J. tiefer liegen. Die Ausgaben der Gemeinden zeigen einen etwas anderen Verlauf, liegen jedoch insgesamt in der Grössenordnung der Kantone. Die beiden Peaks korrelieren mit den Sturmereignissen im Jahre 1990 (Sturm Vivian) und Ende 1999 (Sturm Lothar). Abgesehen von einem weiteren Anstieg im Jahre 1993, nehmen die Ausgaben des Bundes und der Kantone bis 1999 kontinuierlich ab. Das Maximum der Gemeinden liegt im Jahr 1994, danach nehmen die Ausgaben jedoch stärker ab als bei Bund und Kantonen (*Abbildung 10*).

Abbildung 10: Entwicklung der Bruttoausgaben (inklusive Doppelzählungen) 1980-2001



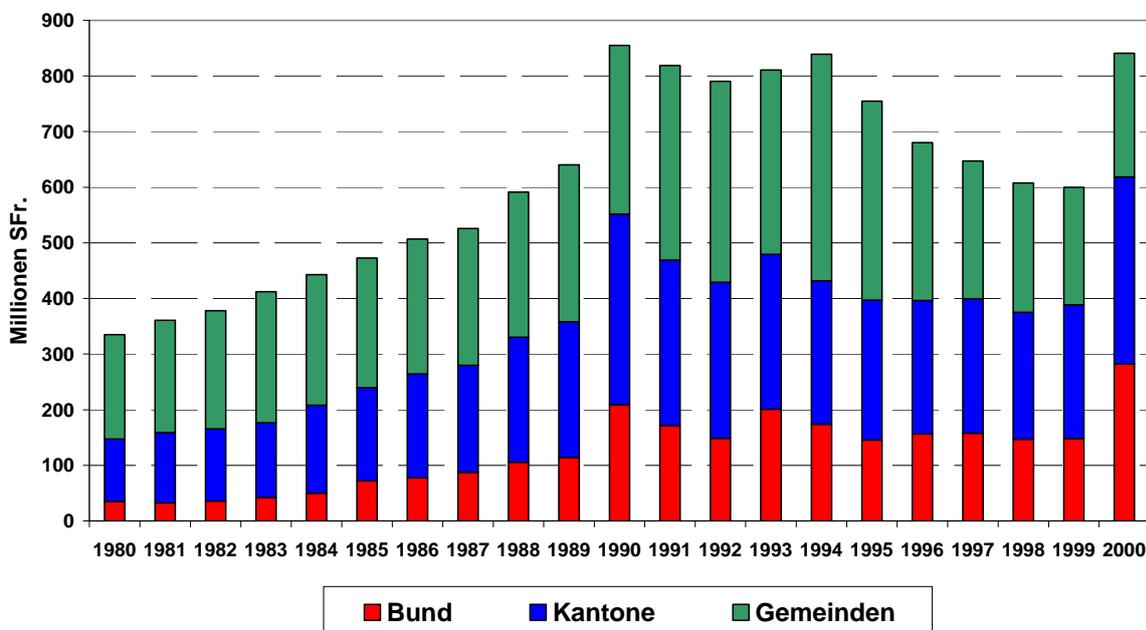
Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik

⁵¹ Aufwand und Ausgaben inklusive Doppelzählungen (s. Einführungsteil in Kapitel 6)

7.1.2. Nettoausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden

Die Nettoausgaben (vgl. Einführungsteil in Kapitel 6) steigen in den 1980er Jahren kontinuierlich von 330 Mio. SFr. auf ca. 850 Mio. SFr. im Jahr 1990. Im Jahre 1994 folgte mit knapp 840 Mio. SFr. ein weiteres Maximum, das hauptsächlich durch gestiegene Gemeindeausgaben bedingt war. Bis zum Jahre 1999 kommt es dann zu einem Rückgang auf knapp 600 Mio. SFr. im Jahr 1999. Das Sturmereignis Lothar Ende 1999 führt im Jahr 2000 zu einem Anstieg der Nettoausgaben auf rd. 840 Mio. SFr (Abbildung 11).

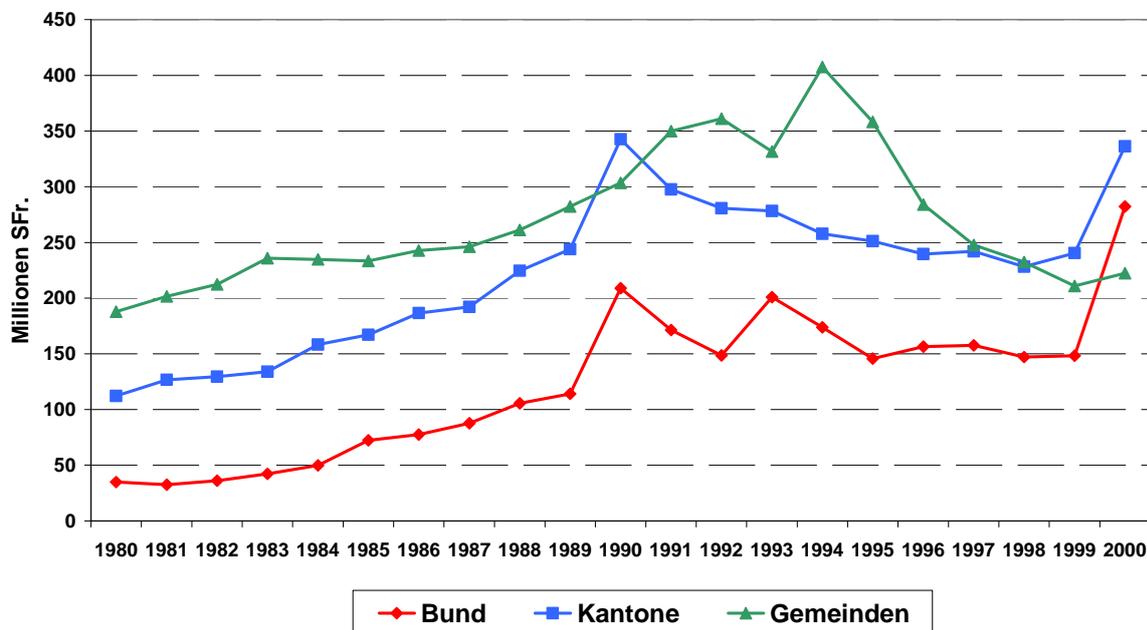
Abbildung 11: Entwicklung der aggregierten Nettoausgaben (excl. Doppelzählungen) 1980-2000



Daten: Finanzverwaltung 1980-2001

Die Bundes- und Kantonsausgaben (Abbildung 12) verlaufen ähnlich, da gem. des Art. 8 SuG die Bundesbeiträge an jene der Kantonsbeiträge gekoppelt sind. Der Höhepunkt der Nettoausgaben der Gemeinden ist zeitlich um rd. vier Jahre verschoben.

Abbildung 12: Entwicklung der Nettoausgaben (excl. Doppelzählungen) von Bund, Kantonen und Gemeinden in den Jahren 1980-2000



Daten: Finanzverwaltung 1980-2001

7.1.3. Nettobelastung von Bund, Kantonen und Gemeinden

Die Entwicklung der Nettobelastung der öffentlichen Haushalte (= Erträge + Einnahmen abzüglich Aufwendungen – Ausgaben) ist im wesentlichen eine Folge der Bundesbeschlüsse von 1984 und 1988⁵², welche den Grundstein für das neue Waldgesetz im Jahre 1991 legten. Die 1990er Jahre sind bestimmt vom Sturm Vivian (1990) und einer Stabilisierung der Nettobelastung, bevor Ende 1999 der Sturm Lothar (2000) einen weiteren Anstieg der Ausgaben zur Folge hat (Abbildung 13).

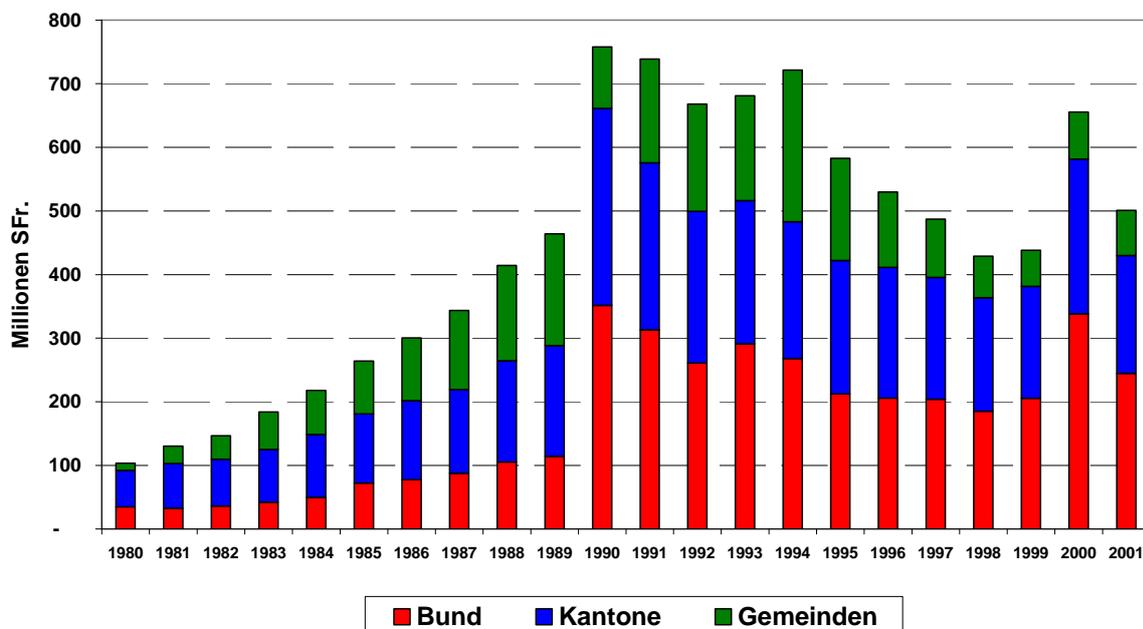
Da Bund und Kantone dieselben Leistungen (Leistungs-Tatbestände) mit unterschiedlichen Bezeichnungen und Kategorien erfassen und verbuchen, hat dies für diese Studie zur Folge, dass beispielsweise auf Ebene Bund „Schutzbauten und Anlagen“ als Teil von „Schutz vor Naturereignissen“ (Rubrikennummer 4600 101) erfasst und verbucht werden, wogegen dieser Leistungs-Tatbestand auf Ebene der Kantone als Einnahmen in der Rubrik Forstwirtschaft erfasst und ausgewiesen wird. Hierbei handelt es sich um rd. 25% der Nettobelastung des Bundes.

In den 1980er Jahren steigt die Nettobelastung stetig von rd. 100 Mio. SFr. auf knapp 465 Mio. SFr. an. Die Zunahme ist bei den Gemeinden von 11 Mio. auf 176 Mio. SFr. am stärks-

⁵² 1984: Bundesbeschluss über Beiträge an ausserordentliche Massnahmen gegen Waldschäden
1988: Bundesbeschluss über ausserordentliche Massnahmen zur Walderhaltung

ten, gefolgt von den Kantonen mit einem Anstieg von 57 Mio. auf 174 Mio. SFr. Der Anstieg des Bundes ist etwas geringer, von 35 Mio. auf 114 Mio. SFr.

Abbildung 13: Entwicklung der aggregierten Nettobelastung 1980-2001

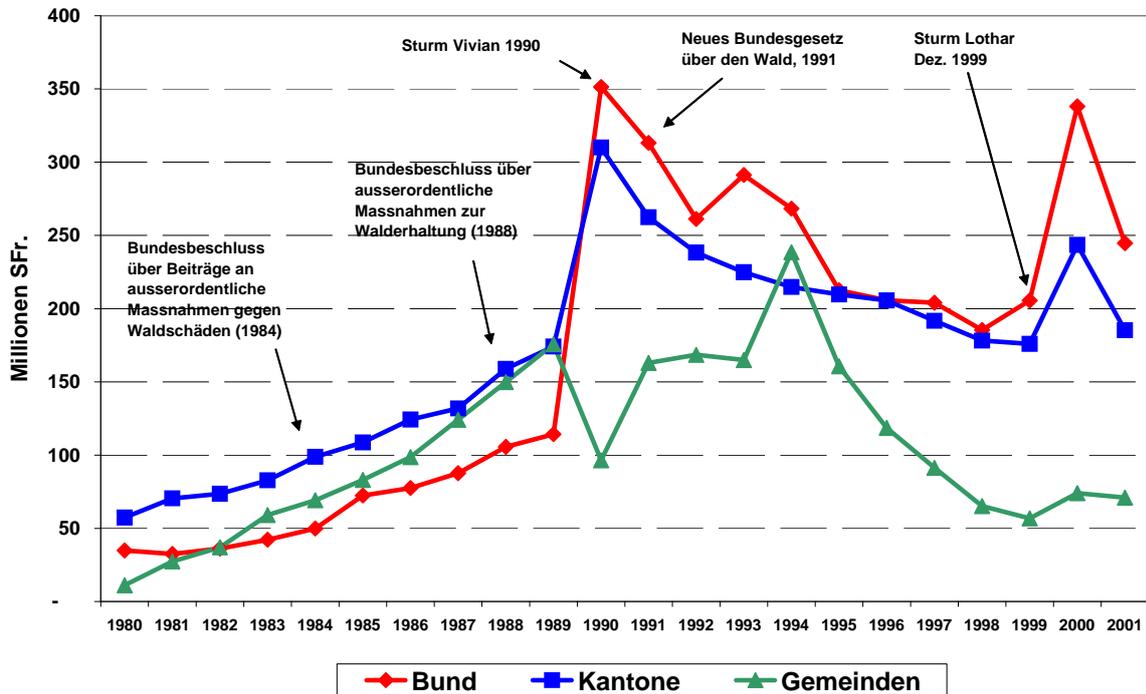


Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik.

In den 1990er Jahren ändert sich dann das Bild. Die Nettobelastung des Bundes erhöht sich auf knapp 350 Mio. SFr. – den Höchstwert in der betrachteten Zeitperiode. Danach sinkt dieser bis zum Jahre 1998 auf 193 Mio. SFr. ab. Die Nettobelastung der Kantone nimmt im selben Zeitraum von 310 Mio. auf 176 Mio. SFr. ab., während diejenige der Gemeinden von 85 Mio. auf 260 Mio. SFr. im Jahr 1994 zunimmt, um danach auf rd. 50 Mio. SFr. im Jahr 1999 zurückzugehen (Abbildung 14).

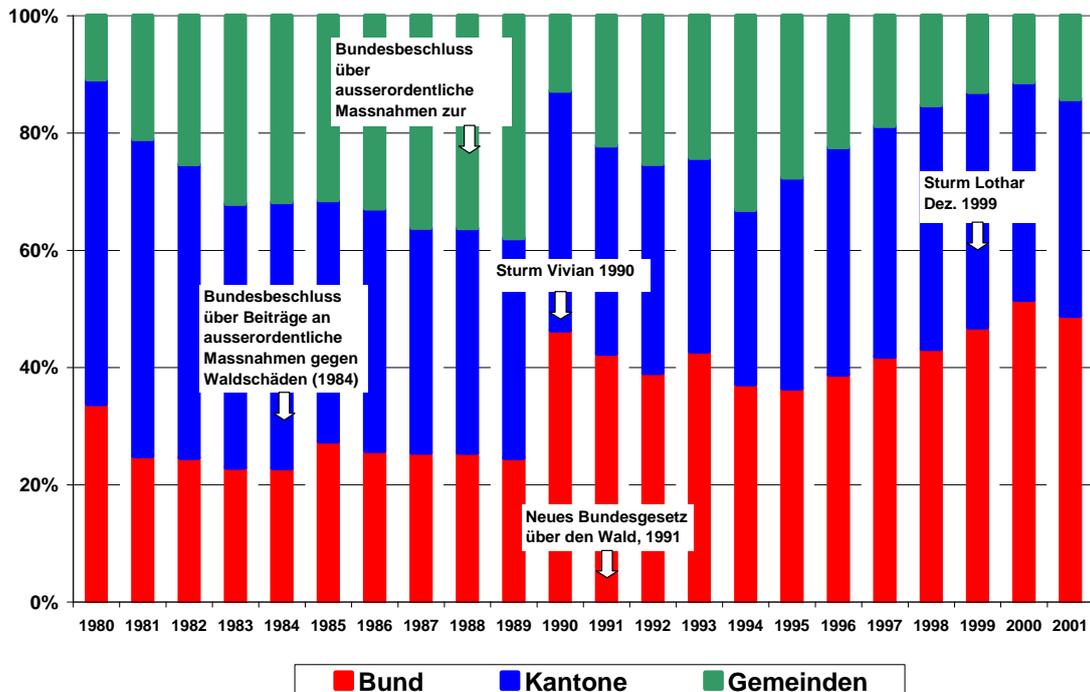
Faktoren, welche die Entwicklung der Nettobelastung erklären, sind einerseits die waldpolitischen Fördermassnahmen der Jahre 1984 (gegen Waldschäden) und 1988 (zur Walderhaltung) und andererseits die beiden Stürme Vivian (1990) und Lothar (Ende 1999). Dies gilt insbesondere für die Entwicklung der Nettobelastung von Bund und Kantonen. Die Entwicklung bei den Gemeinden zeigt einen anderen Verlauf. Dies möglicherweise aufgrund des Umstandes, dass die Gemeinden im Zuge von Sparbemühungen die buchhalterischen Defizite im Wald verringern.

Abbildung 14: Entwicklung der Nettobelastung von Bund, Kantonen und Gemeinden in der Periode 1980-2001



Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik.

Abbildung 15: Anteilmässige Entwicklung der Nettobelastung von Bund, Kantonen und Gemeinden 1980-2001



Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik.

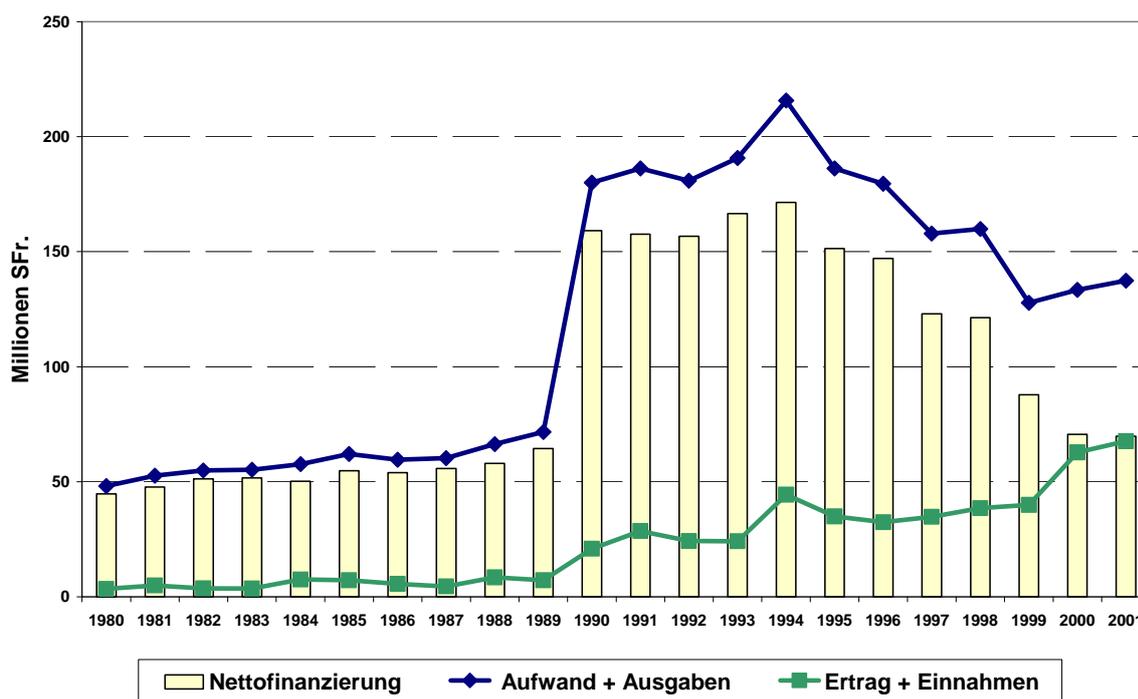
Betrachtet man die Entwicklung wie in *Abbildung 15* dargestellt, so zeigt sich, dass der Bundesanteil über die Jahre zunimmt, der Kantonsanteil mehr oder weniger konstant bleibt und die Nettobelastung auf Gemeindeebene abnimmt. In den 1990er Jahren ist die Nettobelastung der Gemeinden zwar die höchste, insgesamt reduziert sich die Nettobelastung anteilmässig von 50% auf 42% auf Kosten des Bundes. Die Kantonsausgaben erhöhen sich, bleiben anteilmässig jedoch mit 36% stabil.

7.2. Empfängerseite

7.2.1. Nettofinanzierung der Forstverwaltung bzw. des Forstdienstes

Die Ausgaben zu Gunsten der EK Forstverwaltung/Forstdienste steigen in den 1980er Jahren von rund 48 Mio. SFr. auf 71 Mio. SFr., während die Einnahmen von 3 auf 7 Mio. SFr. zunehmen. In den 1990er Jahren steigen die Ausgaben von 180 Mio. SFr. auf einen Spitzenwert von 215 Mio. SFr. im Jahr 1994. Sie sinken danach auf 127 Mio. SFr., während sich die Einnahmen von rund 20 auf 40 Mio. SFr. verdoppeln (*Abbildung 16*).

Abbildung 16: Nettofinanzierung von Forstverwaltung / Forstdienst



Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik

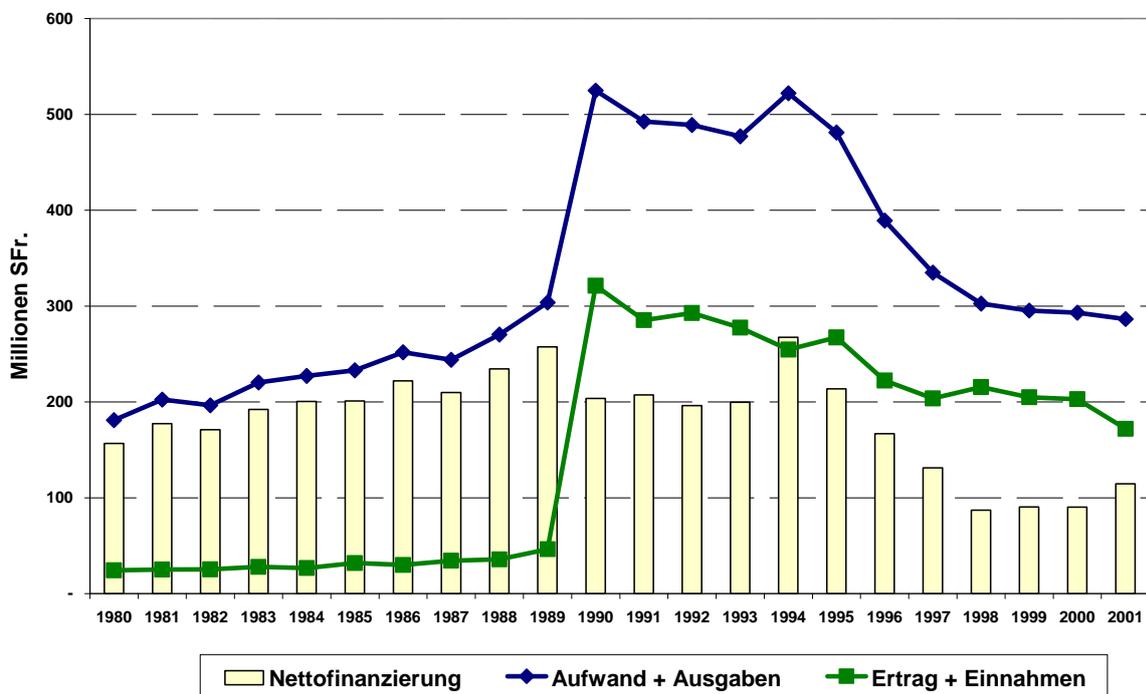
Die Zunahme von Aufwand und Ausgaben von 1989 auf das Kalenderjahr 1990 erfolgt vor allem bei Bund und Kantonen. Dies scheint in einem ursächlichen Zusammenhang mit einer massiven Zunahme der Ausgaben nach dem Sturm Vivian (1990) zu liegen sowie in einer veränderten Rechnungsführung der Kantone.

7.2.2. Nettofinanzierung der Forstbetriebe von Bund, Kantonen und Gemeinden

Da die Zahlen der Bundesforstbetriebe in der Finanzstatistik nicht unter Forstwirtschaft enthalten sind, werden diese aus der Forststatistik zusammengezogen.

Die Ausgaben in der Empfängerategorie (EK) Forstbetriebe nehmen in den 1980er Jahren von rd. 181 Mio. SFr. auf 304 Mio. SFr. zu und die Einnahmen steigen von 24 Mio. SFr. auf über 46 Mio. SFr. In den 1990er Jahren sinken die Ausgaben fast kontinuierlich von rd. 525 Mio. SFr. auf 295 Mio. SFr. und die Einnahmen gehen von 321 Mio. SFr. auf 205 Mio. SFr. zurück (Abbildung 17).

Abbildung 17: Nettofinanzierung der Forstbetriebe von Bund, Kantonen und Gemeinden



Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik

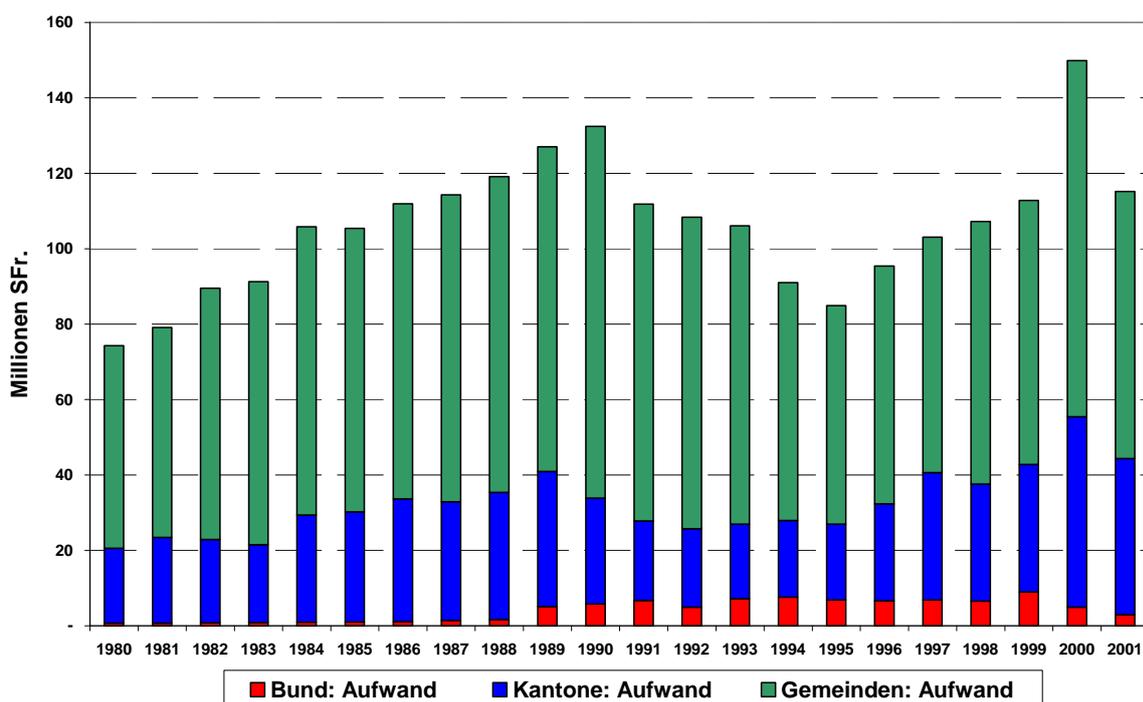
Auf Gemeindeebene findet eine massive Zunahme von Aufwand/Ausgaben sowie Ertrag/Einnahmen im Jahre 1990 statt, welche aller Wahrscheinlichkeit nach durch Sturm Vivian (1990) und eine neue Abrechnungspraxis in den öffentlichen Finanzen auf Gemeindeebene erklärt werden kann. Die Entwicklung der Zeitreihen von Bund und Kantonen ist plausibel.

Der Rückgang der Ausgaben/Aufwand ist stärker als derjenige von Ertrag/Einnahmen, was auf eine Anpassungsreaktion der Forstbetriebe (v.a. auf Gemeindeebene) hinweist.

7.2.3. Nettofinanzierung für externe Dienstleister (Dritte)

In dieser EK werden gemäss Finanzstatistik keine Einnahmen generiert. Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte für die EK ‚Externe Dienstleister‘ stiegen in den 1980er Jahren von 74 auf 127 Mio. SFr. In den 1990er Jahren sinken die Ausgaben von 132 auf 84 Mio. SFr. im Jahr 1995 und nehmen danach wieder auf einen Wert von 112 Mio. SFr. (1999) zu (Abbildung 18).

Abbildung 18: Nettofinanzierung für externe Dienstleister (sog. Dritte)

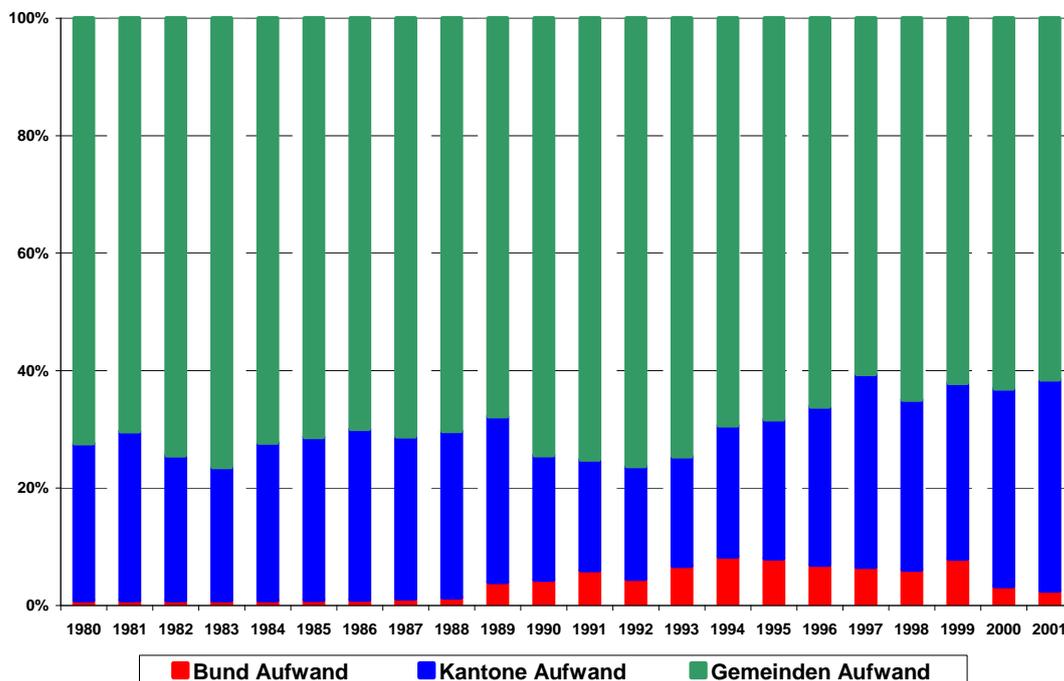


Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik

Die anteilmässige Entwicklung der Ausgaben für Bund, Kantone und Gemeinden an diese EK ist in *Abbildung 19* ersichtlich. Diese Zeitreihe basiert auf den Konten „Übrige laufende Ausgaben“ (Kt. Nr. 27) für den Zeitraum 1980-1989 sowie die „Dienstleistungen und Honorare“ (Kt. Nr. 3180) für die Jahre 1990-1999. Das Konto „Übrige laufende Ausgaben“ ist Teil des Kontos „Konsum von Gütern und Diensten“. Die „Güter“ sind in den Konten 23 (Mieten und Pachten), 24 (Baulicher Unterhalt) und 25 (Drucksachen, Büromaterial, Lehrmittel) enthalten. Somit ist davon auszugehen, dass die „Dienste“ im Konto 27 enthalten sind.⁵³ Der fehlende Knick im Jahr 1990, wie er in den vorhergehenden Zeitreihen vorkommt, ist auch ein Hinweis darauf, dass obige Annahmen betreffend dem Inhalt von Konto „Übrige laufende Ausgaben“ plausibel ist.

⁵³ Es wurde davon ausgegangen, dass wie in den 1990er Jahren 90% der Gesamtausgaben des Kontos Sachaufwand (ab 1990) bzw. Gütern und Diensten (vor 1990) für Dienstleistungen waren, welche von externen Dienstleistungserbringern (sog. Dritte wie bspw. Ingenieurbüros, Forstunternehmer) erbracht wurden.

Abbildung 19: Nettofinanzierung für externe Dienstleister (sog. Dritte): %-Anteile



Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik

7.2.4. Nettofinanzierung der Bürgergemeinden und Korporationen

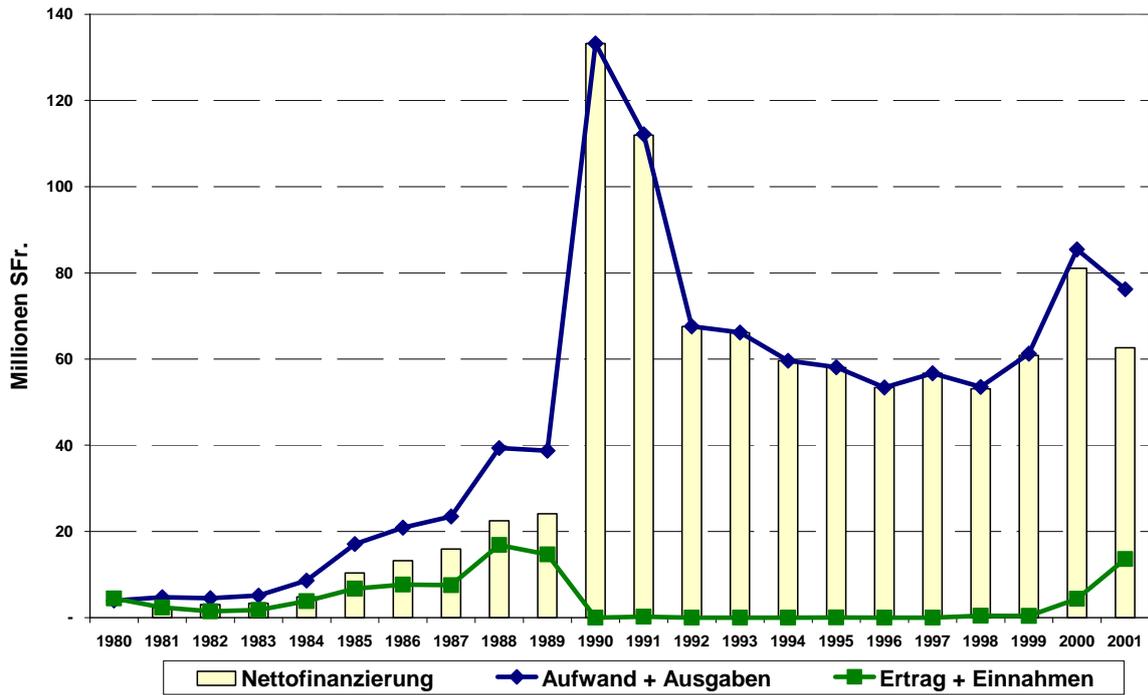
Ausgangspunkt für die Ermittlung der Nettobelastung ist die Variante A (vgl. Kapitel 4.3.6), wobei die Daten für diese EK aus der Forststatistik stammen (Abbildung 20). In Variante A sind die Peaks auf Bundesebene den Bundesbeiträgen an die Kantone zugeordnet worden. Die Aufteilung von Ausgaben und Aufwand auf Bund, Kantone und Gemeinden wurde anteilmässig nach Vorbild von Variante 0 (vgl. Kapitel 4.3.6) vorgenommen. Auch die Einnahmen wurden in gleicher Art zugeordnet (s. v.a. Tabelle 7 und 8).

7.2.5. Privatwaldeigentümer

Ausgangspunkt für die Ermittlung der Nettobelastung ist die Variante A aus Kapitel 4.3.6, wobei die Daten für diese Empfänger-kategorie (EK) aus der Forststatistik stammen (Abbildung 21). In Variante A sind die Peaks auf Bundesebene entfernt bzw. den Bundesbeiträgen an die Kantone zugeordnet worden. Die Aufteilung von Ausgaben und Aufwand sowie Einnahmen auf Bund, Kantone und Gemeinden wird anteilmässig nach Vorbild von Variante 0 (vgl. Kapitel 4.3.4, Tabelle 7 und 8) vorgenommen.

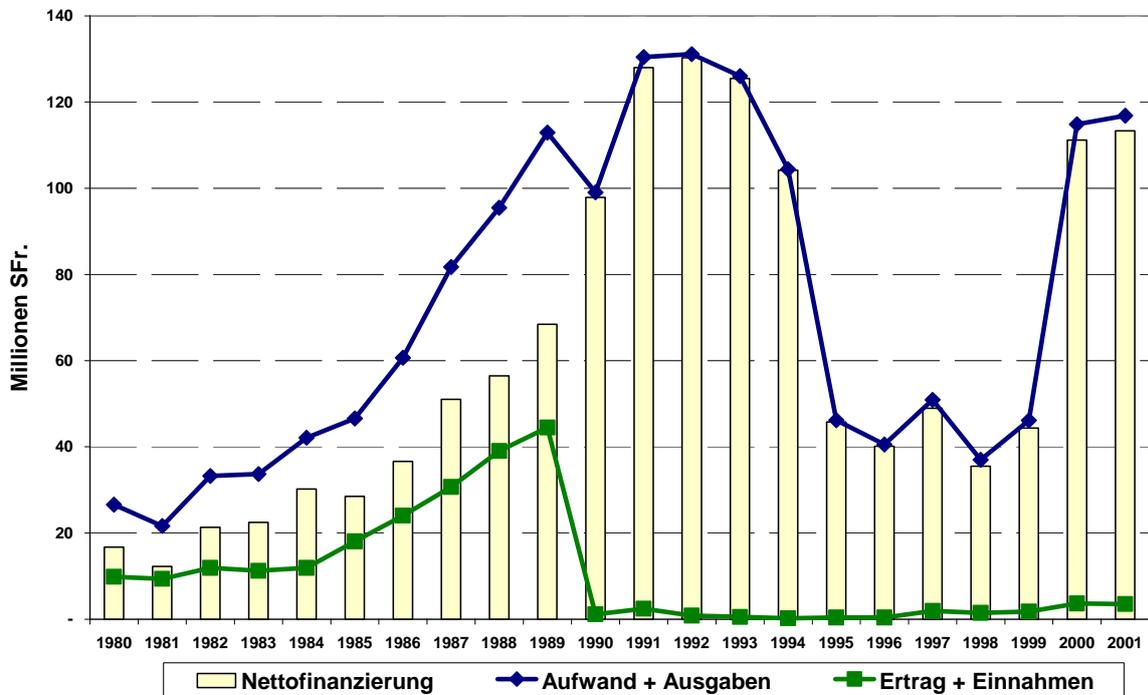
Mit den getroffenen Annahmen für Variante A können für Privatwaldeigentümer erstmals Daten bezüglich ihrer Finanzierung mit öffentlichen Mitteln hergeleitet werden. Eine Plausibilisierung ist schwierig, da kaum vergleichbare Daten existieren.

Abbildung 20: Nettofinanzierung der Bürgergemeinden und Korporationen



Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik/ Forststatistik

Abbildung 21: Nettofinanzierung der Privatwaldeigentümer



Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik/ Forststatistik

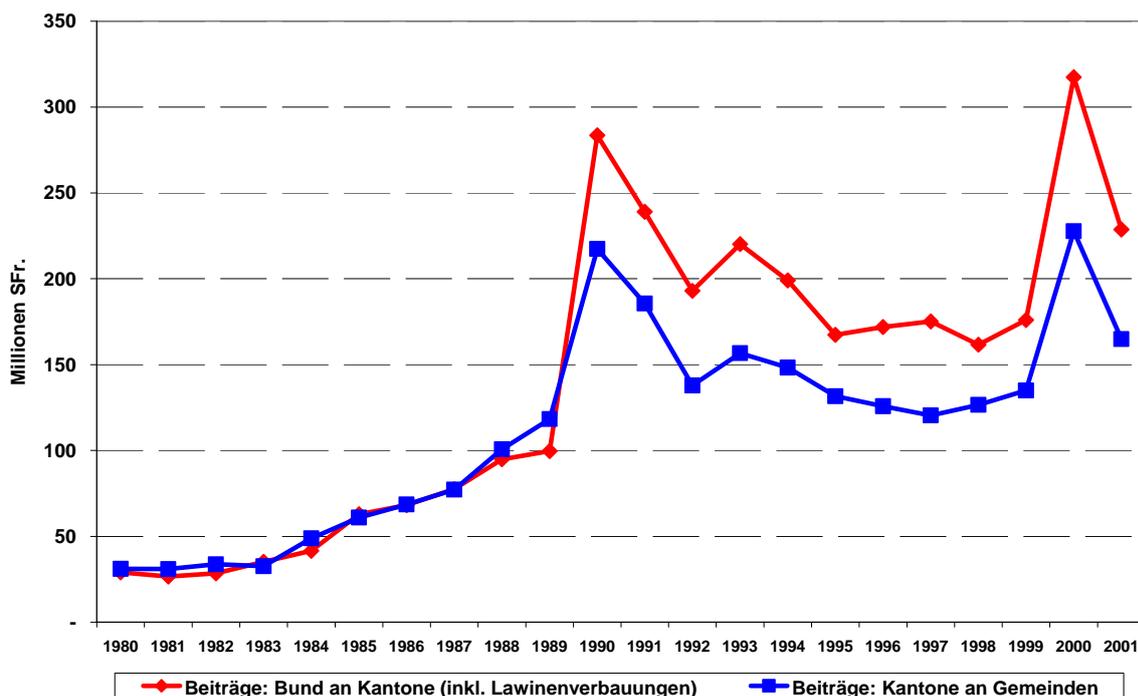
7.2.6. Transferzahlungen auf der Geberseite

Beiträge und Darlehen von Bund an Kantone bzw. von Kantonen an Gemeinden zeigen eine fast identische Entwicklung und Betragshöhe in den 1980er wie in den 1990er Jahren. In den 1980er Jahren nehmen die Beiträge und Darlehen vom Bund an die Kantone bzw. von den Kantonen an die Gemeinden von 29 auf 100 Mio. SFr. bzw. von 31 auf 118 Mio. SFr. zu. In den 1990er Jahren erfolgt ein Rückgang von 284 auf 176 Mio. SFr. bzw. von 217 auf 120 Mio. SFr. im Jahr 1997, danach ist wieder ein Anstieg auf 135 Mio. SFr. festzustellen (*Abbildung 22*).

Im Zehnjahresdurchschnitt sind dies für die 1980er Jahre 56 Mio. SFr., die vom Bund an die Kantone gehen, und 60 Mio. SFr. von den Kantonen an die Gemeinden, in den 1990er Jahren sind es 199 bzw. 149 Mio. SFr.

Da die Kantonsbeiträge an die Bundesbeiträge gekoppelt sind, entspricht deren Verlauf einer parallelen Entwicklung zu den Beiträgen des Bundes.

Abbildung 22: Entwicklung der Transferzahlungen auf Geberebene



Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik

8. Diskussion

Die Analyse der öffentlichen Finanzflüsse zur Bereitstellung von Gütern und Leistungen des Waldes in der Schweiz stellt einen Schritt einer forstpolitischen Evaluation dar. Im Folgenden werden ausgewählte Fragen der Analyse diskutiert.

8.1. Diskussion der Methoden und Datengrundlagen

Trotz inkonsistenten Datengrundlagen sowie teilweise fehlender Daten wurde unter Verwendung von Annahmen eine näherungsweise Finanzflussrechnung auf Grundlage Finanz- und forststatistischer Daten erstellt.

8.1.1. Zeitrahmen

Die Zeitperiode von 1980-1999 wurde ausgewählt, da in den 1980er Jahren mit der Waldsterbensdebatte, welche den Ausgangspunkt für die Erhöhung bzw. Einführung der neuen Finanzinstrumente bildete, und die 1990er Jahre, in denen sich diese Ausgaben auf hohem Niveau stabilisierten, zwei gut vergleichbare Zeitperioden gegeben sind. Das Sturmereignis Lothar im Jahre 1999 wurde dabei nicht mit einbezogen.

Um die Daten bzw. die Ergebnisse zu interpretieren und verstehen, muss das Umfeld, in dem sich die Forstwirtschaft in der Schweiz damals befunden hat, in die Betrachtungen mit einbezogen werden. Im Besonderen war dieses durch nachfolgende Charakteristika geprägt, die teilweise auch heute noch gelten:

1. *Geographischen Verhältnisse*: Die Produktionsverhältnisse sind in alpinen Gebieten teilweise sehr schwierig und die Schutzfunktion des Waldes spielt eine zentrale Rolle im Alpenland Schweiz. Auch die Erholungsfunktion gewinnt durch die hohe Besiedlungsdichte und den Tourismus zunehmend an Bedeutung.
2. *Ökonomische Verhältnisse*: Die Forstwirtschaft macht zusammen mit der Holzverarbeitenden Industrie rd. 2% (Stand 2000) vom Bruttosozialprodukt der Schweiz aus. In ländlichen Gebieten kann die Waldwirtschaft ein wichtiger Arbeitgeber sein.
3. *Institutionelle Gegebenheiten*: Föderalismus, direkte Demokratie und kommunale Autonomie sind die prägenden Elemente im politischen System und Prozess der Schweiz. Die öffentliche Finanzflüsse im Zusammenhang mit Wald kommen auf vielen Ebenen vor, weshalb sie wenig überschaubar und folglich schwierig zu evaluieren sind.
4. *Betriebsstrukturen*: Rund 27% des Schweizer Waldes ist im Besitz von Privatpersonen (Privatwald) mit einer durchschnittlichen Grösse von 1,27 ha, während die öffentlichen Waldeigentümer im Durchschnitt rd. 264 ha besitzen.

8.1.2. Analysemethode

Als Methode wurde die Inzidenzanalyse (IA) gewählt. Ein Vorteil dieser Methode ist die Nachvollziehbarkeit und die Allgemeinverständlichkeit des Vorgehens. Denn nur wenn diese Erhebung und Ermittlung der Datengrundlagen verstanden und nachvollzogen werden können, besteht auch Aussicht, dass solche Untersuchungen ihren Zweck erfüllen und die Ergebnisse Eingang in künftige politische Entscheidungsprozesse finden. Bei guter Datengrundlage – welche für diese Studie nur teilweise gegeben war – wäre die formelle primäre Geldinzidenz als Grundlage für die folgenden und komplexeren Schritte relativ einfach zu erarbeiten gewesen.

Das Verfahren ist somit abhängig von der Datengrundlage sowie der Kooperationsbereitschaft der betroffenen und beteiligten Institutionen resp. Personen. Wenn die Datengrundlagen nicht den wissenschaftlichen Erfordernissen entsprechen, muss mit Annahmen und ‚Hilfskonstruktionen‘ gearbeitet werden, was sich jedoch in der Qualität des Ergebnisses niederschlägt.

8.1.3. Finanzflussschema

Das Finanzflussschema erfasst alle öffentlichen Finanzflüsse, die i.Z.m. dem Wald stehen, und enthält neben Angaben zu den Beiträgen an die Waldeigentümer und die Forstbetriebe auch Informationen zur Verwaltung und zu den extern eingekauften Leistungen. In dieser Studie wurden nur Daten aus der Finanz- und Forststatistik herangezogen. Daher können keine Aussagen zu Quer- und Eigenfinanzierungen gemacht werden, welche u.U. von Bürgergemeinden, Korporationen und Privatwaldeigentümer i.Z.m. dem Wald getätigt werden. Geld für Querfinanzierungen stammt aus verschiedensten Quellen. Bei öffentlichen Waldeigentümern ohne Steuereinnahmen (Bürgergemeinden und Korporationen) können diese z.B. aus Überschüssen aus Geschäften mit anderen Rohstoffen (bspw. Kiesgruben) oder Immobilienerträge u.a. resultieren. Bei Privatwaldeigentümern kann nicht-waldwirtschaftliches Erwerbseinkommen teilweise hierfür verwendet werden. Derartige Finanzierungsquellen fehlen im dargestellten Finanzflussschema.

8.1.4. Datengrundlage

Die vorliegende Studie stützt sich hauptsächlich auf die Daten der Finanzstatistik. Die Daten der Forststatistik werden dort hinzugezogen, wo die Finanzstatistik keine Auskunft gibt wie zum Beispiel bei den Forstbetrieben des Bundes. Der Vergleich der Beiträge der öffentlichen Hand an private Institutionen und gemischtwirtschaftliche Unternehmungen gemäss Finanzstatistik zeigt zum Teil massive Abweichungen im Vergleich mit den Beiträgen Dritter an Bürgergemeinden, Korporationen, Kirch-, Schul- und Armengemeinden gemäss Forststatistik. Diese Abweichungen können zum grossen Teil nicht erklärt werden und schränken die Interpretierbarkeit der Daten somit ein.

8.1.5. Schwierigkeiten bei Auswertung und Interpretation

Das Rechnungswesen des Bundes kann in gewissen Bereichen beträchtlich von denjenigen der Kantone und Gemeinden abweichen, was bei der Auswertung und Interpretation der Daten zu Problemen führt (Staatsrechnung 1989: 202).

Hauptgründe für Abweichungen sind:

- Übergang zum neuen Rechnungsmodell der Finanzstatistik im Jahr 1990
- Unterschiedliche Rechnungsjahrabgrenzungen
- Unterschiedliche Abrechnungsarten

Übergang zum neuen Rechnungsmodell im Jahr 1990: Bis 1989 unterteilten 18, ab 1990 nur noch 13 Hauptaufgaben den Bundeshaushalt. Die Forstwirtschaft war bis 1989 unter der Hauptaufgabe „Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei“ (Funktion Nr. 710) zu finden, danach unter „Übrige Volkswirtschaft“ (Funktion Nr. 810) (Staatsrechnung 1989: 213, Staatsrechnung 2000: 321).

Rechnungsjahrabgrenzungen: Je nach Rechnungsjahrabgrenzung kann es zu Differenzen in kleiner Betragshöhe kommen.⁵⁴

Unterschiedliche Abrechnungsarten bzw. Zuteilung der Konten: In den Beitragskonten kann es teilweise zu massiven Abweichungen zwischen Bund und Kantonen bzw. Kantonen und Gemeinden wegen unterschiedlichen Abrechnungsarten kommen. Hier zwei Beispiele:

- Der Bund leistet Beiträge an die Kantone mit dem Zweck „Lawinerverbauungen“ (Funktion 760). Die Kantone nehmen diese Beträge jedoch unter der Funktion 81 ein. Dies kann zu betragsmässig grossen Differenzen auf Ausgaben- und Einnahmeseite zwischen Bund und Kantonen führen.⁵⁵
- Gleiches gilt für die Beziehung Kantone – Gemeinden. Die Kantone weisen beispielsweise unter dem Ausgabenkonto „Beiträge an Gemeinden“ den Betrag X aus, während die Gemeinden im gleichen Jahr unter dem Einnahmekonto „Beiträge Kantone“ einen ganz anderen Betrag Y einnehmen.⁵⁶

Beiträge: Ausgaben Bund – Einnahmen Kantone: In den 1990er Jahren weisen die Kantone beispielsweise für das Jahr 1994 über 102 Mio. SFr. mehr Bundeseinnahmen aus als der Bund an Beiträgen an die Kantone ausweist. Diese Zahlen variieren stark. 1998 beträgt die Differenz nur knapp 19 Mio. SFr.⁵⁷ Im Schnitt liegen die Abweichungen bei knapp 50 Mio. SFr. pro Jahr.

⁵⁴ E. Etter, EFV, mündliche Mitteilung vom 13. Jan. 2004.

⁵⁵ E. Etter, EFV, mündliche Mitteilung vom 13. Jan. 2004.

⁵⁶ So gibt es beispielsweise kein Konto „Beiträge Kantone“, sondern nur das Konto „Gemeindebeiträge und Kantonsbeiträge für eigene Zwecke“ (Kt. 920).

⁵⁷ Beiträge Bund [Ausgabekonti 3510 + 3610 + 5610] sind nicht gleich dem, was der Kanton unter Bundesbeiträgen einnimmt [Einnahmekonti 4500 + 4600 + 4700 + 6600 + 6700].

Beiträge: Ausgaben Kantone – Einnahmen Gemeinden: Der Unterschied der Beiträge der Kantone an die Gemeinden mit dem, was die Gemeinden ausweisen, ist noch viel akzentuierter. Die Kantone weisen beispielsweise 1990 rund 217 Mio. SFr. mehr Beiträge an die Gemeinden aus als diese auf der Einnahmenseite unter Beiträge der Kantone.⁵⁸ Durchschnittlich weisen die Kantone knapp 150 Mio. SFr. mehr an Beiträgen aus als die Gemeinden einnehmen.

8.2. Diskussion der Forschungsfrage

Die Forschungsfrage lautete: *Wer zahlt wie viel, wofür und an wen?* Wie in Kapitel 4.3.1 erwähnt, wird in dieser Studie zwischen Geldgebern (Leistungsnachfragern) und Geldempfängern (Leistungserbringern) sowie staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren unterschieden. Nachfolgend werden zuerst die Veränderungen bei den Geldgebern und Geldempfängern zwischen 1980-1989 und 1990-1999 dargestellt und anschliessend vor dem Hintergrund der walddpolitischen, forstwirtschaftlichen sowie finanzpolitischen Entwicklungen diskutiert.

8.2.1. Nettobelastung der Geldgeber und Nettofinanzierung der Geldempfänger

Im Finanzflussschema wird grob zwischen Geldgebern (source) und Geldempfängern (sink) unterschieden. Auf der Geberseite sprechen wir von Nettobelastung, bei den Empfängern von Nettofinanzierung.

8.2.1.1. Nettobelastung der Geberseite: Bund, Kantone und Gemeinden

Aufgrund der oben erwähnten Schwierigkeiten mit den Daten (vgl. Kapitel 8.1.5) kam es auf der Seite der Geldgeber bei der Berechnung der Nettobelastung zu unterschiedlichen Resultaten, je nach gewählter Berechnungsvariante.

In dieser Studie wurden 2 Varianten berechnet (vgl. Kapitel 4.3.6):

Variante I: Direkte Berechnung der Nettobelastung der Auftrag-Geberseite mit den Finanzstatistikzahlen, d.h. für Bund, Kantone und Gemeinden die Ausgaben und Einnahmen separat.

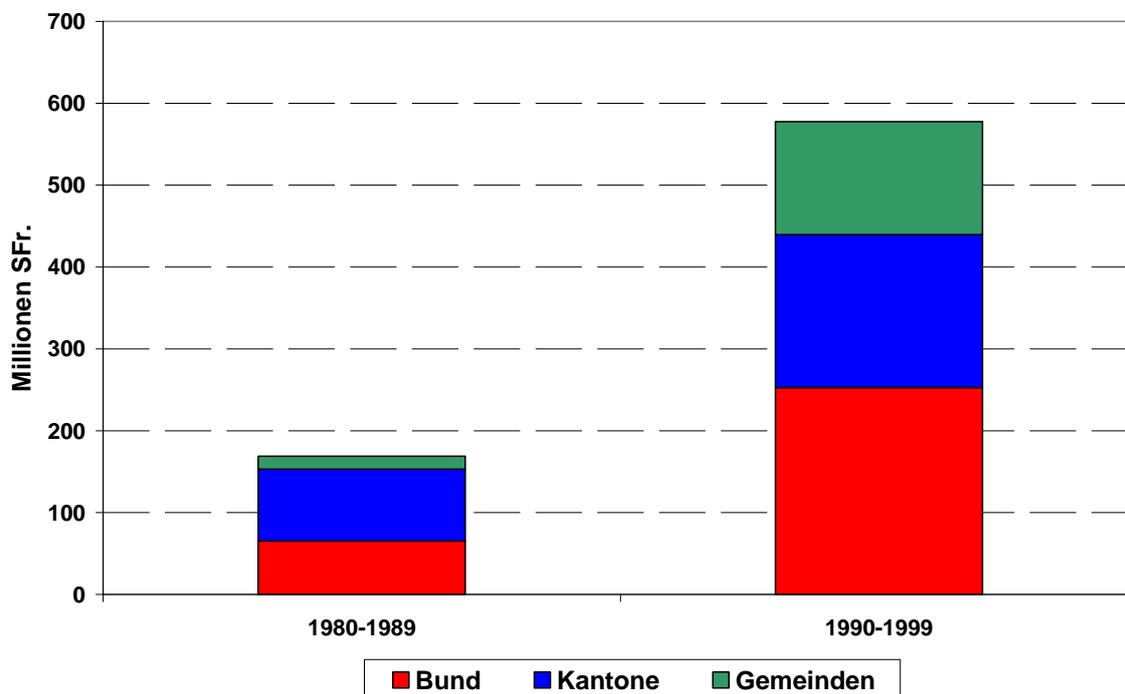
Variante II: Rückrechnung der Nettobelastung aufgrund der Nettofinanzierung der Leistungserbringerkategorien.

Variante I ist mit Fehlern behaftet, da hierbei auf Bundesebene beispielsweise Beiträge für Lawinerverbauungen nicht enthalten sind, wohl aber diese Beträge bei den Kantonen in der Buchhaltung aufscheinen. Variante I orientiert sich gemäss EFV⁵⁹ jeweils an der Ausgaben-seite. Hingegen gibt Variante II ein gutes Bild über die Entwicklung der Nettobelastung der öffentlichen Haushalte ab.

⁵⁸ Beiträge Kantone [Ausgabenkonti 3520 + 3521 + 3620 + 3621 + 3721 + 5220 + 5621 + 5721] sind viel höher, als was die Gemeinden unter Kantonsbeiträge einnehmen [Einnahmenkonti 4510 + 4610 + 4710 + 6410 + 6610 + 6710].

⁵⁹ Elsbeth Etter, EFV, mündliche Mitteilung, 13. Januar 2004.

Abbildung 23: Nettobelastung im Zehnjahresdurchschnitt rückgerechnet von den Empfängerkategorien her (Variante II)



Dat

Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik

Tabelle 22: Nettobelastung für Bund, Kantone und Gemeinden im Zehnjahresdurchschnitt von Empfängerkategorien zurückgerechnet (Variante II)

	Bund	Kantone	Gemeinden	Total
1980-1989	65.4	87.6	15.7	168.7
1990-1999	252.7	186.7	138.3	577.7

Die Nettobelastung steigt auf Bundesebene absolut und relativ am stärksten. Geringer ist die Zunahme auf Kantonsebene. Anteilmässig nimmt die Nettobelastung des Bundes um 5% zu, während jene der Kantone um 20% sinkt. Die Nettobelastung der Gemeinden steigt am stärksten, nämlich von 15% auf 24% an. Dies ist nicht erstaunlich, da bei den Gemeinden auch ein Grossteil der operativen Waldbewirtschaftung liegt (diverse Dienstleistungen, Schutz-, Naturschutz- und Erholungsleistungen sowie Rohstoffproduktion).

8.2.1.2. Nettofinanzierung der Empfängerseite

Auf der Empfängerseite gehören die Forstverwaltung und der Forstdienst sowie die Forstbetriebe zu den staatlichen Akteuren. Aufgabe der Forstverwaltung und des Forstdienstes sowie der Forstbetriebe (soweit diese hoheitlichen Funktionen ausüben) ist es, öffentliche Güter und öffentliche Leistungen (Beratung etc.) zur Verfügung zu stellen. Die Einnahmen resp. Einkommen aus diesen Produkten sind jedoch relativ gering. Betriebliche Aufgaben nehmen die Forstbetriebe dort wahr, wo die Rohstoffproduktion (Holzproduktion) im Zentrum steht. Hier werden auf Gemeindeebene Einnahmen generiert. Ein Spezifikum der Schweizer Waldwirtschaft ist es, dass hoheitliche und betriebliche Aufgaben oft eng miteinander verknüpft sind.

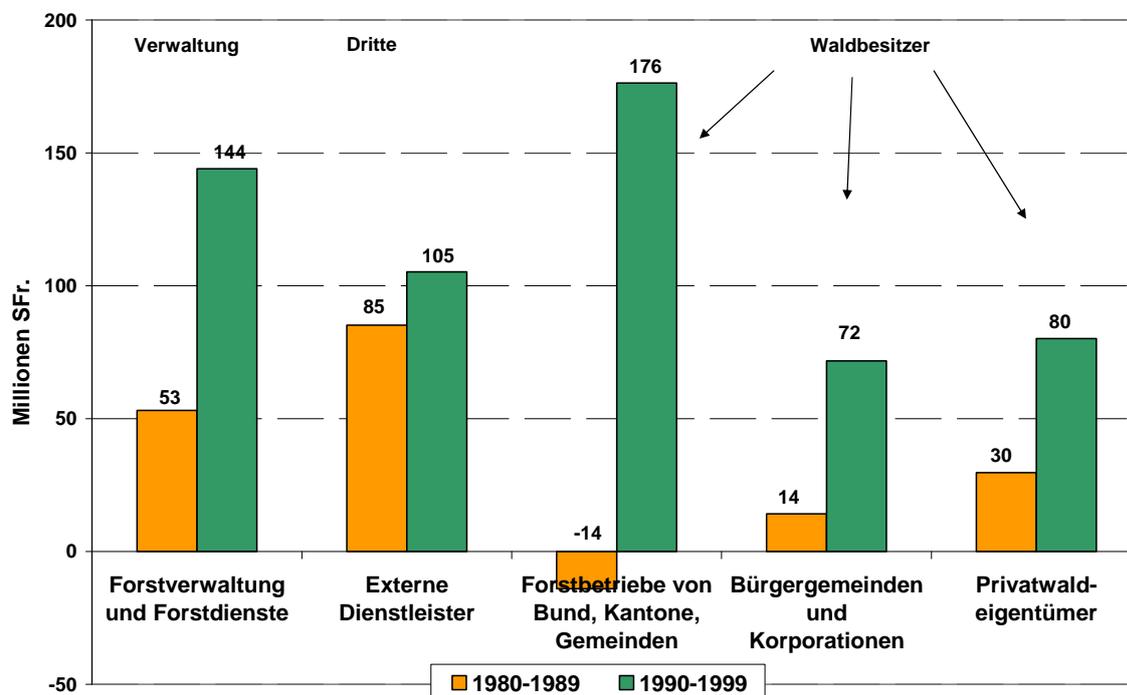
Die Nettofinanzierung steigt bei den Empfängerkategorien (EK) in unterschiedlichem Ausmass an (*Abbildung 24*). Der Vergleich der Zehnjahresdurchschnittswerte (1980-1989 und 1990-1999) der Nettofinanzierung der EK ‚Forstverwaltung und Forstdienste‘ zeigt nahezu eine Verdreifachung. Die Zunahme der Nettofinanzierung bei den Waldeigentümern ist am stärksten. In der EK ‚Forstbetriebe‘ wird in den 1980er Jahren als einzige ein positiver Saldo ausgewiesen. Der Anstieg der Ausgaben fällt hier mit rd. 190 Mio. SFr. am stärksten aus. Die Nettofinanzierung der EK ‚Bürgergemeinden und Korporationen‘, gerechnet nach Variante A, verfünffacht sich, während die Nettofinanzierung der ‚Privatwaldeigentümer‘ in den 1990er Jahren zweieinhalb mal so hoch ist wie in den 1980er Jahren. Die Nettofinanzierung der EK ‚Externe Dienstleister‘ (Dritte) nimmt unwesentlich zu.

Eine mögliche Erklärung für den Anstieg der Nettofinanzierung bei der EK ‚Forstbetriebe‘ sowie der ‚B&K‘ und ‚PWE‘ kann im wirtschaftlichen Umfeld liegen, welches durch sinkende Holzpreise und steigende Löhne geprägt ist. Die steigende Nettofinanzierung kann aber auch als Anzeichen verstanden werden, dass vermehrt öffentliche Güter wie z.B. Schutz, Wohlfahrt, Erholung erstellt werden, welche durch die Bürgerinnen und Bürger (Öffentlichkeit) nachgefragt und von der öffentlichen Hand finanziert werden.

Dass der Anstieg der Nettofinanzierung für die EK ‚PWE‘ weniger stark ausfällt als für die EK ‚Forstbetriebe‘ und ‚B&K‘ ist durchaus plausibel, da ‚PWE‘ bei schlechteren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eher zurückhaltend in ihre Wälder bzw. in Projekte investieren, auch wenn diese mit öffentlichen Mitteln (mit-)finanziert werden. Zusätzlich kommt der Umstand zum Tragen, dass in Zeiten erhöhter Nachfrage nach Leistungen, welche öffentliche Güter darstellen, die Verwaltung und der Forstdienst deutlich stärker gefordert sind und sich dies dann auch in einem höherem Finanzaufwand widerspiegelt.

Die starke Zunahme der EK ‚Forstverwaltung und Forstdienste‘ gemäss Finanzstatistik erfordert dennoch eine weitere Erklärung. Ob die Zunahme durch den gewählten methodischen Ansatz bedingt ist oder durch Veränderungen in der Erstellung der Finanzstatistik zustande kam oder aber ob diese tatsächlich in diesem Masse eingetreten ist, kann beim derzeitigen Wissensstand nicht abschliessend beantwortet werden.

Abbildung 24: Variante A; Nettofinanzierung der Empfängerkategorien durch öffentliche Finanzmittel im Zehnjahresdurchschnitt



Daten: Detailauswertungen Finanzstatistik

8.2.2. Veränderungen in der Waldpolitik, den öffentlichen Finanzen und dem forstwirtschaftlichen Umfeld

Die Waldsterbensdebatte Anfang der 1980er Jahre kam für die Schweizer Waldwirtschaft zu einem Zeitpunkt, als das forstwirtschaftliche Umfeld zunehmend schwieriger wurde. Die walddpolitischen Fördermittel, welche auf die Waldsterbensdebatte folgten, verbesserten die Einnahmen der Forstbetriebe ohne allerdings das zunehmende Abgleiten in die betriebswirtschaftliche Verlustzone zu verhindern. Mit der Erhöhung der öffentlichen Beiträge an die Waldwirtschaft hat sich auch das Angebot an Gütern und Leistungen des Waldes verändert. In welchem Umfang, zu welchen Kosten und mit welchem Nutzen ist jedoch weitgehend unbekannt, da hierzu entsprechenden Daten fehlen.

8.2.2.1. Veränderungen in der Waldpolitik

In der Schweiz haben im Bereich der Waldpolitik in den letzten 20 Jahren im Hinblick auf öffentliche Finanzierungen erhebliche Veränderungen stattgefunden:

- Öffentliche Beiträge haben für die Forstbetriebe und Waldeigentümer zunehmend an Bedeutung gewonnen.
- Über die neuen Finanzierungsinstrumente (Bundesbeschlüsse von 1984 und 1988), welche im Zusammenhang mit der Waldsterbensdebatte entstanden sind, flossen ver-

mehrt Gelder in forstliche Massnahmen zur Behebung von Waldschäden und zur Walderhaltung.

- Waldschäden: Diese Subventionskomponente existiert seit 1984. In den Jahren 1984-2003 hat der Bund über 40 Mio. SFr. pro Jahr für Waldschadensbekämpfung ausgegeben. Die Spitzen sind in den Jahren 1990 bzw. und 1999, jeweils nach den Sturmereignissen Vivian (1990) und Lothar (1999) zu finden.
 - Waldbau A: Ab 1989 (bis 2003) werden über 20 Mio. SFr. pro Jahr an Bundesbeiträgen für forstliche Massnahmen in Wirtschaftswäldern bewilligt.
 - Waldbau B/C: Ebenfalls ab 1989 (bis 2003) werden über 36 Mio. SFr. pro Jahr an Bundesbeiträgen für forstliche Massnahmen in Wälder mit (besonderer) Schutzfunktion bewilligt.
- Die Multifunktionalität des Waldes und damit die Schutz- und Wohlfahrtswirkungen und -leistungen haben in den letzten Jahrzehnten laufend an Bedeutung gewonnen.
 - Die walddpolitischen Veränderungen der 1980er Jahre sind die Grundlage für das neue Waldgesetz des Jahres 1991.
 - Der Spardruck, welcher durch den steigenden Ausgabenüberhang der öffentlichen Hand grösser wird, regt die Diskussion für eine wirkungsorientierte Subventionspolitik an (vgl. hierzu www.effor2.ch).
 - Das Waldprogramm Schweiz (WAP-CH) soll als Handlungsprogramm bis ins Jahr 2015 die Aktionen des Bundes im Bereich Wald koordinieren und festlegen. Die für die Umsetzung des Waldprogramms nötige Teilrevision des Waldgesetzes soll 2007 abgeschlossen werden. Der Finanzierungsartikel und die Bewirtschaftungsgrundsätze sollen nach dem Grundsatz überarbeitet werden, dass zwischen öffentlichen Gütern und Leistungen des Waldes und der Waldwirtschaft sowie solchen mit rein privatwirtschaftlichem Charakter unterschieden werden kann. Hinkünftig soll die Priorität auf den Schutz vor Naturgefahren und auf die Erhaltung der biologischen Vielfalt gelegt werden (BUWAL 2004).

Ziel ist es, die Finanzierung der Nutzfunktion des Waldes (sprich: die Rohstoffgewinnung) nicht mehr mit Mitteln aus den öffentlichen Haushalten zu finanzieren, um dadurch den Aufbau von marktwirtschaftlich orientierten und effizienten Forstbetrieben in der Rohstoffproduktion zu fördern / ermöglichen.

8.2.2.2. Die öffentlichen Finanzen

Ab 1991 wurden Bund, Kantone und Gemeinden regelmässig mit Defiziten und einer zunehmenden Staatsverschuldung konfrontiert, wobei vor allem deren Entwicklungsdynamik hervorsteicht. Die Sanierung der öffentlichen Haushalte, welche mit den Entlastungsprogrammen 03 (EP 03) und 04 (EP 04) bereits angegangen wurde, ist deshalb eine vordringliche Aufgabe der Finanzpolitik (EFD 1999).

Das Entlastungsprogramm des Bundes 2003 (EP 03) sieht im Bereich Waldwirtschaft Kürzungen der Bundesgelder von rd. 50 Mio. SFr. bis 2006 vor. Dies entspricht rund einem Viertel der heutigen Bundesmittel für den Wald. Damit deutet der Bund an, dass die Bereitschaft für Abgeltungen der für die Öffentlichkeit wichtigen Leistungen des Waldes mit dem Finanzspielraum in Abstimmung gebracht werden muss (BUWAL 2004: 26).

8.2.2.3. Veränderungen im forstwirtschaftlichen Umfeld

Veränderungen im waldwirtschaftlichen Umfeld können exogener oder endogener Natur sein. Von *exogenen* Veränderungen spricht man dann, wenn Veränderungen von aussen auf ein System einwirken und von diesem nicht beeinflusst werden können. Am Beispiel der Waldwirtschaft wären derartige exogene Veränderungen beispielsweise die Kostenentwicklung der Produktionsfaktoren (Lohn, Kapital etc.) oder die Rundholzpreisentwicklung an den internationalen Holzmärkten. Durch derartige Veränderungen von aussen – sinkende Holzpreise und/oder steigenden Lohnkosten – geht ein Druck auf die gesamte Branche (länderübergreifend) aus, dem sich die Schweizer Waldwirtschaft nicht entziehen kann und auf den sie reagieren muss.

Endogener Natur sind Veränderungen dann, wenn diese durch Handlungen oder Unterlassungen beeinflusst werden können. So kann beispielsweise durch Instrumente der Waldpolitik eine Lenkung bewirkt werden. Finanzielle Beiträge der öffentlichen Hand wie auch der Eigentümer verändern das Ergebnis marktwirtschaftlicher Kräfte. Die Zusammensetzung der Produktion von Gütern und Leistungen eines Forstbetriebes kann unter Umständen massgeblich von derartigen Finanzierungen beeinflusst werden. Hierbei stellt sich sodann die Frage, ob nachgefragte Güter und Leistungen aufgrund dieser Finanzierungsquellen produziert werden, oder ob an den Kundenwünschen vorbei gewirtschaftet wird. In der vorliegenden Untersuchung wurden – wie bereits erwähnt – derartige Untersuchungen jedoch nicht durchgeführt.

8.3. Diskussion bez. Bruttoausgaben vs. Nettobelastungen

Die in dieser Studie zusammengestellten Zeitreihen der Bruttoausgaben, Nettoausgaben, Nettobelastungen und Nettofinanzierungen zeigen ähnliche Entwicklungen. In den 1980er begann mit der Waldsterbensdebatte der Anstieg der Ausgaben der öffentlichen Hand für den Wald. Die Bundesbeschlüsse für Beiträge gegen Waldschäden (1984) und zur Walderhaltung (1988) lieferten die entsprechenden Finanzierungsinstrumente und bilden damit die Grundlage für die Revision des Waldgesetzes in Jahre 1991.

Die Erklärung für den starken Anstieg der Ausgaben im Jahr 1990 ist der Sturm Vivian. In den 1990er Jahren stabilisierten sich die Kosten (und damit auch die öffentlichen Ausgaben) auf hohem Niveau, während sich das ökonomische Umfeld (in Form der Holzpreise) auf tiefem Niveau einpendelte. Der nächste starke Anstieg erfolgt dann wieder im Jahr 2000 mit dem Orkan Lothar (1999).

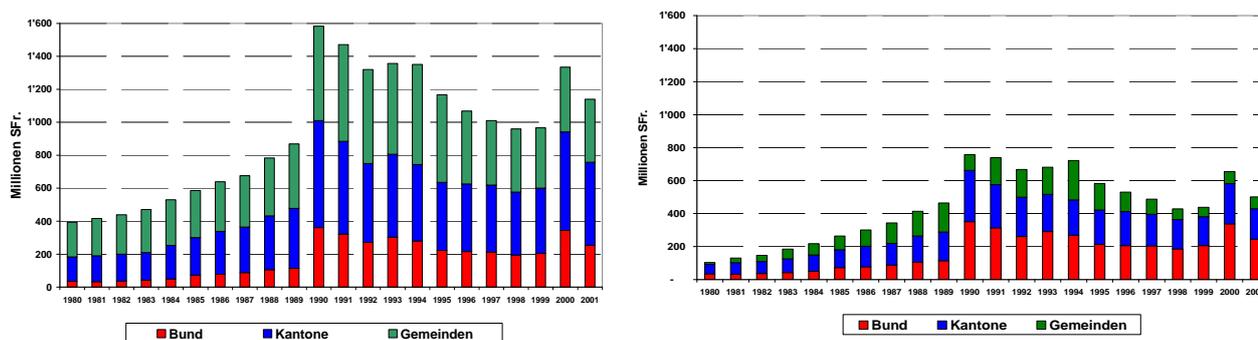
Betragsmässig sind in den 1980er Jahren die Kantone bei der Nettobelastung führend. Nettobelastung sind die Summe der Erträge + Einnahmen abzüglich der Aufwände + Ausgaben

ohne Doppelzählungen (vgl. Kapitel 6 Einführungsteil sowie Kapitel 6.1.3). Der Anteil des Bundes bei der Nettobelastung ist hingegen in diesem Jahrzehnt am geringsten. In den darauf folgenden 1990er Jahren verschiebt sich dieses Verhältnis. Der Bund trägt ab 1990 den größeren Teil der Nettobelastung knapp vor den Kantonen. Die Gemeinden und ihre Forstbetriebe konnten nach 1990 im Zuge des Sturmholzanfalles durch den Sturm Vivian (1990) ihre Einnahmen steigern. Nur im Jahr 1994, nach Einführung des neuen Waldgesetzes (1991), erhöhte sich auch bei den Gemeinden die Nettobelastung. Ab 1995 nahm diese jedoch wieder ab und erreicht bis 1999 das Niveau des Jahres 1983. Die Nettobelastungen des Bundes und der Kantone lagen im Jahr 1999 allerdings viermal so hoch wie im Jahr 1983. Der Sturm Lothar (1999) ist in den Gemeinden kaum spürbar, wobei dies durch Einnahmen aus Holzverkäufen – aufgrund der abermals angefallenen grossen Holzmenge – sowie der Bundes- und Kantonsbeiträge erklärt werden kann.

Beim Verlauf der Zeitreihen ist eine ‚baseline‘ des Bundes zu erkennen, die durch die jeweilige Veränderung der Ausgaben bestimmt wird. Die Beiträge der Kantone sind an diese Bundesbeiträge direkt gekoppelt und reagieren daher entsprechend auf Veränderungen der Bundesfinanzflüsse. Die Reaktion der Finanzflüsse der Gemeinden erfolgt zumeist mit einer gewissen Verzögerung.

Der Vergleich der Bruttoausgaben mit der Nettobelastung lässt ableiten, dass die Bundesausgaben die Ausgaben der Kantone und Gemeinden bestimmen und dass die absoluten Bruttoausgaben selber keine Aussagekraft besitzen, da sie einen hohen Anteil an Doppelzählungen enthalten (*Abbildung 25*).

Abbildung 25: Vergleich Bruttoausgaben und Nettobelastung



Daten: Detailsauswertungen Finanzstatistik

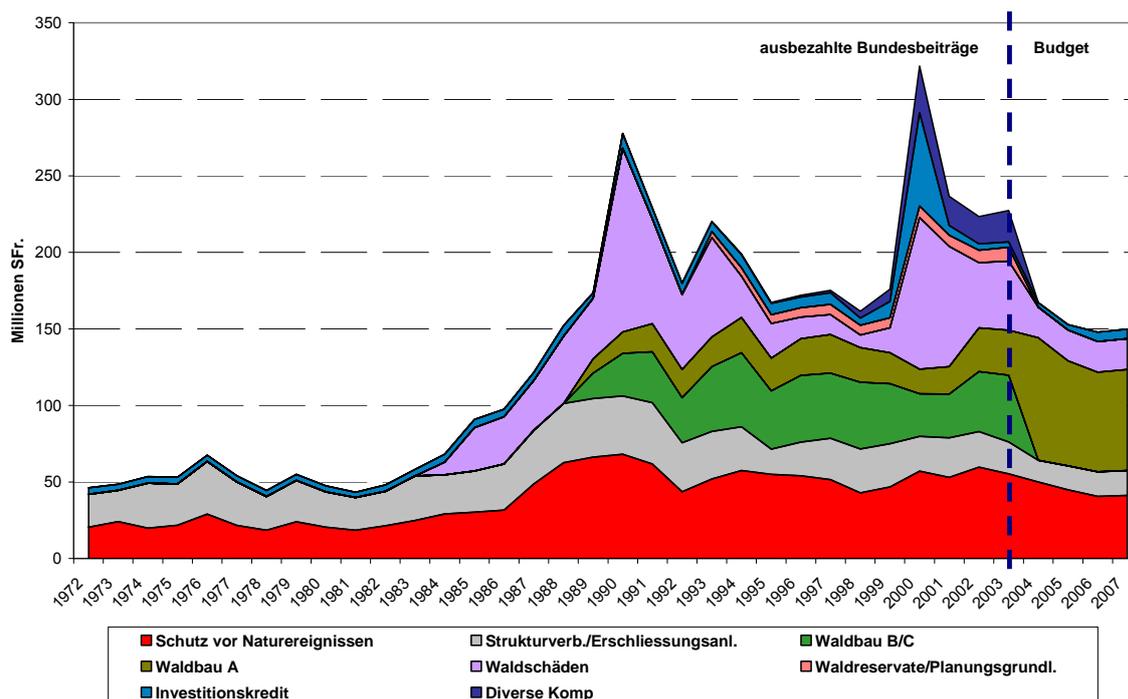
Während die Bruttoausgaben für Kantone und Gemeinden jeweils sehr hoch sind, sind die Nettobelastungen vergleichsweise gering. Die Bruttoausgaben und die Nettobelastung des Bundes andererseits sind praktisch identisch, da der Bund kaum Beiträge erhält und auch keine Einnahmen generiert. Hingegen erzielen die Kantone und Gemeinden sehr wohl Einnahmen v.a. Beiträge des Bundes resp. des Bundes und des Kantones, sowie aus dem Holzverkauf. Vor allem bei den Gemeinden ist dies eine Erklärung für deren tiefe Nettobelastung.

8.4. Diskussion der finanzierten Massnahmen

Für die Beantwortung der Frage, „wofür“ bzw. für welche Massnahmen erfolgte die Finanzierung, wurde auf die sog. Subventionskomponenten der Forstdirektion zurückgegriffen, welche die direkten Beiträge an die Akteure in der Waldwirtschaft erfassen.⁶⁰ Die Beiträge der Kantone sind an jene des Bundes geknüpft und variieren je nach Finanzkraft des Kantons und Subventionskomponente zwischen 10% und 50%. Schätzungsweise etwa die Hälfte der Nettobelastung der öffentlichen Haushalte geht auf diese Beiträge von Bund und Kantonen für Projekte im Bereich Schutz und Naturgefahren, Strukturverbesserungen, Erschliessungen, Waldpflege, Behebung von Waldschäden u.a. zurück.

Abbildung 26 zeigt die Zunahme der Bundesbeiträge in den 1980er Jahren, eine Stabilisierung in den 1990er Jahren, gefolgt von einem weiteren Anstieg ab 1999 und die mit den Budgetzahlen 2004-2007 angestrebte Stabilisierung der Bundesbeiträge auf dem Niveau von circa 150 Millionen SFr. je Jahr.

Abbildung 26: Ausbezahlte Bundesbeiträge pro Subventionskomponente 1973-2003



Quelle: Bundesbeiträge 1972-2003 BUWAL

⁶⁰ Indirekte Beiträge sind Beratung und Dienstleistungen von ‚Forstverwaltung und Forstdienst‘ sowie ‚Forstbetrieben‘.

Bemerkungen zu Abbildung 26

1. Die Zahlen für die Jahre 2004 bis 2007 basieren auf dem Voranschlag der Forstdirektion.
2. Die Beiträge für Waldpflege und Bewirtschaftungsmassnahmen sind ab 2004 unter Waldbau A zusammengefasst.
3. Für ‚Diverse Komponenten‘ fehlen die Daten ab 2004.
4. In den Jahren 1994-2003 hat der Bund durchschnittlich rd. 36 Mio. SFr. für Waldschäden ausgegeben. Gemäss LFI 2 haben rund 10% der Schweizer Waldfläche eine Steinschlag- oder Lawinenschutzfunktion (Brassel und Brändli 1999: 333). In Zukunft wird die Behebung von Waldschäden nur noch in Schutzwäldern unterstützt werden (Entlastungsprogramm 2003: 113). Der Betrag, der vom Bund in den kommenden 4 Jahren für Waldschäden im Schutzwald aufgewendet werden soll, beziffert sich auf geschätzte 20 Mio. SFr. [= Mittel aus den 4 Mio. SFr. (10% der durchschnittlichen Ausgaben der letzten 10 Jahre) und 36 Mio. SFr.].

Zusammenfassend lässt sich die anteilmässige Veränderung der finanzierten Massnahmen für die Jahre 1972-2007 in vier Zeitperioden (1972-1979 / 1980-1989 / 1990-1999 / 2000-2001) gliedern. Sie sind in *Tabelle 23* dargestellt.

Die Beiträge für den Schutz vor Naturereignissen reduzieren sich für die Periode 2000-2007 anteilmässig und kontinuierlich von 42% auf 20%. Die Ausgaben für Strukturverbesserungen und Erschliessungsanlagen reduzieren sich von anfänglich 50% in den 1970er Jahren auf 8% für die Periode 2000-2007.

Die Beiträge für Waldpflege und Bewirtschaftungsmassnahmen (Waldbau A, B, C inklusive Waldreservate und Planungsgrundlagen) steigt hingegen anteilmässig von 0% in den 1970er Jahren auf 3% in den 1980er Jahren, dann weiter auf 33% in den 1990ern und schliesslich auf 41% für den Zeitraum 2000-2007.

Die Höhe der Investitionskredite pendelt zwischen 8% und 4%. Unter ‚Diverse Komponenten‘ wird in den ersten beiden Perioden kein Wert ausgewiesen, für 1990-1999 sodann 1% und für die vierte Periode 9%.

Das Schwergewicht der Beiträge verschiebt sich damit weg von Infrastruktur- und Schutzbautenbeiträgen hin zu Pflege- und Bewirtschaftungsmassnahmen. Die Finanzrubriken ‚Waldpflege und Bewirtschaftungsmassnahmen‘ sowie ‚diverse Komponenten‘ sind in den Jahren nach 2000 wahrscheinlich sehr stark vom Sturm Lothar (1999) beeinflusst.

Tabelle 23: Subventionskomponenten pro Jahr für die 1970er, 1980er, 1990er Jahre und die Jahre 2000-2007

	Schutz vor Naturereignissen	Strukturverb./Er- schliessungsanl.	Waldbau B/C	Waldbau A	Waldschäden	Waldreservate/ Planungsgrundl.	Investitionskredit	Diverse Komp	Total
1970er Jahre im Schnitt (Mio. SFr./J.)	22.4	26.3	0.0	0.0	0.0	0.0	4.1	0.0	52.8
% Anteil	42%	50%	0%	0%	0%	0%	8%	0%	100%
1980er Jahre im Schnitt (Mio. SFr./J.)	35.4	29.1	1.7	0.9	18.3	0.0	4.7	0.0	90.1
% Anteil	39%	32%	2%	1%	20%	0%	5%	0%	100%
1990er Jahre im Schnitt (Mio. SFr./J.)	53.3	29.2	38.8	20.7	40.4	4.1	7.6	1.7	195.8
% Anteil	27%	15%	20%	11%	21%	2%	4%	1%	100%
2000-2007 im Schnitt (Mio. SFr./J.)	50.2	19.4	0.0	101.0	43.2	0.0	11.7	22.0	247.6
% Anteil	20%	8%	0%	41%	17%	0%	5%	9%	100%

Bemerkungen zu den vier Vergleichsperioden:

- 1970er Jahre: Basieren auf den Zahlen 1972-1979
- 1980er Jahre: 1980-1989
- 1990er Jahre: 1990-1999
- 2000-2007: Waldpflege und Bewirtschaftungsmassnahmen sind unter Waldbau A zusammengefasst. Die Jahre 2000-2003 basieren auf den ausbezahlten Subventionsbeiträgen gemäss Komponenten, die Jahre 2004-2007 auf dem Voranschlag der Forstdirektion bzw. auf eigenen Schätzungen für Waldschäden. Die Zahlen für „Diverse Komponenten“ basieren auf den Jahren 2000-2004, da hier kein Voranschlag vorhanden ist.

8.5. Ergebnisse im internationalen Vergleich

Der internationale Vergleich, welcher das EU Projekt „Evaluating Financing of Forestry in Europe“ (EFFE) für die Beiträge an die Forstwirtschaft aufstellt, ist leider nicht ohne weiteres nutzbar, da darin Beitragssysteme miteinander verglichen werden, die in Aufbau, Terminologie, Hintergründen und Zielsetzungen sehr unterschiedlich sind.

Exemplarisch werden einige Sachverhalte angeführt, die zeigen, warum ein Vergleich nationaler Daten aus der EFFE Studie nur eingeschränkt möglich ist:

- In Frankreich werden bspw. forstliche Planungsgrundlagen von der öffentlichen Hand erstellt, während in der Schweiz dafür öffentliche Beiträge für deren Erstellung durch die Waldeigentümer bezahlt werden.
- Beiträge für Schutzbauten und -Anlagen, welche nicht mit der Waldwirtschaft in Verbindung stehen, werden in der Schweizer Statistik unter der Funktion Forstwirtschaft zusammengefasst.
- Die Eigentumsverhältnisse und -struktur sind in den Europäischen Ländern sehr unterschiedlich. In der Schweiz sind 27% des Waldes in Privatbesitz, während in Deutschland die Privatwaldfläche 46 % und in Finnland über 53% beträgt.
- Die Bedeutung des Waldes als Wirtschaftsfaktor ist ebenfalls sehr unterschiedlich. In der Schweiz ist die Waldwirtschaft (Holzproduktion) volkswirtschaftlich gesehen eher von geringer Bedeutung. In Finnland hingegen bilden die Forstwirtschaft (Holzproduktion) und die holzverarbeitende Industrie eine wichtige Grundlage der Wirtschaft. Im Jahr 2001 wurden knapp 20% bzw. knapp 6 Mia. € der industriellen Wertschöpfung mit der Produktion von Papier, Sägewaren und in der Möbelindustrie erwirtschaftet (2001 über 50 Mio. m³ Holzeinschlag / 12.5 Mio. Tonnen Karton und Papier etc.).
- Die Produktionsverhältnisse (Gebirgslagen oder ebene Lagen) sind ebenso unterschiedlich wie die Ansprüche der jeweiligen Gesellschaft an ihren Wald.

Ein Vergleich der Beiträge insgesamt je Land (pro Hektar Waldfläche) macht also nur dann Sinn, wenn die Ergebnisse im richtigen Kontext dargestellt werden können. Möglich hingegen ist der Vergleich von Teilaspekten. Im Rahmen des EFFE Projektes wurden beispielsweise einzelne Massnahmen oder Programme miteinander verglichen. So wurden in dieser Studie Aufforstungsmassnahmen der einzelnen Länder miteinander verglichen. Für die Schweiz gilt allerdings, dass Aufforstungen hierzulande als bedeutungslos zu werten sind (vgl. EFFE Schlussbericht, welcher Ende Januar 2005 an die EU-Kommission erging).

8.6. Fazit zu Kapitel Diskussion

1. Das Finanzflussschema erfasst nur jene öffentlichen Finanzflüsse rund um die Waldwirtschaft respektive den Bereich Wald, die in der Finanz- und Forststatistik abgebildet sind. Sie enthält jedoch nicht die Eigenfinanzierungen der nicht-staatlichen Waldeigentümer (Bürgergemeinden, Korporationen, Privatwaldeigentümer etc.).
2. Mit den vorhandenen statistischen Datengrundlagen aus der Finanz- und Forststatistik sowie ergänzenden Annahmen ist es trotz teilweise inkonsistenter oder fehlender Daten möglich gewesen, eine erste öffentliche Finanzflussrechnung für den Schweizer Wald zu erstellen.
3. Die grössten Abweichungen entstehen vermutlich durch die unterschiedlichen Abrechnungsarten der Beiträge bei Bund, Kantonen und Gemeinden.
4. Die Nettobelastung stieg im Vergleich der Zehnjahresdurchschnitte (1980-1989 und 1990-1999) für Bund, Kantone und Gemeinden stark an.
5. Die Nettobelastung erhöhte sich am meisten beim Bund, wobei dies auf die Stärkung der strategischen Führung des Bundes durch das neue Waldgesetz zurückgeführt werden kann.
6. Auch bei den Geldempfängerkategorien (EK) ist die Nettofinanzierung in allen Kategorien angestiegen, absolut und relativ am stärksten bei ‚Forstbetrieben‘ und ‚Forstverwaltung / Forstdienst‘.
7. Die Abhängigkeit der Forstbetriebe von öffentlichen Beiträgen hat deutlich zugenommen.
8. Die Beiträge von Bund und Kantonen zur Finanzierung von Projekten im Bereich Schutz vor Naturereignissen, Strukturverbesserung, Erschliessungen, Waldpflege sowie Behebung von Waldschäden machen schätzungsweise die Hälfte der Nettobelastung von Bund, Kantonen und Gemeinden aus.
9. Das Schwergewicht dieser Beiträge hat sich weg von Infrastruktur- und Schutzbautenbeiträgen hin zu Pflege- und Bewirtschaftungsmassnahmen verschoben.
10. Ein internationaler Vergleich der öffentlichen Finanzbeiträge an die Waldwirtschaft macht nur dann Sinn, wenn die Daten in den jeweils konkreten Kontext gestellt und dann entsprechend interpretiert werden. Bis anhin existiert jedoch noch kein derartiger Vergleich.

9. Schlussfolgerungen

9.1. Beantwortung der Forschungsfrage

Stellt man die zentrale Forschungsfrage „*Wer zahlt wie viel, wofür und an wen?*“ den Ergebnissen gegenüber, können auf Basis der Auswertungen im Kapitel 6 und 7 einige Schlussfolgerungen gezogen werden. Diese werden in drei Abschnitte gegliedert: 1. Geldgeber und Geldempfänger, 2. staatliche und nicht-staatliche Akteure und 3. die zeitliche Dynamik. Dabei ist grundsätzlich zu beachten, dass die vorliegenden Ergebnisse vorläufigen Charakter haben und deshalb mit entsprechender Vorsicht interpretiert werden müssen.

9.1.1. Geldgeber und Geldempfänger

Der Bund

Transferzahlungen: 56 Mio. SFr./J. (86% der Nettobelastung insgesamt) bzw. 199 Mio. SFr./J. (78%) der Nettobelastung auf Bundesebene in den Jahren 1980-1989 und 1990-1999 sind Transferzahlungen an die Kantone.

Verwaltung: Die Nettofinanzierung der EK ‚Forstverwaltung und Forstdienste‘ steigt von 7 (11% der Nettobelastung) auf 46 Mio. SFr./J. (18%).

Waldeigentümer/Dritte: Die Nettofinanzierung der eigenen Forstbetriebe (EK ‚Forstbetriebe Bund‘) und von Dritten (EK ‚externe Dienstleister‘, EK ‚Vereinigung zur Walderhaltung und Holzforschungsfonds‘) ist sehr gering.

Das Schwergewicht der Nettobelastung beim Bund liegt bei den Transferzahlungen an die Kantone und bei der Bezahlung der Verwaltungsleistungen.

Die Kantone

Transferleistungen: In den 1980er Jahren erhielten die Kantone 4 Mio. SFr. je Jahr mehr Transferzahlungen als sie ausrichteten, d.h. die Transferzahlungen trugen dazu bei, die Nettobelastung der Kantone zu reduzieren. In den 1990er Jahren sind die Ausgaben in diesem Bereich um 55 Mio. SFr. je Jahr grösser als die Einnahmen.

Verwaltung: Die Nettofinanzierung der EK ‚Forstverwaltung und Forstdienste‘ macht hier in den 1980er Jahren mit 45 Mio. SFr./J. (50%) sowie 93 Mio. SFr./J. (38%) den grössten Anteil aus.

Waldeigentümer: Die eigenen Forstbetriebe (EK ‚Forstbetriebe Kantone‘), welche in den 1980er Jahren noch höhere Einnahmen als Ausgaben ausweisen, machen in den 1990er Jahren 19 Mio. SFr./J. (8%) der Nettobelastung für die Kantone aus. Die Nettobelastung durch Beiträge an die EK ‚Bürgergemeinden und Korporationen‘ steigt von 9 Mio. (10%) auf 52 Mio. SFr./J. (21%). Diejenige der EK ‚Privatwaldeigentümer‘ bleibt prozentual ähnlich (24% oder 22 Mio. SFr./J. im Vergleich zu 22% oder 54 Mio. SFr./J.).

Dritte: Die Nettobelastung durch die EK ‚externe Dienstleister‘ steigt von 11 auf 25 Mio. SFr./J. und bleibt mit 12% bzw. 10% anteilmässig praktisch gleich.

Die Transferzahlungen, bei denen in den 1980er Jahren Ausgaben und Einnahmen ausgewogen waren, entlasteten die Kantone in den 1990er Jahren. Am meisten gaben die Kantone für die Verwaltung sowie die Waldeigentümer aus.

Die Gemeinden

Transferzahlungen: Die Transferzahlungen entlasten die Rechnungen der Gemeinden in den 1980er bzw. 1990er Jahren mit 60 bzw. 147 Mio. SFr. pro Jahr.

Verwaltung: Die Nettofinanzierung der EK ‚Forstverwaltung und Forstdienste‘ ist hier mit 1 Mio. SFr./J. (1%) bzw. 5 Mio. SFr./J. (2%) in den 1980er bzw. 1990er Jahren sehr klein.

Waldeigentümer: Anders ist die Situation bei den Waldeigentümern. In den 1980er Jahren sind die Einnahmen der Forstbetriebe der Gemeinden grösser als die Ausgaben, im Gegensatz zu den 1990er Jahren, in denen die Nettobelastung durch die EK ‚Forstbetriebe Gemeinden‘ 157 Mio. SFr./J. und damit 56% der Nettobelastung insgesamt ausmacht. Der Anteil der Nettobelastung durch die EK ‚Bürgergemeinden und Korporationen‘ steigt von 1 Mio. SFr./J. (1%) auf 20 Mio. SFr./J. (7%) und derjenige der EK ‚Privatwaldeigentümer‘ von 13 Mio. SFr./J. (14%) auf 27 Mio. SFr./J. (10%).

Dritte: Die Nettobelastung durch die Finanzierung externer Dienstleister bleibt in den 1980er und 1990er Jahren mit 73 Mio. SFr. pro Jahr absolut gesehen gleich, nimmt relativ aber von 83% auf 26% massiv ab.

Die Transferzahlungen sind eine wichtige Einnahmequelle für die Gemeinden. Die Nettobelastung durch die Verwaltung ist gering. Bei den Waldeigentümern v.a. bei den Forstbetrieben der Gemeinden fanden massive Veränderungen statt. Die Nettobelastung nahm hier stark zu, während sie relativ gesehen für die EK ‚Bürgergemeinden und Korporationen‘ sowie die EK ‚Privatwaldeigentümer‘ in einem ähnlichen Verhältnis geblieben sind. Die Nettobelastung durch die EK ‚externe Dienstleister‘ bleibt absolut gesehen gleich, nahm relativ jedoch stark ab.

9.1.2. Staatliche und nicht-staatliche Akteure

Zu den staatlichen Akteuren zählen auf Geberseite Bund, Kantone und Gemeinden und auf Empfängerseite die EK ‚Forstverwaltung und Forstdienste‘ und die EK ‚Forstbetriebe von Bund, Kantonen und Gemeinden‘. Nicht-staatliche Akteure auf der Empfängerseite sind die EK ‚Bürgergemeinden und Korporationen‘, ‚Privatwaldeigentümer‘ sowie die EK ‚externe Dienstleister‘.

Geber: Die Nettobelastung auf Bundesebene steigt im Zehnjahresvergleich zwischen 1980er und 1990er Jahren um 187 Mio. SFr. (290%), auf Kantonsebene um 100 Mio. SFr. (115%) und auf Gemeindeebene mit rund 122 Mio. SFr. (730%) relativ am stärksten. Insgesamt steigt die Nettobelastung um rund 409 Mio. SFr. (240%).

Empfänger: Der Anteil der Nettofinanzierung der staatlichen Empfänger auf Bundesebene steigt von 7 Mio. SFr./J. (80%) auf 48 Mio. SFr./J. (87%) und auf Kantonsebene von 41 Mio. SFr./J. (50%) auf 111 Mio. SFr./J. (46%). Auf Gemeindeebene, wo in den 1980er Jahren noch ein Einnahmenüberschuss ausgewiesen wurde, macht der Nettofinanzierungsanteil der staatlichen Empfänger in den 1990er Jahren 162 Mio. SFr./J. (57%) aus. Insgesamt steigt der Anteil der Nettofinanzierung der staatlichen Empfänger von 39 Mio. SFr./J. (23%) auf 320 Mio. SFr./J. (55%), derjenige der nicht-staatlichen Empfänger steigt von 130 auf 257 Mio. SFr./J., was anteilmässig einem Rückgang von 77% auf 45% entspricht.

Die Nettobelastung der staatlichen Akteure auf Geberebene nimmt massiv zu. Auf Empfängerebene findet eine Verschiebung der Nettofinanzierung von nicht-staatlichen zu staatlichen Akteuren hin statt. Dies weist darauf hin, dass ein grosser Teil der öffentlichen Güter und Leistungen des Waldes durch den Staat finanziert werden.

Die Frage „wer zahlt“, „wie viel“ und „an wen“ konnte somit teilweise beantwortet werden. Die Frage nach dem „wofür“ wurde zwar über die Subventionskomponenten der Forstdirektion auf Bundesebene andiskutiert, auf Ebene der Kantone und Gemeinden fehlen jedoch die Daten für eine genauere Analyse. Wichtig ist hier abermals festzustellen, dass die Ergebnisse noch einen vorläufigen Charakter haben. Vor allem bezüglich der EK „Bürgergemeinden und Korporationen“ sowie „Privatwaldeigentümer“ sind weitere Abklärungen zu treffen.

Das Ziel, die Daten für eine Finanzflussrechnung für den Wald zusammenzutragen sowie die Nettobelastung der Geber und die Nettofinanzierung der Empfänger zu berechnen, wurde teilweise erreicht. Damit ist der erste Schritt hin zum Fernziel, einer walddpolitischen Evaluation, getan. Auch wenn für die Finanzflussrechnung verschiedene Annahmen getroffen werden mussten, so ist es doch das erste Mal, dass solche Daten überhaupt zusammengestellt wurden.

9.2. Offene Fragen

Unbeantwortete Fragen gibt es dennoch viele und damit ist aus evaluationspolitischer Sicht auch weiterhin Forschungsbedarf gegeben. Einige im Zuge dieser Studie sich ergebende weitere Fragen sind nachstehend aufgelistet:

Methode / Datengrundlage

- Inwiefern sind die Daten der Finanzstatistik und der Forststatistik vereinbar, wie lassen sich die beobachteten Differenzen erklären?
- Ist die Zuordnung der Konten der Finanzstatistik zu den Empfängerkategorien richtig?
- Welchen Einfluss hat die Veränderung der Gliederung der Finanzstatistik auf Bundesebene im Jahr 1990 auf die Vergleichbarkeit der Zeitabschnitte 1980-1989 und 1990-1999?
- Welchen Anteil an der Finanzierung der Bereitstellung von Gütern und Leistungen des Waldes übernehmen die Waldeigentümer selber?

- Ist die statistische Einteilung der Waldeigentümer durch das BFS noch zeitgemäss oder sind hier Anpassungen nötig?
- Warum weichen Ausgaben- und Einnahmenseite (Bund-Kantone, Kantone-Gemeinden) in der Finanzstatistik bezüglich Transferzahlungen so stark voneinander ab (v.a. in den 1980er Jahren)?

Geber und Empfänger / Staatliche und nicht-staatliche Akteure / Adressaten

- Wie lassen sich die grossen Abweichungen zwischen den beiden Vorgehensweisen zur Berechnung der Nettobelastung der Geber erklären (Variante I geht von den Gebern aus; Variante II geht von den Empfängern aus)?
- Welchen Anteil der Bundesbeiträge für Lawinenverbauungen nehmen die Kantone unter dem Konto Forstwirtschaft ein? Wohin fliesst der Rest?
- Wie gross sind die Abweichungen (Vergleich Ausgaben und Einnahmen) zwischen Bund und Kantonen, bzw. Kantonen und Gemeinden, die durch unterschiedliche Rechnungsjahrabgrenzungen bzw. durch unterschiedliche Zuordnung der Finanzvorfälle zu bestimmten Konten geschehen?
- Die Nettofinanzierung der EK ‚Bürgergemeinden und Korporationen‘ sowie ‚Privatwaldeigentümer‘ konnte nicht direkt der Finanzstatistik entnommen werden. Sie wurde auf der Basis von plausiblen Annahmen geschätzt. Wie realitätsnah ist das vorliegende Ergebnis?
- Wie lässt sich die starke Zunahme bei der Finanzierung der EK ‚Forstverwaltung und Forstdienste‘ zwischen 1989 und 1990 erklären?
- Wie lässt sich die Abnahme der öffentlichen Finanzierung der EK ‚Forstbetriebe von Bund, Kantonen und Gemeinden‘ im Verlauf der 1990er Jahre erklären?
- Zu welchen Anteilen fließen die Gelder in die verschiedenen Regionen?

Forstpolitische Evaluation

- Es fehlt in der Waldpolitik nicht nur an messbaren Zielen, es besteht auch ein Mangel an auswertbarem Datenmaterial bezüglich der Wirkungen der forstlichen Programme. Wie könnte man diese mit vertretbarem Aufwand erfassen? Welche Annahmen wären zu treffen?

9.3. Fazit zu Kapitel Schlussfolgerungen

Mit dem vorliegenden Bericht wird erstmals eine Auslegeordnung der öffentlichen Finanzen rund um den Wald vorgenommen. Aufgrund der unzureichenden finanzstatistischen Daten ist das Ergebnis unvollständig und als vorläufig zu betrachten. Mit entsprechender Vorsicht ist das Finanzflussschema zu interpretieren. Diese ersten Ergebnisse stellen dennoch einen wichtigen Schritt dar auf dem Weg zu einer umfassenden Evaluation der öffentlichen Finanzierung der Bereitstellung von Gütern und Leistungen des Waldes in der Schweiz.

Gesetzliche Grundlagen

Bund

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 [SR 101].

Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 [SR 210].

Verordnung vom 29. März 2000 zum Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuerverordnung, MWSTV) [SR 641.201].

Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991 [SR 921.0].

Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV) vom 30. November 1992 [SR 921.01].

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1)

[Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902, BS 9 521]

Bundesbeschlüsse

Bundesbeschluss über Beiträge an ausserordentliche Massnahmen gegen Waldschäden vom 4. Mai 1984 (AS 1984 517)

Bundesbeschluss über ausserordentliche Massnahmen zur Walderhaltung vom 23. Juni 1988 (S 1988 1669)

Botschaft zur Änderung des Bundesbeschlusses vom 14. Juni 1988 über die finanziellen Mittel für ausserordentliche Massnahmen zur Walderhaltung vom Februar 1990. (BBl 1990 III 662)

Botschaft über die Bewältigung der vom Orkan Lothar verursachten Waldschäden vom 16. Februar 2000 (BBl 2000 II 1267)

Diverse

BGE 126 II 443

BGE 116 Ib 311

BGE 111 Ib 154

BGE 101 Ib 80 E. 3a

Interpellation 03.3152. (2003): Max Binder. Bundesfinanzen und Waldwirtschaft.

Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (EP 03) vom 2. Juli 2003 (BBl 2003 5615)

Kantone

Staatsbeitragsgesetz des Kantons Zürich (StaatsbeitragsG/ZH) vom 1. April 1990 [GS 132.2].

Subventionsgesetz des Kantons Zürich vom 18. Oktober 1984 [SG 610.500].

Kantonales Waldgesetz (KWaG/ZH) vom 7. Juni 1998 (LS 921.1).

Literaturverzeichnis

- Bachmann, K. (1977). Die Bürgergemeinde - Idee und Wirklichkeit. Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen. Band 12.
- Baruffol U., Baur P. T., Dürrenmatt R., Kammerhofer A. W., Zimmermann W., Schmithüsen F. (2005). Evaluating Financing of Forestry in Europe. Country Report Switzerland. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie Nr. 33; ETH Zürich.
- Bergen, V.; Löwenstein, W.; Olschewski, R. (2002). Forstökonomie. Volkswirtschaftliche Grundlagen. München, Verlag Vahlen.
- BFS (1965-2002). Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1965-2002. Bern, BFS Bundesamt für Statistik. Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- BFS (2003). Definition und Klärung der Kategorien "Forstbetrieb" und "Waldeigentümer" aus rechtlicher, ökonomischer und statistischer Sicht. Antrag an die eidgenössische Forstdirektion, BUWAL. Entwurf.
- Bohley, P. (2003). Die öffentliche Finanzierung. Steuern, Gebühren und öffentliche Kreditaufnahme. Einführung. Universität Zürich, R. Oldenburg Verlag München Wien.
- Brassel, P. und U. B. Brändli (1999). Schweizerisches Landesforstinventar, Ergebnisse der Zweitaufnahme 1993-1995. Birmensdorf, Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft.
- Brugger, E. A. und R. L. Frey (1985). Sektoralpolitik versus Regionalpolitik. Thema. NFP "Regionalprobleme" des Schweizerischen Nationalfonds, Bern 1985, Verlag Rüegger.
- Bussmann, W., Klöti, U., Knoepfel, P. (1997). Einführung in die Politikevaluation. Basel, Frankfurt am Main, Helbing & Lichtenhahn Verlag.
- BUWAL (2004). Waldprogramm Schweiz (WAP-CH). Handlungsprogramm 2004-2015. Schriftenreihe Umwelt Nr. 363. Wald. Bern, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft.
- Carlen, L. (1988). Die Bürgergemeinde in der Schweiz. Gestern - heute - morgen. Universitätsverlag Freiburg Schweiz.
- Eco'diagnostic (2002). Flux financiers et bénéficiaires des subventions lors de la remise en état des forêts suite à l'ouragan Lothar. Rapport final de la première phase. Genève, Eco'Diagnostic, Genève. Xylon SA, Genève.
- EFD (1999). Finanzleitbild. Ziele, Grundsätze und Instrumente für die Finanzpolitik des Bundesrates. Bern, Eidgenössisches Finanzdepartement.
- Färber, G. (1995). Binnenmarktgerechte Subventionspolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Strukturen, Normen und Defizite. Reihe Wirtschaftswissenschaften Band 31, Campus Verlag Frankfurt/ New York.
- Finanzdirektorenkonferenz (1978). Handbuch der Harmonisierung des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte : Band II. Bern, Verlag Paul Haupt.

- Finanzdirektorenkonferenz (1981). Handbuch der Harmonisierung des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Verlag Paul Haupt Bern.
- Finanzverwaltung (1980-2001). Öffentliche Finanzen der Schweiz. Bern, Eidgenössische Finanzverwaltung.
- Finanzverwaltung, S. E. (2001). Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999. Statistik der Schweiz - Öffentliche Finanzen. E. F. (EFV). Bern, Bundesamt für Statistik (BFS): 158 S.
- Fleiner-Gerster, T. (1980). Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts. 2. überarbeitete Auflage, Zürich.
- Frey, R. L. und E. A. Brugger (1984). "Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik. Methode und praktischer Anwendung der Inzidenzanalyse in der Schweiz." Reihe "Thema Hefte" der Programmleitung des NFP Regionalprobleme, Verlag Rüegger, Grösch.
- Frey, R. L. und U. Häusel (1982). Infrastruktur, Spillovers und regionale Disparitäten. Arbeitsbericht Nr. 27 der Programmleitung NFP "Regionalprobleme". Bern.
- Gygi, F. (1986). Verwaltungsrecht. Hinweis auf den Begriff "Beitrag". Bern.
- Jaakko Pöyry Consulting (2002). Logistikstudie Schweizer Wald- und Holzindustrie. Abschlussbericht für Holzindustrieverband Schweiz, Waldwirtschaftsverband Schweiz, Förderprogramm Holz 21.
- Kissling-Näf, I. (2000). Ressourcenökonomie III. Institutionelle Aspekte der Ressourcennutzung. Unterlagen zum Fachgebiet Forstliche Ressourcenökonomie. Professur für Forstpolitik und Forstökonomie. Departement Forstwissenschaften - ETH Zürich. 3. überarbeitete Version, Zürich.
- Linder, W. (1999). Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern/Stuttgart/ Wien, Paul Haupt.
- Marti, W. und A. Stettler (2003). Projekt Galileo. Ziel und Wege für eine eigenwirtschaftliche Waldnutzung im Kanton Bern. Bern.
- Mennel-Hartung, E. (1986). Die Inzidenzanalyse als Instrument der Regionalpolitik. Dargestellt am Beispiel der Hochschule St. Gallen. Dissertation der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Nr. 979).
- Musgrave, R. A. (1959). The theory of public finance: a study in public economy. New York, Toronto, London, Mc Graw-Hill Book Company, Inc.
- Rhinow, R. A. (1971). Wesen und Begriff der Subvention in der schweizerischen Rechtsordnung. Basel.
- Samuelson, P.A. 1954: The Pure Theory of Public Expenditure, Review of Economic Statistics, 36: pp. 202-211.
- Samuelson, P. A. und W. D. Nordhaus (1998). Economics. Sixteenth Edition.
- Schaerer, B. (1992). Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht. Chur, Ruegger.
- Schindler, D. (1951). Die Bundessubvention als Rechtsproblem, Aarau.

- Schmidhauser, A.; Schmithüsen, F., 1999: Entwicklung der Finanzierung einer multifunktionalen Waldbewirtschaftung in den Forstbetrieben öffentlicher Waldeigentümer im schweizerischen Alpenraum. Schweiz. Zeitschrift für Forstwesen 150 (1999) 11: 416-428
- Schmithüsen, F. und A. Schmidhauser (1998). Verbreiterung der Ertragsbasis als Voraussetzung für die Finanzierung einer multifunktionalen Leistungserstellung der Forstbetriebe öffentlicher Waldeigentümer in der Schweiz. Centralblatt für das gesamte Forstwesen 115 (1998) 2/3: 99-121.
- Schmithüsen F., Kaiser B., Schmidhauser A., Mellinghoff St., Kammerhofer A.W. (2003): Unternehmerisches Handeln in der Wald- und Holzwirtschaft - Betriebswirtschaftliche Grundlagen und Managementprozesse. Gernsbach, Deutscher Betriebswirte-Verlag (dbv).
- Staatsrechnung (1989). Botschaft zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1989. 4. April 1990.
- Staatsrechnung (2000). Botschaft zur Staatsrechnung 2000.
- Stalder, K. (2003). Öffentliches Rechnungswesen harmonisieren. Mangelnde Vergleichbarkeit von Bund und Kantonen. Neue Zürcher Zeitung. Zürich. Nr. 186.
- Stengel, K. (1988). Zur Problematik der rechtlichen Ordnung der Subventionen. in: ZBl 89, 285ff.
- Störi, G. (1992). "Verhaltenssteuerung durch Subventionen. Zur Bedeutung von Struktur und Funktion für die Zulässigkeit der Subventionen."
- Trauffer, B. (1977). "Die steuerrechtliche Behandlung von Subventionen. Zürcher Dissertation."
- Vallender, K. A. (1991). "Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung." 2. erweiterte Auflage, Bern.
- WVS (1996). BAR Grundlagenhandbuch. 3. Edition. Solothurn, Waldwirtschaftsverband Schweiz.
- WVS (2003). 8 Thesen für eine zukunftsfähige Waldwirtschaft.
- Zimmermann, W. (1984). Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet des Forstwesens in der Schweiz. Zürich, Professur für Forstpolitik und Forstökonomie ETH Zürich. Nr. 84/1.

Übersicht Anhang

- Anhang 1: Aufgabengebiete der Staatsrechnung Bund vor und nach 1990**
- Anhang 2: Sachgruppengliederung**
- Anhang 3: Funktionale Gliederung**
- Anhang 4: Zahlen der Finanzflussrechnung**
- Anhang 5: Schweizerischer Kontenrahmen der öffentlichen Haushalte**
- Anhang 6: Finanzrubriken und Subventionskomponenten der Eidgenössischen Forstdirektion**
- Anhang 7: Konten der Finanzstatistik**
- Anhang 8: Begriffe und Definitionen**

Anhang 1: Aufgabengebiete der Staatsrechnung Bund vor und nach 1990

(DIR = Direktionsnummer/ Nummer der Dienststelle)

DIR	Neue Staatsrechnung (ab 1990)	Alte Staatsrechnung (bis 1989)
1 Behörden und Gerichte		
101	Eidgenössische Räte	„
103	Bundesrat	„
104	Bundeskanzlei	„
105	Bundesgericht	„
106	Versicherungsgericht	„
2 Departement für auswärtige Angelegenheiten		
201	Departement für auswärtige Angelegenheiten	„
202	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
285	Informatikdienstleistungszentrum EDA	NEIN
3 Departement des Inneren		
301	Generalsekretariat	„
302	NEIN	Bundesamt für Kulturpflege
303	Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau	„
304	Landesbibliothek	„
305	Bundesarchiv	„
306	Bundesamt für Kultur	NEIN
310	NEIN	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
311	Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie	Meteorologische Anstalt
312	NEIN	Landesmuseum
314	NEIN	Amt für Bundesbauten
315	NEIN	Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz
316	Bundesamt für Gesundheit	Bundesamt für Gesundheitswesen
317	Bundesamt für Statistik	„
318	Bundesamt für Sozialversicherungen	„
319	NEIN	Bundesamt für Umweltschutz
320	NEIN	Bundesamt für Bildung und Wissenschaft
321	Bundesamt für Militärversicherungen	„
322	Rehabilitationsklinik Novaggio	Militärspital Novaggio
323	NEIN	Turn- und Sportschule
326	Staatssekretariat und Büro für Welt- raumangelegenheiten	NEIN
327	Bundesamt für Bildung und Wissenschaft	NEIN
328	Eidgenössische Technische Hochschulen und Forschungsanstalten (329-340)	NEIN
329		Schweizerischer Schulrat
330		Technische Hochschule Zürich
334		Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft
335		Materialprüfungs- und Forschungsanstalt
336		Anstalt für Wasserversorgung, Abwasser- reinigung und Gewässerschutz
337		Paul-Scherrer-Institut

340		Technische Hochschule Lausanne
385	Informatikdienstleistungszentrum EDI	NEIN
4 Justiz und Polizeidepartement		
401	Generalsekretariat	„
402	Bundesamt für Justiz	„
403	Bundesamt für Polizei	Bundesamt für Polizeiwesen
404	Bundesamt für Ausländerfragen	„
405	Bundesanwaltschaft	„
406	Bundesamt für Privatversicherungen	Bundesamt für Privatversicherungswesen
407	NEIN	Bundesamt für geistiges Eigentum
408	NEIN	Bundesamt für Zivilschutz
412	Bundesamt für Raumplanung	„
413	Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung	„
414	Bundesamt für Meteorologie und Akkreditierung	Bundesamt für Messwesen
415	Bundesamt für Flüchtlinge	Delegierter für das Flüchtlingswesen
416	Asyl Rekurskommission	NEIN
417	Spielbankenkommission	NEIN
485	Informatikdienstleistungszentrum EJPD	NEIN
5 Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport		
500	Generalsekretariat	„
501	NEIN	Direktion der Militärverwaltung
504	Bundesamt für Sport	NEIN
506	Bundesamt für Zivilschutz	NEIN
509	Nationale Alarmzentrale	NEIN
510	Generalstab	NEIN
511	NEIN	Stab der Gruppe für Generalstabsdienste
512	NEIN	Bundesamt für Genie und Festungen
513	NEIN	Bundesamt für Übermittlungstruppen
514	NEIN	Bundesamt für Sanität
515	NEIN	Bundesamt für Militärveterinärdienst
516	NEIN	Oberkriegskommissariat
519	NEIN	Kriegsmaterialverwaltung
521	NEIN	Pulververwaltung
530	Heer	NEIN
531	NEIN	Stab der Gruppe für Ausbildung
534	NEIN	Militärpferdeanstalt
536	NEIN	Bundesamt für Adjuntatur
540	Gruppe Rüstung	NEIN
541	NEIN	Gruppe für Rüstungsdienste
560	Luftwaffe	NEIN
561	NEIN	Bundesamt für Landestopographie
567	NEIN	Militärstrafdetachment Zugerberg
570	Bundesamt für Landestopographie	NEIN
572	NEIN	Bundesamt für Militärflugplätze
581	NEIN	Zentralstelle für Gesamtverteidigung
585	Informatikdienstleistungszentrum VBS	NEIN
6 Finanzdepartement		
600	Generalsekretariat	„
601	Finanzverwaltung	„
602	Zentrale Ausgleichsstelle	„
603	Swissmint	Münzstätte
605	Steuerverwaltung	„
606	Zollverwaltung	„
609	Bundesamt für Informatik und Telekom-	NEIN

	munikation	
610	NEIN	Bundesamt für Organisation
611	Finanzkontrolle	„
612	Bankenkommission	„
614	Personalamt	„
615	Versicherungskasse	„
620	Bundesamt für Bauten und Logistik	NEIN
7 Volkswirtschaftsdepartement		
701	Generalsekretariat	„
702	NEIN	Preiskontrollstelle
703	NEIN	Bundesamt für Aussenwirtschaft
704	Staatssekretariat für Wirtschaft	Abteilung für Ein- und Ausfuhr
705	Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
706	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie	NEIN
707	NEIN	Bundesamt für Landwirtschaft
708	Bundesamt für Landwirtschaft	NEIN
710	Geschäftseinheit landwirtschaftliche Forschung	NEIN
711-718	NEIN	Landwirtschaftliche Forschungsanstalten
719	Gestüt	„
720	Bundesamt für Veterinärwesen	„
721	Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe	NEIN
723	NEIN	Bundesamt für Konjunkturfragen
724	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung	„
725	Bundesamt für Wohnungswesen	„
726	NEIN	Getreideverwaltung
727	Wettbewerbskommission	NEIN
730	Rekurskommission EVD	NEIN
735	Zivildienst	NEIN
785	Informatikdienstleistungszentrum EVD	NEIN
8 Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation		
801	Generalsekretariat	„
802	Bundesamt für Verkehr	„
803	Bundesamt für Zivilluftfahrt	„
804	Bundesamt für Wasser und Geologie	Bundesamt für Wasserwirtschaft
805	Bundesamt für Energie	Bundesamt für Energiewirtschaft
806	Bundesamt für Strassen	Bundesamt für Strassenbau
807	NEIN	PTT-Betriebe
808	Bundesamt für Kommunikation	NEIN
810	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft	NEIN
812	Bundesamt für Raumentwicklung	NEIN
885	Informatikdienstleistungszentrum UVEK	NEIN

Anhang 2: Sachgruppengliederung der Staatsrechnung

SACHGRUPPEN-GLIEDERUNG

3	LAUFENDE AUSGABEN
30	Personalaufwand
300	Behörden, Kommissionen, Richter
301	Verwaltungs- und Betriebspersonal
302	Lehrkräfte
303	Sozialversicherungsbeiträge
304	Personalversicherungsbeiträge
305	Unfall- und Krankenversicherungsbeiträge
306	Dienstkleider, Wohnungs- und Verpflegungszulagen
307	Rentenleistungen
308	Entschädigung für temporäre Arbeitskräfte
309	Übriges
31	Sachaufwand
310	Büro- und Schulmaterial, Drucksachen
311	Möbilien, Maschinen, Fahrzeuge
312	Wasser, Energie und Heizmaterial
313	Verbrauchsmaterialien
314	Dienstleistungen Dritter für baulichen Unterhalt
315	Dienstleistungen Dritter für übrigen Unterhalt
316	Mieten, Pachten und Benützungskosten
317	Spesenentschädigungen
318	Dienstleistungen und Honorare
319	Übriges
32	Passivzinsen
320	Laufende Verpflichtungen
321	Kurzfristige Schulden
322	Mittel- und langfristige Schulden
323	Sonderrechnungen
329	Übrige
34	Anteile, Beiträge ohne Zweckbindung
340	Einnahmenanteile (Bund, Kantone und Gemeinden)
341	Beiträge an Finanzausgleich
35	Entschädigungen an Gemeinwesen
350	Bund
351	Kantone
352	Gemeinden
36	Eigene Beiträge
360	Bund
361	Kantone
362	Gemeinden
363	Eigene Anstalten
364	Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen
365	Private Institutionen
366	Private Haushalte
367	Ausland
37	Durchlaufende Beiträge
370	Bund
371	Kantone
372	Gemeinden
373	Eigene Anstalten
374	Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen
375	Private Institutionen
376	Private Haushalte
3	ÜBRIGER AUFWAND
33	Abschreibungen
330	Finanzvermögen
331	Verwaltungsvermögen, ordentl. Abschreibungen
332	Verwaltungsvermögen, zusätzl. Abschreibungen
333	Bilanzfehlbetrag

CLASSIFICATION PAR NATURE

3	DÉPENSES COURANTES
30	Charges de personnel
300	Autorités, commissions et juges
301	Personnel administratif et d'exploitation
302	Personnel enseignant
303	Assurances sociales
304	Caisses de pensions et de prévoyance
305	Assurance maladie et accidents
306	Prestations en nature
307	Prestations aux retraités
308	Personnel temporaire
309	Autres charges de personnel
31	Biens, services et marchandises
310	Fournitures de bureau, imprimés, matériel d'enseignement
311	Mobilier, machines, véhicules
312	Eau, énergie, combustibles
313	Autres marchandises
314	Prestations de tiers pour l'entretien des immeubles
315	Prestations de tiers pour l'entretien d'objets mobiliers
316	Loyers, fermages et redevances d'utilisation
317	Dédommagements
318	Honoraires et prestations de service
319	Frais divers
32	Intérêts passifs
320	Engagements courants
321	Dettes à court terme
322	Dettes à moyen et long termes
323	Dettes envers des entités particulières
329	Autres intérêts passifs
34	Parts et contributions sans affectation
340	Parts de recettes (Confédération, cantons et communes)
341	Contributions de péréquation financière
35	Dédommagements à des collectivités publiques
350	Confédération
351	Cantons
352	Communes
36	Subventions accordées
360	Confédération
361	Cantons
362	Communes
363	Propres établissements
364	Sociétés d'économie mixte
365	Institutions privées
366	Personnes physiques
367	Etranger
37	Subventions redistribuées
370	Confédération
371	Cantons
372	Communes
373	Propres établissements
374	Sociétés d'économie mixte
375	Institutions privées
376	Personnes physiques
3	AUTRES CHARGES
33	Amortissements
330	Patrimoine financier
331	Patrimoine administratif, amortissements ordinaires
332	Patrimoine administratif, amortissements complément.
333	Découvert

156

38	Einlagen in Spezial- und Vorfinanzierungen	38	Attributions aux financements spéciaux et préfin.
380	Einlagen in Spezial- und Vorfinanzierungen	380	Attributions aux financements spéciaux et préfinancements
381	Einlagen in Spezialfinanzierungen	381	Attributions aux financements spéciaux
382	Einlagen in Vorfinanzierungen	382	Attributions aux préfinancements
5	INVESTITIONS-AUSGABEN	5	DEPENSES D'INVESTISSEMENT
50	Sachgüter	50	Investissements propres
500	Grundstücke	500	Terrains non bâtis
501	Tiefbauten	501	Ouvrages de génie civil
503	Hochbauten	503	Terrains bâtis
505	Waldungen	505	Forêts
506	Mobilien, Maschinen, Fahrzeuge	506	Mobilier, machines, véhicules
507	Vorräte	507	Marchandises et approvisionnements
509	Übrige	509	Autres biens
52	Darlehen und Beteiligungen	52	Prêts et participations permanentes
521	Kantone	521	Cantons
522	Gemeinden	522	Communes
523	Eigene Anstalten	523	Propres établissements
524	Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen	524	Sociétés d'économie mixte
525	Private Institutionen	525	Institutions privées
526	Private Haushalte	526	Personnes physiques
527	Ausland	527	Etranger
56	Eigene Beiträge	56	Subventions accordées
560	Bund	560	Confédération
561	Kantone	561	Cantons
562	Gemeinden	562	Communes
563	Eigene Anstalten	563	Propres établissements
564	Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen	564	Sociétés d'économie mixte
565	Private Institutionen	565	Institutions privées
566	Private Haushalte	566	Personnes physiques
567	Ausland	567	Etranger
57	Durchlaufende Beiträge	57	Subventions redistribuées
570	Bund	570	Confédération
571	Kantone	571	Cantons
572	Gemeinden	572	Communes
573	Eigene Anstalten	573	Propres établissements
574	Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen	574	Sociétés d'économie mixte
575	Private Institutionen	575	Institutions privées
576	Private Haushalte	576	Personnes physiques
58	Übrige zu aktivierende Ausgaben	58	Autres dépenses à porter à l'actif
580	Übrige zu aktivierende Ausgaben	580	Autres dépenses à porter à l'actif

Anhang 3: Funktionale Gliederung der Staatsrechnung

FUNKTIONALE GLIEDERUNG			CLASSIFICATION FONCTIONNELLE		
0	ALLGEMEINE VERWALTUNG		0	ADMINISTRATION GENERALE	
01	Legislative und Exekutive		01	Législatif et exécutif	
011	Legislative		011	Législatif	
012	Exekutive		012	Exécutif	
02	Allgemeine Verwaltung		02	Administration générale	
020	Finanz- und Steuerverwaltung		020	Administration des finances et contributions	
021	Allgemeine Bezirksverwaltung		021	Administration de district	
029	Übrige allgemeine Verwaltung		029	Administration générale, divers	
03	Leistungen für Pensionierte		03	Prestations aux pensionnés	
030	Leistungen für Pensionierte		030	Prestations aux pensionnés	
09	Nicht aufteilbare Aufgaben		09	Tâches non ventilables	
090	Nicht aufteilbare Aufgaben		090	Tâches non ventilables	
1	ÖFFENTLICHE SICHERHEIT		1	SÉCURITÉ PUBLIQUE	
10	Rechtsaufsicht		10	Protection juridique	
100	Grundbuch, Mass und Gewicht		100	Cadastre, poids et mesures	
101	Übrige Rechtspflege		101	Justice divers	
11	Polizei		11	Police	
110	Strassenverkehrsamt		110	Office de la circulation routière	
112	Verkehrspolizei		112	Police de la route	
113	Polizeikorps		113	Corps de police	
114	Luftverkehrssicherheit		114	Sécurité du trafic aérien (passagers)	
119	Übrige Polizeiaufgaben		119	Autres tâches de police	
12	Rechtssprechung		12	Justice	
120	Rechtssprechung		120	Justice	
13	Strafvollzug		13	Exécution des peines	
130	Strafanstalten		130	Pénitenciers	
139	Übriger Strafvollzug		139	Exécution des peines, divers	
14	Feuerwehr		14	Police du feu	
140	Feuerwehr		140	Police du feu	
15	LANDESVERTEIDIGUNG		15	DEFENSE NATIONALE	
15	Milit. Landesverteidigung		15	Défense nationale militaire	
150	Verwaltung		150	Administration	
151	Ausbildung		151	Instruction	
152	Materielle Kriegsbereitschaft		152	Matériel de guerre	
16	Zivile Landesverteidigung		16	Autres tâches de défense nationale civile	
160	Zivilschutz		160	Protection civile	
161	Übrige zivile Landesverteidigung		161	Autres tâches de défense nationale civile	
17	BEZIEHUNGEN ZUM AUSLAND	(nur Bund)	RELATIONS ETRANGERES	(seulem. Conféd.)	
17	Beziehungen zum Ausland	(nur Bund)	17	Relations étrangères	(seulem. Conféd.)
170	Politische Beziehungen	(nur Bund)	170	Relations politiques	(seulem. Conféd.)
171	Wirtschaftliche Beziehungen	(nur Bund)	171	Relations économiques	(seulem. Conféd.)
172	Entwicklungshilfe	(nur Bund)	172	Aide au développement	(seulem. Conféd.)
179	Übriges	(nur Bund)	179	Divers	(seulem. Conféd.)

2	BILDUNG		2	ENSEIGNEMENT	
20	Kindergärten		20	Jardins d'enfants	
200	Kindergärten		200	Jardins d'enfants	
21	Volksschule		21	Ecoles publiques	
210	Primarstufe		210	Ecoles primaires	
211	Sekundarstufe, Grundansprüche		211	Ecoles secondaires, degré inférieur	
212	Sekundarstufe, mittlere Ansprüche		212	Ecoles secondaires, degré moyen	
213	Sekundarstufe, gehobene Ansprüche		213	Ecoles secondaires, degré supérieur	
214	Musikschulen		214	Ecoles de musique	
215	Arbeits- und Haushaltsunterricht		215	Travaux manuels et enseignement ménager	
219	Nicht Aufteilbares, Volksschule		219	Dépenses non ventilables, écoles publiques	
22	Sonderschulen		22	Ecoles spécialisées	
220	Sonderschulen		220	Ecoles spécialisées	
23	Berufsbildung		23	Formation professionnelle	
230	Land- und forstwirtsch. Berufe		230	Formation pour l'agriculture et sylviculture	
231	Industriell-gewerbl. Berufe		231	Formation dans les arts et métiers	
232	Kaufmännische Berufe		232	Formation commerciale	
233	Pflege- und Sozialberufe		233	Formation sociale et paramédicale	
239	Übriges berufliches Bildungswesen		239	Autre formation professionnelle	
24	Lehrerausbildung		24	Formation des instituteurs	
240	Unterseminarien		240	Cycle inférieur	
241	Oberseminarien		241	Cycle supérieur	
25	Allgemein-bildende Schulen		25	Ecoles de formation générale	
250	Maturitätsschulen		250	Ecoles de maturité	
259	Andere allgemeinbildende Schulen		259	Autres écoles de formation générale	
26	Höhere Berufsbildung		26	Formation professionnelle supérieure	
260	Ingenieurschulen		260	Ecoles d'ingénieurs	
261	Wirtschaftsschulen		261	Ecoles de sciences économiques	
262	Landwirtschaftliche Techniken		262	Technicums agricoles	
269	Übrige höhere Fachschulen		269	Autre enseignement technique supérieur	
27	Hochschulen		27	Etablissements universitaires	
270	Bundeshochschulen		270	Ecoles polytechniques fédérales	
271	Kantonale Hochschulen		271	Universités	
272	Hochschulstipendien		272	Bourses d'études universitaires	
273	Fachhochschulen		273	Hautes écoles spécialisées	
28	Grundlagenforschung	(nur Bund)	28	Recherche fondamentale	(seulem. Conféd.)
288	Grundlagenforschung	(nur Bund)	288	Recherche fondamentale	(seulem. Conféd.)
29	Übriges Bildungswesen		29	Autres tâches d'enseignement	
290	Verwaltung		290	Administration	
291	Berufsberatung		291	Orientation professionnelle	
292	Erwachsenenbildung		292	Formation des adultes	
3	KULTUR UND FREIZEIT		3	CULTURE ET LOISIRS	
30	Kulturförderung		30	Encouragement à la culture	
300	Bibliotheken		300	Bibliothèques	
301	Museen		301	Musées	
302	Theater, Konzerte		302	Théâtres, concerts	
309	Übrige Kulturförderung		309	Autres tâches culturelles	
31	Denkmalpflege, Heimatschutz		31	Monuments et sites	
310	Denkmalpflege und Heimatschutz		310	Entretien des monuments, protection des sites	
32	Massenmedien		32	Mass media	
320	Massenmedien		320	Mass media	
33	Parkanlagen, Wanderwege		33	Parcs publics, chemins pédestres	
330	Parkanlagen und Wanderwege		330	Parcs publics, chemins pédestres	

34	Sport		34	Sports	
340	Sport		340	Sports	
35	Übrige Freizeitgestaltung		35	Autres loisirs	
350	Übrige Freizeitgestaltung		350	Autres loisirs	
39	Kirche		39	Eglises	
390	Kirche		390	Eglises	
4	GESUNDHEIT		4	SANTÉ	
40	Spitäler		40	Hôpitaux	
400	Spitäler		400	Hôpitaux	
41	Kranken- und Pflegeheime		41	Homes médicalisés	
410	Kranken- und Pflegeheime		410	Homes médicalisés	
42	Psychiatrische Kliniken		42	Cliniques psychiatriques	
420	Psychiatrische Kliniken		420	Cliniques psychiatriques	
44	Ambulante Krankenpflege		44	Soins ambulatoires	
440	Ambulante Krankenpflege		440	Soins à domicile	
45	Krankheitsbekämpfung		45	Lutte contre les maladies	
450	Alkohol- und Drogenmissbrauch		450	Lutte contre les drogues	
458	Gesundheitsforschung	(nur Bund)	458	Recherche en matière de santé	(seulem. Conf.)
459	Übrige Krankheiten		459	Lutte contre les autres maladies	
46	Schulgesundheitsdienst		46	Service médical des écoles	
460	Schulgesundheitsdienst		460	Service médical des écoles	
47	Lebensmittelkontrolle		47	Contrôle des denrées alimentaires	
470	Lebensmittelkontrolle		470	Contrôle des denrées alimentaires	
49	Übriges Gesundheitswesen		49	Autres dépenses de santé	
490	Übriges Gesundheitswesen		490	Autres dépenses de santé	
5	SOZIALE WOHLFAHRT		5	PRÉVOYANCE SOCIALE	
50	Altersversicherung		50	Assurance-vieillesse et survivants	
500	Altersversicherung		500	Assurance-vieillesse et survivants	
51	Invalidenversicherung		51	Assurance-invalidité	
510	Invalidenversicherung		510	Assurance-invalidité	
52	Krankenversicherung		52	Assurance-maladie	
520	Krankenversicherung		520	Assurance-maladie	
53	Sonstige Sozialversicherungen		53	Autres assurances sociales	
530	Ergänzungsleistungen AHV		530	Prestations complémentaires AVS	
531	Ergänzungsleistungen IV		531	Prestations complémentaires AI	
532	Arbeitslosenversicherung		532	Assurance-chômage	
533	Familienausgleichskassen		533	Caisse de compensation pour allocations familiales	
534	Unfallversicherung		534	Assurance-accidents	
535	Erwerbsersatzordnung	(nur Bund)	535	Allocations perte de gain	(seulem. Conf.)
54	Jugendschutz		54	Protection de la jeunesse	
540	Jugendschutz		540	Protection de la jeunesse	
55	Invalidität		55	Invalidité	
550	Invalidität		550	Invalidité	
56	Sozialer Wohnungsbau		56	Construction de logements	
560	Sozialer Wohnungsbau		560	Construction de logements	
57	Altersheime		57	Homes pour personnes âgées	
570	Altersheime		570	Homes pour personnes âgées	

58	Fürsorge		58	Assistance	
580	Altersfürsorge		580	Assistance aux personnes âgées	
581	Armenunterstützung		581	Aide aux indigents	
582	Arbeitsämter		582	Office du travail	
583	Auslandschweizerhilfe		583	Aide aux Suisses à l'étranger	
589	Übrige Fürsorge		589	Autres tâches d'assistance	
59	Hilfsaktionen		59	Actions d'entraide	
590	Hilfsaktionen im Inland		590	Actions d'entraide dans le pays	
591	Hilfsaktionen im Ausland		591	Actions d'entraide à l'étranger	
6	VERKEHR		6	TRAFIC	
60	Nationalstrassen		60	Routes nationales	
600	Nationalstrassen		600	Routes nationales	
61	Kantonsstrassen		61	Routes cantonales	
610	Kantonsstrassen		610	Routes cantonales	
62	Gemeindestrassen		62	Routes communales	
620	Gemeindestrassennetz		620	Routes communales	
621	Parkhäuser		621	Parkings	
628	Strassenforschung	(nur Bund)	628	Recherche en matière de routes	(seulem. Conféd.)
63	Privatstrassen		63	Routes privées	
630	Privatstrassen		630	Routes privées	
64	ÖFFENTLICHER VERKEHR		64	TRAFIC PUBLIC	
64	Bundesbahnen		64	Chemins de fer fédéraux	
640	Bundesbahnen		640	Chemins de fer fédéraux	
645	Alpentransit	(nur Bund)	645	Transit alpin	(seulem. Conféd.)
65	Regionalverkehr		65	Trafic régional	
650	Privatbahnen		650	Chemins de fer privés	
651	Nahverkehrsbetriebe		651	Entreprises de trafic local	
652	Seil- und Bergbahnen		652	Transports en montagne	
66	Schifffahrt		66	Navigation lacustre et fluviale	
660	Binnenschifffahrt		660	Navigation intérieure	
661	Rheinschifffahrt		661	Navigation sur le Rhin	
662	Hochseeschifffahrt	(nur Bund)	662	Navigation en haute mer	(seulem. Conféd.)
67	Luftfahrt		67	Navigation aérienne	
670	Flugplätze		670	Places d'aviation	
671	Flugsicherung		671	Sécurité aérienne	
675	Raumfahrttechnologie	(nur Bund)	675	Technologie spatiale	(seulem. Conféd.)
679	Übrige Luftfahrt		679	Navigation aérienne, autres	
68	Nachrichtenübermittlung		68	Communications	
680	Nachrichtenübermittlung		680	Communications	
685	Gewinnablieferung der PTT-Betriebe	(nur Bund)	685	Remise du bénéfice de l'entreprise PTT (seulem. Conf.)	
69	Übriger Verkehr		69	Trafic, autres tâches	
690	Übriger Verkehr		690	Trafic, autres tâches	
7	UMWELT, RAUMORDNUNG		7	ENVIRONNEMENT	
70	Wasserversorgung		70	Approvisionnement en eau	
700	Wasserversorgung		700	Approvisionnement en eau	
71	Abwasserbeseitigung		71	Protection des eaux	
710	Abwasserbeseitigung		710	Protection des eaux	
72	Abfallbeseitigung		72	Traitement des déchets	

720	Abfallbeseitigung		720	Traitement des déchets
73	Schlachthöfe		73	Abattoirs
730	Schlachthöfe		730	Abattoirs
74	Friedhof und Bestattung		74	Cimetières, crématoires
740	Friedhof und Bestattung		740	Cimetières, crématoires
75	Gewässerverbauungen		75	Correction des eaux
750	Gewässerverbauungen		750	Correction des eaux
76	Lawinenverbauungen		76	Avalanches
760	Lawinenverbauungen		760	Lutte contre les avalanches
77	Naturschutz		77	Protection de la nature
770	Naturschutz		770	Protection de la nature
78	Übriger Umweltschutz		78	Environnement, autres
780	Öffentliche Toiletten		780	Toilettes publiques
781	Tierkörperbeseitigung		781	Incinération des dépouilles animales
788	Umweltforschung	(nur Bund)	788	Recherche en matière d'environnement (seulem. Conf.)
789	Übrige Immissionen		789	Lutte contre la pollution, autres
79	Raumordnung		79	Aménagement
790	Raumplanung		790	Aménagement du territoire
791	Entwicklungskonzepte		791	Plans de développement
792	Allgemeiner Wohnungsbau		792	Construction de logements
8	VOLKSWIRTSCHAFT		8	ECONOMIE PUBLIQUE
80	Landwirtschaft		80	Agriculture
800	Verwaltung		800	Administration
801	Betriebs- und Bodenverbesserung		801	Améliorations de l'exploitation
802	Tierhaltung		802	Cheptel
803	Tierseuchenbekämpfung		803	Lutte contre les épizooties
804	Pflanzenbau		804	Production végétale
805	Wirtschaftl. Massnahmen Vieh		805	Mesures économiques en faveur de l'élevage
806	Wirtschaftl. Massnahmen Pflanzen		806	Mesures économiques en faveur des cultures
807	Einkommenszuschüsse		807	Versements compensatoires
808	Soziale Massnahmen		808	Mesures sociales
809	Landwirtschaftliche Forschung	(nur Bund)	809	Recherche agronomique (seulem. Conféd.)
81	Forstwirtschaft		81	Sylviculture
810	Forstwirtschaft		810	Sylviculture en général
811	Staatswaldungen		811	Forêts cantonales
812	Gemeindewaldungen		812	Forêts communales
82	Jagd und Fischerei		82	Chasse et pêche
820	Jagd und Fischerei		820	Chasse et pêche
83	Tourismus		83	Tourisme
830	Tourismus		830	Tourisme
84	Industrie, Gewerbe, Handel		84	Industrie, artisanat et commerce
840	Industrie, Gewerbe, Handel		840	Industrie, artisanat et commerce
848	Konjunkturforschung	(nur Bund)	848	Recherche à caractère économique (seulem. Conféd.)
85	Banken		85	Banques
850	Banken		850	Banques
86	Energie		86	Energie
860	Elektrizität		860	Electricité
861	Gas		861	Gaz
862	Fernwärme		862	Chauffage à distance
868	Energieforschung	(nur Bund)	868	Recherche en énergie (seulem. Conféd.)
869	Übrige Energie		869	Autres énergies
87	Sonstige gewerbliche Betriebe		87	Autres exploitations artisanales
870	Sonstige gewerbliche Betriebe		870	Autres exploitations artisanales

9 FINANZEN UND STEUERN

90	Steuern	
900	Steuern (nur Ausgaben)	
901	Einkommens- und Vermögenssteuern	
9011	Einkommenssteuern natürliche Personen	
9012	Vermögenssteuer natürliche Personen	
9013	Ertragssteuern juristische Personen	
9014	Kapitalsteuern juristische Personen	
9015	Grundsteuern	
9016	Vermögensgewinnsteuern	
9017	Vermögensverkehrsteuern	
9018	Stempelabgaben	(nur Bund)
9019	Erbschafts- und Schenkungssteuern	
902	Besitz- und Aufwandsteuern	
9021	Motorfahrzeugsteuern	
9022	Vergnügungssteuern	
9023	Hundesteuern	
9029	Übrige Steuern	
903	Belastung des Verbrauchs	(nur Bund)
9031	Mehrwertsteuer	(nur Bund)
9032	Verkehrsabgaben	(nur Bund)
9034	Spezielle Verbrauchsabgaben	(nur Bund)
9035	Landwirtschaftliche Abgaben	(nur Bund)
9036	Importabgaben	(nur Bund)
91	Steuerabkommen	
910	Steuerabkommen	
92	Finanzausgleich	
921	Kantone-Gemeinden	
922	Gemeinden-Kantone	
923	Gemeinden-Gemeinden	
93	Einnahmenanteile	
930	Kantonsanteile an Bundeseinnahmen	
9301	Direkte Bundessteuer	
9302	Verrechnungssteuer	
9303	Militärpflichtersatz	
9304	Stempelabgaben	
9309	Übrige Anteile an Bundeseinnahmen	
931	Gemeindeanteile an kantonalen Steuern	
932	Gemeindeanteile an Regalien und Patenten	
933	Gemeindeanteile an kantonalen Gebühren	
934	Bundesanteile an kantonalen Gebühren	
939	Anteile Dritter an Bundeseinnahmen	(nur Bund)
94	Vermögens- / Schuldenverwaltung	
940	Zinsen	
941	Emissionskosten	
942	Liegenschaften des Finanzvermögens	
943	Domänen	
99	Nicht aufgeteilte Posten	
990	Nicht aufgeteilte Posten	

9 FINANCES ET IMPOTS

90	Impôts	
900	Impôts (seulement les dépenses)	
901	Impôts sur le revenu et la fortune	
9011	Impôts sur le revenu des personnes physiques	
9012	Impôts sur la fortune des personnes physiques	
9013	Impôts sur le rendement personnes morales	
9014	Impôts sur le capital personnes morales	
9015	Impôts fonciers	
9016	Impôts sur les gains en capital	
9017	Droits de mutation et de timbre	
9018	Droits de timbre	(seulem. Conféd.)
9019	Impôts sur les successions et donations	
902	Impôts sur la propriété et sur la dépense	
9021	Impôts sur les véhicules à moteur	
9022	Impôts sur les divertissements	
9023	Impôts sur les chiens	
9029	Autres impôts	
903	Impôts sur la consommation	(seulem. Conféd.)
9031	Taxe sur la valeur ajoutée	(seulem. Conféd.)
9032	Taxes routières	(seulem. Conféd.)
9034	Impositions spéciales	(seulem. Conféd.)
9035	Taxes d'orientation agricoles	(seulem. Conféd.)
9036	Droits de douane	(seulem. Conféd.)
91	Conventions fiscales	
910	Conventions fiscales	
92	Péréquation financière	
921	Cantons-communes	
922	Communes-cantons	
923	Communes-communes	
93	Parts aux recettes	
930	Parts des cantons aux recettes de la Confédération	
9301	Impôt fédéral direct	
9302	Impôt anticipé	
9303	Taxe militaire	
9304	Droits de timbre	
9309	Autres parts aux recettes fédérales	
931	Parts des communes aux impôts cantonaux	
932	Parts des communes aux régales et patentes	
933	Parts des communes aux émoluments cantonaux	
934	Parts de la Confédération aux taxes cantonales	
939	Parts de tiers aux recettes fédérales	(seulem. Conféd.)
94	Gérance de la fortune et des dettes	
940	Intérêts	
941	Frais d'émission	
942	Biens du patrimoine financier	
943	Domaines	
99	Postes non ventilables	
990	Postes non ventilables	

Anhang 4: Zahlen der Finanzflussrechnung

Tabelle 24: *Nettobelastung für Bund, Kantone und Gemeinden (nach Variante II) sowie die Nettofinanzierung der Leistungserbringerkategorien 1980-1989*

Nr.	Ebenen	Ausgaben Total Mio. SFr.	Einnahmen Total Mio. SFr.	Nettobelastung Total Mio. SFr.	Nettobelastung pro Jahr Mio. SFr./Jahr
1	Bund	677.9	23.5	654.4	65.4
2	Kantone	2'290.9	1'210.3	1'080.6	108.1
3	Gemeinden	2'856.0	2'020.9	835.1	83.5
Total		5'824.8	3'254.7	2'570.1	257.0

Nr.	Beiträge	Mio. SFr./Jahr
4	Beiträge, Bd an Kt	56.3
5	Beiträge, Kt an Bd	0.0
6	Beiträge, Kt an Kt	0.1
7	Beiträge, Kt an Gde	60.3
8	Beiträge, Gde an Gde	0.0
9	Beiträge, Gde an Kt	0.0
Total		116.7

Die Beiträge werden Ausgabenseitig angeschaut, die Einnahmeseite wird nicht berücksichtigt, da die Einnahmen Bd, Kt, Gde nicht den Ausgaben entsprechen (z.T. massive Abweichungen)

Nr.	Empfängerkategorien	Einnahmen Mio. SFr./ Jahr	Einnahmen in %	Ausgaben Mio. SFr./ Jahr	Nettofinanzierung Mio. SFr./ Jahr
10 / 11	Bund, Verwaltung + Forstdienste	7.0	10%	0.0	7.0
12 / 13	Bund, Forstbetriebe	2.5	4%	2.3	0.2
14 / 15	Bund, Externe Dienstleister	1.4	2%	0.0	1.4
16 / 17	Bund, Vereinigung zur Walderhaltung/ Holzforschungsfonds	0.4	1%	0.0	0.4
	Transferzahlungen	56.3	83%		56.3
Total		67.6		2.3	65.3
18 / 19	Kantone, Verwaltung + Forstdienste	50.3	24%	5.5	44.8
20 / 21	Kantone, Forstbetriebe	41.1	19%	44.6	-3.5
22 / 23	Kantone, Externe Dienstleister	11.1	5%	0.0	11.1
24 / 25	Kantone, Bürgergemeinden + Korporat.	14.6	7%	6.0	8.6
26 / 27	Kantone, PrivatwaldeigentümerInnen	35.0	16%	13.2	21.8
	Transferzahlungen	60.3	28%	56.3	4.0
Total		212.4		125.6	86.8
28 / 29	Gemeinden, Verwaltung + Forstdienste	1.4	0%	0.1	1.3
30 / 31	Gemeinden, Forstbetriebe	189.4	66%	200.1	-10.7
32 / 33	Gemeinden, Externe Dienstleister	72.7	25%	0.0	72.7
34 / 35	Gemeinden, Bürgergemeinden + Korporat.	1.7	1%	0.7	1.0
36 / 37	Gemeinden, PrivatwaldeigentümerInnen	20.4	7%	7.8	12.6
	Transferzahlungen	0.0	0%	60.3	-60.3
Total		285.6		269.0	16.6
Total		565.6		396.9	168.7

Nettofinanzierung Total	Nettofinanzierung in Mio. SFr./J. in %	Nettofinanzierung in %	Staatlich/Nicht-staatlich in Mio. SFr./J. in %
11%			7.2 80%
0%			
2%			1.8 20%
1%			
86%			9.0
100%			
52%	44.8	50%	41.3 50%
-4%			
13%	11.1	12%	
10%	8.6	10%	
25%	21.8	24%	41.5 50%
5%	4.0	4%	
100%	90.3	100%	82.8
8%	1.3	1%	
-64%			-9.4 -12%
438%	72.7	83%	
6%	1.0	1%	
76%	12.6	14%	86.3 112%
-363%			
100%	87.6	100%	76.9
			Staatlich 39.1 Nicht-staatlich 129.6

Tabelle 25: *Nettobelastung für Bund, Kantone und Gemeinden (nach Variante II) sowie die Nettofinanzierung der Leistungserbringerkategorien 1990-1999*

Nr.	Ebenen	Ausgaben Total Mio. SFr.	Einnahmen Total Mio. SFr.	Nettobelastung Total Mio. SFr.	Nettobelastung pro Jahr Mio. SFr./Jahr
1	Bund	2'576.5	87.3	2'489.2	248.9
2	Kantone	4'663.1	2'451.7	2'211.4	221.1
3	Gemeinden	5'004.7	3'681.1	1'323.6	132.4
	Total	12'244.3	6'220.1	6'024.2	602.4

Nr.	Beiträge	Mio. SFr./Jahr
4	Beiträge, Bd an Kt	198.7
5	Beiträge, Kt an Bd	0.7
6	Beiträge, Kt an Kt	0.3
7	Beiträge, Kt an Gde	148.5
8	Beiträge, Gde an Gde	4.5
9	Beiträge, Gde an Kt	5.8
	Total	358.5

Nr.	Empfängerkategorien	Einnahmen Mio. SFr./Jahr	Einnahmen in %	Ausgaben Mio. SFr./Jahr	Nettofinanzierung Mio. SFr./Jahr
10 / 11	Bund, Verwaltung + Forstdienste	47.1	18%	0.7	46.4
12 / 13	Bund, Forstbetriebe	4.4	2%	3.3	1.1
14 / 15	Bund, Externe Dienstleister	6.8	3%	0.0	6.8
16 / 17	Bund, Vereinigung zur Walderhaltung/ Holzforschungsfonds	0.3	0%	0.0	0.3
	Transferzahlungen	198.7	77%	0.7	198.0
	Total	257.3		4.7	252.6
18 / 19	Kantone, Verwaltung + Forstdienste	122.8	27%	30.1	92.7
20 / 21	Kantone, Forstbetriebe	58.9	13%	40.3	18.6
22 / 23	Kantone, Externe Dienstleister	25.4	6%	0.0	25.4
24 / 25	Kantone, Bürgergemeinden + Korporat.	52.1	11%	0.1	52.0
26 / 27	Kantone, PrivatwaldeigentümerInnen	53.4	12%	0.1	53.3
	Transferzahlungen	149.2	32%	204.5	-55.3
	Total	461.8		275.1	186.7
28 / 29	Gemeinden, Verwaltung + Forstdienste	6.5	1%	1.5	5.0
30 / 31	Gemeinden, Forstbetriebe	367.5	73%	210.9	156.6
32 / 33	Gemeinden, Externe Dienstleister	73.0	15%	0.0	73.0
34 / 35	Gemeinden, Bürgergemeinden + Korporat.	19.7	4%	0.0	19.7
36 / 37	Gemeinden, PrivatwaldeigentümerInnen	27.8	6%	1.0	26.8
	Transferzahlungen	5.8	1%	148.5	-142.7
	Total	500.3		361.9	138.4
	Total	1'219.4		641.7	577.7

Nettofinanzierung Total	Nettofinanzierung in Mio. SFr./J.	Nettofinanzierung in %	Staatlich/Nicht-staatlich in Mio. SFr./J.	in %
18%			47.5	87%
0%				
3%				
0%			7.1	13%
78%				
100%			54.6	
50%	92.7	38%		
10%	18.6	8%	111.3	46%
14%	25.4	10%		
28%	52.0	21%		
29%	53.3	22%	130.7	54%
-30%				
100%	242.0	100%	242.0	
4%	5.0	2%		
113%	156.6	56%	161.6	57%
53%	73.0	26%		
14%	19.7	7%		
19%	26.8	10%	119.5	43%
-103%				
100%	281.1	100%	281.1	
			Staatlich	Nicht-staatlich
			320.4	257.3

Bemerkungen zu *Tabelle 24* und *Tabelle 25*:

- Die Nummern in der ersten Spalte entsprechen denjenigen im Finanzflussschema der *Abbildung 4* in Kapitel 4.3.2.
- Die Daten für die Bundesforstbetriebe stammen aus der Forststatistik
- Die Daten für Bürgergemeinden und Korporationen sowie Privatwaldeigentümer wurden mit Hilfe der Forststatistik berechnet.
- Die Beiträge werden grundsätzlich ausgabenseitig angeschaut.

Anhang 5: Schweizerischer Kontenrahmen der öffentlichen Haushalte

Schweizerischer Kontenrahmen der Öffentlichen Haushalte

Bestandesrechnung		Verwaltungsrechnung			
		Laufende Rechnung		Investitionsrechnung	
1 Aktiven	2 Passiven	3 Aufwand	4 Ertrag	5 Ausgaben	6 Einnahmen
Finanzvermögen	Fremdkapital	30 Personalaufwand	40 Steuern	50 Sachgüter	60 Abgang von Sachgütern
10 Flüssige Mittel	20 Laufende Verpflichtungen	300 Behörden, Kommissionen und Richter	400 Einkommens- und Vermögenssteuern	500 Grundstücke	600 Grundstücke
100 Kassa	200 Kreditoren	301 Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals	401 Ertrags- und Kapitalsteuern	501 Tiefbauten	601 Tiefbauten
101 Postcheck	201 Depotgelder	302 Löhne der Lehrkräfte	402 Grundsteuern	503 Hochbauten	603 Hochbauten
102 Banken	202 Private Arbeitsbeschaffungsreserven	303 Sozialversicherungsbeiträge	403 Vermögensgewinnsteuern	505 Waldungen	605 Waldungen
11 Guthaben	203 Entschädigungen an Gemeinwesen	304 Personalversicherungsbeiträge	404 Vermögensverkehrssteuern	506 Mobilien, Maschinen, Fahrzeuge	606 Mobilien, Maschinen, Fahrzeuge
110 Akkreditive	204 Eigene Beiträge	305 Unfall- und Krankenversicherungsbeiträge	405 Erbschafts- und Schenkungssteuern	507 Vorräte	607 Vorräte
111 Kontokorrente	205 Durchlaufende Beiträge	306 Dienstkleider, Wohnungs- und Pflegezulagen	406 Besitz- und Aufwandsteuern	509 Übrige	609 Übrige
112 Steuerguthaben	206 Kontokorrente	307 Rentenleistungen	407 Verbrauchssteuern	52 Darlehen und Beteiligungen	61 Nutzungsabgaben und Vorteil-entgelte
113 Rückerstattungen von Gemeinwesen	208 Verbindungskonto alte/neue Rechnung	308 Entschädigung für temporäre Arbeitskräfte	41 Regalien und Konzessionen	521 Kantone	611 Rückzahlung von Darlehen und Beteiligungen
114 Beiträge von Gemeinwesen	209 Übrige	309 Übriges	42 Vermögenseerträge	522 Gemeinden	621 Kantone
115 Andere Debitoren	21 Kurzfristige Schulden	31 Sachaufwand	420 Banken	523 Eigene Anstalten	622 Gemeinden
116 Festgelder	210 Banken	310 Büro- und Schulmaterialien, Drucksachen	421 Guthaben	524 Gemischtwirtschaftl. Unternehmungen	623 Eigene Anstalten
118 Verbindungskonto alte/neue Rechnung	211 Gemeinwesen	311 Mobilien, Maschinen, Fahrzeuge	422 Anlagen des Finanzvermögens	527 Ausland	624 Gemischtwirtschaftl. Unternehmungen
119 Übrige	212 Selbständige öffentl. Unternehmungen	312 Wasser, Energie und Heizmaterialien	423 Liegenschaftserträge des Finanzvermögens	56 Eigene Beiträge	625 Private Institutionen
12 Anlagen	213 Anlagen des Personals	313 Verbrauchsmaterialien	424 Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens	560 Bund	626 Private Haushalte
120 Festverzinsliche Wertpapiere	219 Übrige	314 Dienstleistungen Dritter für den baulichen Unterhalt	425 Darlehen des Verwaltungsvermögens	561 Kantone	627 Ausland
121 Aktien und Anteilscheine	22 Mittel- und Langfristige Schulden	315 Dienstleistungen Dritter für den übrigen Unterhalt	426 Beteiligungen des Verwaltungsvermögens	562 Gemeinden	63 Rückerstattungen für Sachgüter
122 Darlehen	220 Hypotheken	316 Mieten, Pachten und Benützungskosten	427 Liegenschaftserträge des Verwaltungsvermögens	563 Eigene Anstalten	631 Tiefbauten
123 Liegenschaften	221 Schuldscheine	317 Spesenentschädigungen	429 Übrige	564 Gemischtwirtschaftl. Unternehmungen	633 Hochbauten
124 Mobilien, Maschinen, Fahrzeuge	222 Kassascheine	318 Dienstleistungen und Honorare	43 Entgelte	565 Private Institutionen	64 Rückzahlung von eigenen Beiträgen
125 Vorräte	223 Obligationenanleihen	319 Übriges	430 Ersatzabgaben	566 Private Haushalte	640 Bund
129 Übrige	228 Schulden in Fremdwährung	32 Passivzinsen	431 Gebühren für Amtshandlungen	567 Ausland	641 Kantone
13 Transitorische Aktiven	229 Übrige	320 Laufende Verpflichtungen	432 Spital- und Heimtaxen, Kostgelder	57 Durchlaufende Beiträge	642 Gemeinden
130 Zinsen	23 Verpflichtungen für Sonderrechnungen	321 Kurzfristige Schulden	433 Schulgelder	570 Bund	643 Eigene Anstalten
131 Mieten, Pacht- und Baurechtszinsen	230 Eigene Anstalten	322 Mittel- und langfristige Schulden	434 Andere Benützungsgebühren, Dienstleistungen	571 Kantone	644 Gemischtwirtschaftl. Unternehmungen
132 Versicherungen	231 Personalversicherungskassen	323 Sonderrechnungen	435 Verkäufe	572 Gemeinden	645 Private Institutionen
139 Übrige	232 Sparkassen	329 Übrige	436 Rückerstattungen	573 Eigene Anstalten	646 Private Haushalte
Verwaltungsvermögen	233 Verwaltete Stiftungen	33 Abschreibungen	437 Bussen	574 Gemischtwirtschaftl. Unternehmungen	66 Beiträge für eigene Rechnung
14 Sachgüter	234 Eigenversicherungen für Sachschäden	330 Finanzvermögen	438 Erlöse für Investitionen	576 Private Haushalte	660 Bund
140 Grundstücke	24 Rückstellungen	331 Verwaltungsvermögen, ordentl. Abschreibungen	439 Übrige	58 Übrige zu aktivierende Ausgaben	661 Kantone
141 Tiefbauten	240 Laufende Rechnung	332 Verwaltungsvermögen, zusätzl. Abschreibungen	44 Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	580 Materielle Enteignungen	662 Gemeinden
143 Hochbauten	241 Investitionsrechnung	333 Bilanzfehlbetrag	440 Anteile an Bundeseinnahmen	59 Passivierungen	663 Eigene Anstalten
144 Waldungen	25 Transitorische Passiven	34 Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	441 Anteile an Kantoneinnahmen	590 Passivierte Einnahmen	669 Übrige
145 Mobilien, Maschinen, Fahrzeuge	251 Mieten, Pacht- und Baurechtszinsen	340 Einnahmenanteile für Gemeinden	442 Kantonsbeiträge	591 Passivierte Abschreibungen	67 Durchlaufende Beiträge
146 Vorräte	252 Versicherungen	341 Beiträge an Gemeinden	445 Gemeindebeiträge	60 Abschluss	670 Bund
149 Übrige	259 Übrige	35 Entschädigungen an Gemeinwesen	45 Rückerstattungen von Gemeinwesen	9 Abschluss	671 Kantone
15 Darlehen und Beteiligungen	Spezialfinanzierungen	350 Bund	450 Bund	90 Laufende Rechnung	672 Gemeinden
151 Kantone	28 Verpflichtungen für Spezialfinanzierungen	351 Kantone	451 Kantone	91 Investitionsrechnung	673 Eigene Anstalten
152 Gemeinden	Eigenkapital	352 Gemeinden	452 Gemeinden	910 Nettoinvestition	68 Übernahme der Abschreibungen
153 Eigene Anstalten	29 Kapital	36 Eigene Beiträge	46 Beiträge für eigene Rechnung	911 Finanzierung	681 Verwaltungsvermögen, ordentl. Abschreibungen
154 Gemischtwirtschaftl. Unternehmungen	36 Eigene Beiträge	360 Bund	460 Bund	912 Kapitalveränderung	682 Verwaltungsvermögen, zusätzl. Abschreibungen
155 Private Institutionen	361 Kantone	361 Kantone	461 Kantone	92 Bilanz	683 Bilanzfehlbetrag
156 Private Haushalte	362 Gemeinden	362 Gemeinden	462 Gemeinden	920 Eröffnungsbilanz	69 Aktivierungen
157 Ausland	363 Eigene Anstalten	363 Eigene Anstalten	463 Eigene Anstalten	921 Schlussbilanz	690 Aktivierte Ausgaben
16 Investitionsbeiträge	364 Gemischtwirtschaftl. Unternehmungen	364 Gemischtwirtschaftl. Unternehmungen	464 Gemeinden		
160 Bund	365 Private Institutionen	365 Private Institutionen	465 Gemeinden		
161 Kantone	366 Private Haushalte	366 Private Haushalte	466 Bund		
162 Gemeinden	367 Ausland	367 Ausland	467 Gemeinden		
163 Eigene Anstalten	37 Durchlaufende Beiträge	370 Bund	471 Kantone		
164 Gemischtwirtschaftl. Unternehmungen	370 Bund	371 Kantone	472 Gemeinden		
165 Private Institutionen	371 Kantone	372 Gemeinden	473 Eigene Anstalten		
166 Private Haushalte	372 Gemeinden	373 Eigene Anstalten	48 Entnahmen aus Spezialfinanzierungen und Stiftungen		
167 Ausland	373 Eigene Anstalten	374 Gemischtwirtschaftl. Unternehmungen	49 Interne Verrechnungen		
17 Übrige aktivierte Ausgaben	374 Gemischtwirtschaftl. Unternehmungen	375 Private Institutionen			
170 Materielle Enteignungen	375 Private Institutionen	376 Private Haushalte			
Spezialfinanzierungen	376 Private Haushalte	38 Einlagen in Spezialfinanzierungen und Stiftungen			
18 Vorschüsse für Spezialfinanzierungen	37 Durchlaufende Beiträge	380 Bund			
19 Fehlddeckung	370 Bund	371 Kantone			
	371 Kantone	372 Gemeinden			
	372 Gemeinden	373 Eigene Anstalten			
	373 Eigene Anstalten	374 Gemischtwirtschaftl. Unternehmungen			
	374 Gemischtwirtschaftl. Unternehmungen	375 Private Institutionen			
	375 Private Institutionen	376 Private Haushalte			
	376 Private Haushalte	39 Interne Verrechnungen			
	39 Interne Verrechnungen				

Anhang 6: Finanzrubriken und Subventionskomponenten der Eidgenössischen Forstdirektion

BUWAL - Eidg. Forstdirektion

Übersicht Finanzrubriken und Subventionskomponenten der Eidg. Forstdirektion

Rubriknummer	Reg	Komponenten	Gesetzesgrundlagen	Finanzierungsart
3601.103	410	WALDPFLEGE UND BEWIRTSCHAFTUNGSMASSNAHMEN	Sammelrubrik 3600.103 ; Waldpflege 3601.103 ; Personalbezüge 3602.103 ; AG Beitr. AHV 3603.103 ; AG Beitr. SUVA 3604.103 ; AG Beitr. PKB 3605.103 ; Verdiensterhebungsbeitr. PKB 3606.103	
	411.1	Waldbau (232)	WaG Art. 38 Abs. 2 lit. b	Finanzhilfe
	411.2	Waldbau bei Schutzfunktion	WaG Art. 38 Abs. 1 lit. a	Abgeltung
	411.3	Waldbau bei besonderer Schutzfunktion (234)	WaG Art. 38 Abs. 1 lit. b	Abgeltung
	412	Waldreservate	WaG Art. 38 Abs. 3	Finanzhilfe
	413	Waldschäden	WaG Art. 37	Abgeltung
	414	Forstliche Planungsgrundlagen	WaG Art. 38 Abs. 2 lit. a	Finanzhilfe
	415	Forstliches Vermehrungsgut	WaG Art. 38 Abs. 2 lit. c	Finanzhilfe
	416	Werbung und Absatzförderung (inkl. Lothar Sturmholzentralen)	WaG Art. 38 Abs. 2 lit. f	Finanzhilfe
	417	Pflanzenschutzdienst	WaG Art. 26 Abs. 3	Auftrag
	418	Effor2		Projekt
	419.1	Lothar Holzlagerung	WaG Art. 28, Lothar Verord.	Finanzhilfe
	419.2	Lothar Planung von Waldreservaten	WaG Art. 28, Lothar Verord.	Finanzhilfe
	419.3	Lothar Evaluation und Grundlagen	WaG Art. 28, Lothar Verord.	Finanzhilfe
	419.4	Lothar Sonderfinanzierung OW/NW	WaG Art. 28, Lothar Verord.	Finanzhilfe
4600.102	420	STRUKTURVERBESSERUNGEN UND ERSCHLIESSUNGSANLAGEN		
	421.1	Erschliessungsanlagen (233)	WaG Art. 38 Abs. 2 lit. d	Finanzhilfe
	421.2	Verbesserung der Bewirtschaftungsbedingungen (235, 236)	WaG Art. 38 Abs. 2 lit. e	Finanzhilfe
	422	Effor2		Projekt
4600.101	430	SCHUTZ VOR NATUREREIGNISSEN		
	431.1	Schutzbauten und -anlagen (231)	WaG Art. 36 lit. a	Abgeltung
	431.2	Waldbegründung und Pflege	WaG Art. 36 lit. b	Abgeltung
	432	Gefahrenkarten, Messstellen, Frühwarndienste	WaG Art. 36 lit. c	Abgeltung
	433	Effor2		Projekt
4200.101	440	INVESTITIONSKREDITE AN DIE FORSTWIRTSCHAFT	WaG Art. 40	Kredite (Finanzhilfe)
6200.001	442	RÜCKZAHLUNG VON DARLEHEN	WaG Art. 28, Lothar Verord. WaG Art. 40	
3129.007		FORSTLICHE ERHEBUNGEN/LFI		Vertrag
3189.004	451	FORSCHUNGS- UND ENTWICKLUNGSAUFRÄGE 1) Forstliche FuE Aufträge	WaG Art. 31	Vertrag
3189.046	455	VOLLZUG WALDGESETZ	WaG Art. 33 BStatG	Vertrag
3189.030	030	UMWELTERZIEHUNG 1)	USG Art. 6, 42, 43, 49 NHG Art. 1, 14, 14a, 25, 25a GSchG Art. 49, 50, 64 WaG Art. 29-32, 35, 39	Vertrag
3199.001.01.004.F	138	SPESEN 1)		
3600.102	454	WALD- UND HOLZFORSCHUNGSFONDS	WaG Art. 31 BRB 29.3.1946	Beitrag
3600.104	461	VEREINIGUNGEN ZUR WALDERHALTUNG	WaG Art. 32	Auftrag
3600.303	600	WILDHUT UND TIERSCHÄDEN	JSG	
3600.305		VOLLZUG ARTENSCHUTZ	JSG	
3600.404	470	FACHAUSBILDUNG UMWELT	WaG Art. 39 USG, GschG Art. 34 FiG Art. 34, WaG	Finanzhilfe, Vertrag
3600.501	281	INTERNATIONALE KOMMISSIONEN UND ORGANISATIONEN 1)	Bericht des BR über die Aussenpolitik	Auftrag, Beitrag
3600.502	030	GLOBALE UMWELTPROBLEME 1)	Bericht des BR über die Aussenpolitik	Auftrag, Beitrag

1) BUWAL-Rubriken

Anhang 7: Konten der Finanzstatistik

Quelle: Finanzdirektorenkonferenz (1978). Handbuch der Harmonisierung des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Verlag Paul Haupt, Bern.

Aufwand

3000	Behörden, Kommissionen, Richter	Löhne, Zulagen und Sitzungsgeldern an Behördenmitglieder und Richter, Löhne an Stimmzähler und Urnenbeamte. Sitzungsgelder an administrative und parlamentarische Kommissionen.
3010	Verwaltungs- und Betriebspersonal	Löhne, Sozialzulagen und andere Zulagen des Verwaltungs- und Betriebspersonals
3020	Lehrkräfte	Löhne, Sozialzulagen und andere Zulagen der Lehrkräfte
3030	Sozialversicherungsbeiträge	Arbeitgeber Beiträge für Behördenmitglieder und das gesamte Personal
3040	Personalversicherungsbeiträge	Arbeitgeber Beiträge an die Versicherungs- und Sparkassen der Behördenmitglieder und des gesamten Personals
3050	Unfall- und Krankenversicherungsbeiträge	Arbeitgeber Beiträge für die Versicherung von Behördenmitgliedern und des gesamten Personals gegen Unfall und Krankheit. Beiträge an Hilfskassen von Fachverbänden.
3060	Dienstkleider, Wohnungs- und Verpflegungsbeiträge	Aus der Tätigkeit des Personals begründete Zulagen im Sinne eines Lohnbestandteils bzw. Lohnergänzungen. Der Ersatz von Verpflegungsauslagen der Behördenmitglieder und des Personals ist jedoch unter dem Sammelkonto 317 einzuordnen (Sachaufwand)
3070	Rentenleistungen	Teuerungszulage auf den Ruhegehältern und Renten der pensionierten Behörden und Mitarbeiter; ferner ausnahmsweise zulasten des Gemeinwesens fallende Ruhegehälter und Renten und pensionierte Behördenmitglieder und Mitarbeiter
3080	Entschädigungen für temporäre Arbeiten	Zahlungen an Dritte für den Einsatz temporärer Aushilfen als Ersatz für notwendiges eigenes Personal
3090	Übriges	Aufwand für die Anwerbung, Information, Aus- und Weiterbildung des Personals für Fürsorgeeinrichtungen und für Vergünstigungen an das gesamte Personal
30	Total Personalaufwand	
3180	Dienstleistungen und Honorare	Sämtliche übrige Dienstleistungen, die nicht durch das eigene Personal erbracht werden, Steuern und Abgaben an andere Gemeinwesen.
31	Total Sachaufwand	Belastung des Aufwands für Beschaffung von Konsumgütern, die das Gemeinwesen in der betreffenden Rechnungsperiode verbraucht. Belastung von Investitionsgüter bis 50'000 SFr. ist gestattet. Auch als Sachaufwand gelten sämtliche Dienstleistungen (Unterhalt, Reparaturen, Bankgebühren etc.), welche nicht durch das eigene Personal erbracht werden
32	Passivzinsen	Passivzinsen für die Inanspruchnahme fremder Mittel
33	Total Abschreibungen	Abschreibungen auf Guthaben und Anlagen des Finanzvermögens sowie Abschreibungen auf den Buchwerten des Verwaltungsvermögens
3500	Bund	Entschädigungen an den Bund und seine ihm direkt oder indirekt unterstellten Institutionen für eine erfüllte Aufgabe, welche nach der gegebenen Aufgabenteilung Sache des Gemeinwesens ist
3510	Kantone	Entschädigungen an Kantone und von ihnen gemeinsam geführte (finanzierte) Institutionen für eine erfüllte Aufgabe, welche nach der gegebenen Aufgabenteilung Sache des eigenen Gemeinwesens ist
3520	Gemeinden	Entschädigungen an Gemeinden und von ihnen gemeinsam geführte (finanzierte) Institutionen für eine erfüllte Aufgabe, welche nach der gegebenen Aufgabenteilung Sache des eigenen Gemeinwesens ist
3521	Gemeinden des gleichen Kantons	
35	Total Entschädigungen an Gemeinwesen	

3600	Bund	Laufende Betriebsbeiträge an den Bund und seine ihm direkt oder indirekt unterstellten Institutionen
3610	Kantone	Laufende Betriebsbeiträge an Kantone und von ihnen geführte (finanzierte) Institutionen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, welche durch Abgaben oder nur teilweise kostendeckende Entgelte finanziert werden.
3620	Gemeinden	Laufende Betriebsbeiträge an Gemeinden und von ihnen geführte (finanzierte) Institutionen
3621	Gemeinden des gleichen Kantons	dito.
3630	Eigene Anstalten	Laufende Betriebsbeiträge an Betriebe ohne eigene Rechtspersönlichkeit mit von der Verwaltungsrechnung getrennten Voranschlag und Rechnung sowie an Unternehmungen und Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die vollumfänglich im Eigentum des jeweiligen Gemeinwesens sind
3640	Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen	Laufende Betriebsbeiträge an Unternehmungen, an denen öffentliche Gemeinwesen die Mehrheitsbeteiligung am Kapital und/oder an den leitenden Organen haben
3650	Private Institutionen	Laufende Betriebsbeiträge an Unternehmungen und Organisationen, an deren Kapital und/ oder Organe ausschliesslich oder vorwiegend Private beteiligt sind
3660	Private Haushalte	Laufende Beiträge für Konsumzwecke an natürliche Personen im Inland, die keine oder keine unmittelbaren Produktionsleistungen erbringen (Hauseigentümer, Landwirtschaftsbetriebe)
3670	Ausland	Laufende Beiträge an natürliche und juristische Personen mit Sitz im Ausland sowie an internationale Organisationen mit Sitz in der Schweiz
36	Total Eigene Beiträge	siehe oben
3700	Bund	Durchlaufende Betriebsbeiträge an Bund und seine ihm direkt oder indirekt unterstellten Institutionen, entsprechend den Erträgen der Kontengruppe 47
3710	Kantone	Durchlaufende Betriebsbeiträge an Kantone und von ihnen gemeinsam geführte (finanzierte) Institutionen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, welche durch Abgaben oder nur teilweise kostendeckende Entgelte finanziert werden, entsprechend den Erträgen der Kontengruppe 47
3720	Gemeinden	Durchlaufende Betriebsbeiträge an Gemeinden und von ihnen gemeinsam geführte (finanzierte) Institutionen, entsprechend den Erträgen der Kontengruppe 47
3721	Gemeinden des gleichen Kantons	dito.
3730	Eigene Anstalten	Durchlaufende Betriebsbeiträge an Betriebe ohne eigene Rechtspersönlichkeit mit von der Verwaltungsrechnung getrennten Voranschlag und Rechnung sowie an Unternehmungen und Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die vollumfänglich Eigentum des jeweiligen Gemeinwesens sind, entsprechend den Erträgen in der Kontengruppe 47
3740	Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen	Durchlaufende Betriebsbeiträge an Unternehmungen, an denen öffentliche Gemeinwesen die Mehrheitsbeteiligung am Kapital und/ oder an den leitenden Organen haben, entsprechend den Erträgen in der Kontengruppe 47
3750	Private Institutionen	Durchlaufende Betriebsbeiträge an Unternehmungen und Organisationen, an deren Kapital und/ oder Organe ausschliesslich oder vorwiegend Private beteiligt sind, entsprechend den Erträgen in der Kontengruppe 47
3760	Private Haushalte	Durchlaufende Betriebsbeiträge für Konsumzwecke an natürliche Personen im Inland, die keine oder keine unmittelbare Produktionsleistungen erbringen, entsprechend den Erträgen in der Kontengruppe 47
37	Total Durchlaufende Beiträge	
38	Total Einlagen in Spezial- und Vorfinanzierungen	Spezialfinanzierung liegt vor, wenn aufgrund gesetzlicher Vorschriften [...] bestimmte Erträge ganz oder teilweise für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe eingesetzt werden
39	Total Interne Verrechnungen	Interne Verrechnungen zwischen den einzelnen Verwaltungsdepartementen bzw. -abteilungen oder Dienststellen.
3	Total Aufwand	

Ertrag

4110	Regalien	
4150	Konzessionen	
41	Total Regalien und Konzessionen	Erträge aus Regalien und Monopolen, aus der Erteilung von Patenten sowie aus der Verleihung von Konzessionen
42	Total Vermögenserträge	Aktivzinsen und andere Aerträge aus den Geld- und Kapitalanlagen des Finanz- und Verwaltungsvermögens. Sie enthält auch die Ablieferung der Gewinne der unselbständigen eigenen Anstalten sowie die Liegenschaftserträge des Finanz- und Verwaltungsvermögens
4300	Ersatzabgaben	Ertrag der Kausalabgaben, die anlässlich einer vollständigen oder teilweisen Befreiung von einer dem Abgabepflichtigen gegenüber dem Gemeinwesen grundsätzlich obliegenden nicht-finanziellen öffentlich-rechtlichen Pflicht geschuldet werden
4310	Gebühren für Amtshandlungen	Gebühren für eine vom Einzelnen beanspruchte Amtshandlung. Dazu kommen allfällige, mit der Amtshandlung verbundene Auslagen des Gemeinwesens
4320	Spital und Heimtaxen, Kostgelder	Entgelte für medizinische Leistungen und die Betreuung der Patienten und der Heiminsassen. Kostgelder für Gefangene, Schüler und Zöglinge
4340	Benützungsgebühren, Dienstleistungen	Gebühren für die Benützung einer öffentlichen Einrichtung. Erträge aus Dienstleistungen.
4350	Verkäufe	Erträge aus Lieferungen von Materialien sowie aus Verkäufen von Mobilien, Maschinen, Werkzeugen, Fahrzeugen und Einrichtungen, die seinerzeit der Laufenden Rechnung belastet wurden
4360	Rückerstattungen	Erträge, die eine Aufwandminderung bedeuten.
4370	Bussen	Erträge aus Bussen aller Art.
4380	Eigenleistungen für Investitionen	Gegenwert von Leistungen des eigenen Personals an die Erstellung von Bauwerken oder an andere eigene Investitionen wird der laufenden Rechnung im Sammelkonto 438 gutgeschrieben. Die Belastung der Investitionsrechnung erfolgt in der Kontengruppe 50.
4390	Übrige	Erträge, die in den Sammelkonten 430-438 nicht erfasst sind.
43	Total Entgelte	
4500	Bund	
4510	Kantone	
4520	Gemeinden	
4521	Gemeinden des gleichen Kantons	
45	Total Rückerstattung von Gemeinwesen	Rückerstattungen von einem Gemeinwesen, für welches das eigene Gemeinwesen ganz oder teilweise eine Aufgabe erfüllt, die nach der gegebenen Aufgabenteilung Sache des anderen Gemeinwesens ist. Die Rückerstattung wird aufgrund der Kosten der Aufgabe bemessen.
4600	Bund	
4610	Kantone	
4620	Gemeinden	
4621	Gemeinden des gleichen Kantons	
4640	Öffentliche Unternehmungen und Sozialversicherungen	
4690	Uebrige	
46	Total Beiträge für eigene Rechnung	Eingehende durchlaufende Beiträge, die für das Gemeinwesen selbst bestimmt sind und deren Verwendung zweckgebunden ist. Sie werden vom zahlenden Gemeinwesen aufgrund eines Erlasses gewährt.
4700	Bund	
4710	Kantone	
4721	Gemeinden des gleichen Kantons	
47	Total Durchlaufende Beiträge	Alle laufenden Beiträge von anderen Gemeinwesen, die weiterzugeben sind. Die entsprechende Belastung bei der Zahlung an den endgültigen Beitragsempfänger erfolgt in der Kontengruppe 37.
48	Total Entnahme aus Spezial- und Vorfinanzierung	Eine Spezialfinanzierung liegt vor, wenn aufgrund gesetzlicher Vorschriften oder auf dem Verordnungsweg bestimmte Erträge ganz oder teilweise für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe eingesetzt werden.
49	Total Interne Verrechnung	Interne Verrechnungen zwischen den einzelnen Verwaltungsdepartementen bzw. -abteilungen oder Dienststellen
4	Total Ertrag	

Ausgaben

5000	Grundstücke	Investitionsausgaben (IA) für unentbehrliche unüberbaute Grundstücke, die einem öffentlichen Zweck dienen; Grünzonen, Kiesgruben, Naturschutzgebiete, Parkanlagen, Uferzonen, Weiher
5010	Tiefbauten	IA für unentbehrliche Tiefbauten, die einem öffentlichen Zweck dienen; Gewässerschutzbauten, Lawinenverbauungen, Bachverbauungen, Flughäfen, etc.
5030	Hochbauten	IA für unentbehrliche Hochbauten, die einem öffentlichen Zweck dienen; Forsthäuser, Lehranstalten, Werkhöfe, Zivilschutzbauten, etc.
5050	Waldungen	
5060	Mobilien, Maschinen, Fahrzeuge	Apparate, Maschinen, Mobilien
5090	Übrige	
50	Total Sachgüter	Investitionsausgaben für die Beschaffung oder Erstellung von Sachgütern, die für die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben benötigt werden.
5210	Darlehen und Beteiligungen	
5220	Gemeinden	
5240	Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen	
5250	Private Institutionen	
5260	Private Haushalte	
52	Total Darlehen und Beteiligungen	IA für Darlehen und Beteiligungen, die mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung im Zusammenhang stehen
5600	Bund	
5610	Kantone	
5621	Gemeinden des gleichen Kantons	
5640	Gemischtwirtschaftliche Unternehmung	
5650	Private Institution	
5660	Private Haushalte	
56	Total Eigene Beiträge	Investitionsausgaben für Beiträge à fonds perdu. Es handelt sich dabei um Beiträge an Investitionen von Dritten, die das Gemeinwesen durch seine Hilfe fördert. Die Ausgaben werden am Ende der Rechnungsperiode im Verwaltungsvermögen aktiviert
5721	Gemeinden des gl. Kantons	
5740	Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen	
5750	Private Institutionen	
5760	Private Haushalte	
57	Total Durchlaufende Beiträge	Diese Kontengruppe erfasst im Gegensatz zu den eigenen Investitionsbeiträgen, die das Gemeinwesen zu seinen eigenen Lasten ausrichtet, die Investitionsausgaben für jene Beiträge, die es vom anderen Gemeinwesen zugunsten Dritter erhält und an diese weitergeben muss.
58	Total Übrige zu aktivierende Ausgaben	Investitionsausgaben, die für öffentliche Zwecke bestimmt sind und am Ende der Rechnungsperiode aktiviert werden.
59	Total Passivierung	Erfasst sämtliche am Ende der Rechnungsperiode in die Bestandesrechnung zu übertragenden Haben-Posten der Investitionsrechnung.
5	Total Ausgaben	

Einnahmen

60	Total Abgang von Sachgütern	Abgang von Sachgütern des Verwaltungsvermögens, welche für die Verwaltungstätigkeit nicht mehr gebraucht werden.
61	Total Nutzungsabgaben und Vorteilsentgelte	Eingehenden Kausalabgaben für Investitionenszwecke des Gemeinwesens sowie die sonstigen Leistungen Dritter an das Gemeinwesen für besondere Vorteile aus Investitionen. Sie werden nach dem wirtschaftlichen Sondervorteil Dritter bemessen. Ihr Ertrag darf die Investitionsaufwendungen nicht übersteigen.
6210	Rückzahlungen Darlehen und Beteiligungen	
6220	Gemeinden	
6250	Private Institutionen	
62	Total Rückzahlungen Darlehen und Beteiligungen	Rückzahlungen jener Darlehen und Beteiligungen, die von den Geldnehmern zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht mehr benötigt werden.
63	Total Rückerstattung Sachgüter	Rückerstattung von Investitionsausgaben für im Rahmen eines Investitionsvorhabens ausgeführte bauliche Massnahmen des Tief- bzw. des Hochbaus.
6410	Kantone	
6440	Gemischtwirtschaftliche Institutionen	
6450	Private Institutionen	
64	Total Rückzahlungen von eigenen Beiträgen	
6600	Bund	
6610	Kantone	
6620	Gemeinden	
6621	Gde des gl. Kantons	
6630	Eigene Anstalten	
6640	Öffentliche Unternehmungen und Sozialversicherungen	
6690	Uebrige	
66	Total Beiträge für eigene Rechnung	Eingehende Investitionsbeiträge, die zur Mitfinanzierung der eigenen Investitionen des Gemeinwesens bestimmt sind.
6700	Bund	
6710	Kantone	
6721	Gemeinden des gleichen Kantons	
67	Total Durchlaufende Beiträge	Investitionsbeiträge anderer Gemeinwesen, die weiterzugeben sind.
68	Total Übernahme der Abschreibungen	Die der laufenden Rechnung belasteten Abschreibungen auf den Buchwerten des Verwaltungsvermögens.
69	Total Aktivierungen	Sämtliche am Ende der Rechnungsperiode in die Bestandesrechnung zu übertragende Soll-Posten der Investitionsrechnung.
6	Total Einnahmen	

Anhang 8: Begriffe und Definitionen

Abgeltungen: Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich ergeben aus der Erfüllung von: a) bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben; b) öffentlich-rechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind (EFD 1999: 34).

Aufwand: Aufwand ist der in der Finanzbuchhaltung erfasste Wertverzehr bzw. Vermögensabgang innerhalb einer Rechnungsperiode (u.a. Personal- und Verwaltungsaufwand, Zinsaufwand, Subventionen und Abschreibung, <http://www.efd.admin.ch/d/service/glossar/>).

Ausgaben: Ausgaben sind Zahlungen an Dritte, die das Vermögen vermindern (Laufende Ausgaben) oder Vermögenswerte schaffen (Investition). 90% der Bundesausgaben entfallen auf die soziale Wohlfahrt, den Verkehr, die Landesverteidigung, die Landwirtschaft, die Bildung und die Forschung sowie auf die Beziehungen zum Ausland (<http://www.efd.admin.ch/d/service/glossar/>).

Ausgabenüberschuss: Der Geldabfluss (Ausgaben) ist grösser als der Geldzufluss (Einnahmen). Wird in der Finanzrechnung des Bundes ausgewiesen. Von 1991 - 2000 führten die Ausgabenüberschüsse des Bundes zu mehr als einer Verdoppelung seiner Schulden auf rund 108 Milliarden Franken (<http://www.efd.admin.ch/d/service/glossar/>)

Bruttoausgaben: Aufwand plus Ausgaben, vor Abzug der Doppelzählungen.

Defizit: negativer Saldo der Finanzrechnung: laufende Staatseinnahmen minus Staatsausgaben (Fehlbetrag) (EFD 1999: 35).

Einnahmen: Wie jede Privatperson oder Unternehmung braucht der Bund Einnahmen, um seine Aufgaben zu erfüllen. Die direkten Bundessteuern und indirekten Steuern sind die wichtigsten Einnahmenquellen (<http://www.efd.admin.ch/d/service/glossar/>). Einnahmen in diesem Zusammenhang bezieht sich nicht nur auf die Bundeseinnahmen, sondern vielmehr auf alle Einnahmen, welche der öffentlichen Hand über Beiträge zufließen oder welche von den Empfängerkategorien generiert werden.

Ertrag: Der Ertrag ist der in einer Rechnungsperiode anfallende Wertzuwachs (Steuerertrag, Verkaufserlöse, Ertrags- und Gewinnanteile) in der Erfolgsrechnung (<http://www.efd.admin.ch/d/service/glossar/>).

Finanzhilfen: Geldwerte Vorteile, die Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten (EFD 1999: 35).

Impacts (Policy-): Gesamtheit der bei den Politikadressaten eintretenden intendierten oder nicht-intendierten Verhaltensveränderungen, die unmittelbar auf das Inkrafttreten von Verwaltungsprogrammen oder auf Politikoutputs zurückzuführen sind (Bussmann, Klöti et al. 1997: 73).

Nettoausgaben = [Aufwand + Ausgaben – Doppelzählungen].

Nettobelastung: = [Aufwand + Ausgaben] – [Ertrag + Einnahmen]. Bezieht sich auf die Geberseite (source), in diesem Fall Bund, Kantone und Gemeinden.

Nettofinanzierung: [Aufwand plus Ausgaben] minus [Ertrag plus Einnahmen]. Hier handelt es sich um die Nettobeträge, welche von den drei Ebenen der öffentlichen Hand an die Empfänger-kategorien fließen, welche entsprechende Leistungen erstellen und Einnahmen generieren.

Subvention: Gemäss eidgenössischem Subventionsgesetz sind Subventionen Finanzhilfen und Abgeltungen. Eine Subvention ist eine Zahlung (Transfer) des Staates an eine private, halbstaatliche oder öffentliche Unternehmung (EFD 1999: 37).

Forstwissenschaftliche Beiträge Forstpolitik und Forstökonomie
Forest Science Contributions Forest Policy and Forest Economics
General Series Editor: Prof. Dr. Franz Schmithüsen

- Nr. 34 *Baruffol Ueli; Baur Priska; Zimmermann Willi; Schmithüsen Franz (2006)*
Oeffentliche Finanzierung der Bereitstellung von Gütern und Leistungen des Waldes in der Schweiz. 122 Seiten; ISSN 1420-1143 / ISBN 978-3-907648-08-7
- Nr. 33 *Baruffol Ueli; Baur Priska; Dürrenmatt Roger; Kammerhofer Alfred W.; Zimmermann Willi; Schmithüsen Franz (2005)*
Evaluating Financing of Forestry: Country Report Switzerland. 110 Seiten
ISSN 1420-1143 / ISBN 978-3-907648-07-0
- Nr. 32 *Zingerli Claudia; Bisang Kurt; Zimmermann Willi (2004)*
Nationale forstpolitische Programme Kontext, Anforderungen und das Beispiel "Waldprogramm Schweiz". 126 Seiten; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-907648-06-4
- Nr. 31 *Seeland Klaus; Ballesteros Nicolas (2004)*
Kulturvergleichende Untersuchungen zum sozialintegrativen Potential gestalteter urbaner Naturräume in den Agglomerationen Genf, Lugano und Zürich. 98 Seiten; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-907648-05-6
- Nr. 30 *Baruffol Ueli (2003)*
Contractual Regulation of Access to Information on Biodiversity for Scientific and Commercial Use - The Novartis-UZACHI Biolead Project. Diploma Thesis. 127 Seiten; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-907648-04-8
- Nr. 29 *Le Master Dennis; Herbst Peter; Schmithüsen Franz, Eds., (2003)*
Experiences with New Forest and Environmental Laws in European Countries with Economies in Transition. Proceedings of the 4th International Symposium; Jaunmokas, Latvia; August 2002 organized by the IUFRO Research Group 6.13.00. 187 Seiten; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-907648-03-X
- Nr. 28 *Hänsli Cornelia, Keel Alois, Kissling-Näf Ingrid, Zimmermann Willi (2002)*
Sturmschäden im Wald, 1999: Eine vergleichende Analyse der politischen Prozesse und der staatlichen Massnahmen nach "Lothar" und "Martin" in der Schweiz, Deutschland und Frankreich. 266 Seiten; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-907648-02-1
- Nr. 27 *Schmithüsen Franz, Iselin Goerg, Herbst Peter, Eds., (2002)*
Forest Law and Environmental Legislation – Contributions of the IUFRO Research Group 6.13 - Proceedings VII. 253 Seiten; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-9-6
- Nr. 26 *Schmithüsen Franz, Iselin Georg, Le Master Dennis, Eds., (2002)*
Experiences with New Forest and Environmental Laws in European Countries with Economies in Transition. Proceedings of the Third International Symposium; Jundola, Bulgaria, June 2001. Jointly Organized by the IUFRO Research Group 6.1300 and the USDA Forest Service. 184 Seiten; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-907648-01-3
- Nr. 25 *Zimmermann Willi und Schmithüsen Franz, Eds., (2002)*
Legal Aspects of National Forest Programmes. Presented at the Meeting of COST Action E19, "National Forest Programmes in a European Context"; Aberdeen, Scotland, March 2001. 153 Seiten; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-8-8
- Nr. 24 *Gönner Christian (2001)*
Muster und Strategien der Ressourcennutzung: Eine Fallstudie aus einem Dayak Benuaq Dorf in Ost-Kalimantan, Indonesien. XII und 268 Seiten; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-7-X

- Nr. 23 *Schmithüsen Franz, Iselin Georg and Herbst Peter, Eds., (2000)*
Challenges in Implementing Forest and Environmental Legislation in European Countries with Economies in Transition. Proceedings of the Second International Symposium Jointly Organized by the IUFRO Research Group 6.13.00 and the Austrian Federal Ministry of Agriculture and Forestry Ossiach, September 1999. 111 Seiten; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-6-1
- Nr. 22 *Nicolè Simone, Seeland Klaus (1999)*
Studio sulle potenzialità d'integrazione sociale offerte da spazi naturali. Due esempi di progetti con persone disabili in Svizzera e Germania. 140 Seiten; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-5-3
- Nr. 21 *Schmithüsen Franz, Herbst Peter and Le Master Dennis, Eds., (1999)*
Experiences with new Forest and Environmental Laws in European Countries with Economies in Transition. Proceedings of the International Symposium Jointly Organized by the IUFRO Research Group 6.13.00 and the Austrian Ministry of Agriculture Ossiach, June 1998. 142 Seiten; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-4-5
- Nr. 20 *Wangchuk Sanjay (1998)*
Local Perceptions and Indigenous Institutions as Forms of Social Performance for Sustainable Forest Management in Bhutan. 178 Seiten; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-3-7
- Nr. 19 *Seeland Klaus and Schmithüsen Franz, Eds., (1997)*
Local Knowledge of Forests and Forest Uses among Tribal Communities in India. 170 Seiten; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-2-9
- Nr. 18 *Peck Tim J. and Descargues J. (1997)*
Le contexte politique pour le développement du secteur de la forêt et des industries forestières en Europe. 192 Seiten ; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-1-0
- Nr. 17 *Schmithüsen Franz, Ed., (1996)*
Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems - Proceedings of the IUFRO Forestry Conference Pushkino, Moscow Region, Russia, June 1994. 217 Seiten; ISSN 1420-1143 / ISBN 3-9520829-0-2
- Nr. 16 *Schmithüsen Franz, Ed., (1996)*
Forest Law and Environmental Legislation - Contributions of the IUFRO Research Group - Report VI. 368 Seiten
- Nr. 15 *Karameris Athanassios (1995)*
Ansätze zur Erfassung und Beurteilung von Nutzungen und Nutzungsüberlagerungen im Zusammenhang mit der touristischen Entwicklung im Berggebiet. 88 Seiten
- Nr. 14 *Peck Tim J. and Descargues J. (1995)*
The Policy Context for the Development of the Forest and Forest Industries Sector in Europe. A Discussion Paper on some of the main policy issues and options, as seen from an international perspective, that are having or may have an Impact on the sector. 173 Seiten
- Nr. 13 *Egli Arnold (1994)*
Einfluss ausgewählter Standortfaktoren in Abhängigkeit von zehn nicht Stickstoff fixierenden Baumarten auf die Ertragsbildung wichtiger Feldfrüchte unter agroforstlichen Anbaubedingungen - Ein Beispiel aus Butare/Rwanda (Öst-/Zentralafrika). 206 Seiten
- Nr. 12 *Zimmermann Willi, Schmithüsen Franz, Portier Laurence (1993)*
Untersuchung staatlicher Fördermassnahmen auf dem Gebiete des Forstwesens in der Schweiz, im benachbarten Ausland und in der EG. 204 Seiten

- Nr. 11 *Schmithüsen Franz, Ed., (1992)*
Forstgesetzgebung / Forestry Legislation / Législation Forestière. 390 Seiten
- Nr. 10 *Schmithüsen Franz, Ed., (1990)*
Forstgesetzgebung / Forestry Legislation / Législation Forestière. 384 Seiten
- Nr. 9 *Price Martin F. (1990)*
Mountain forests as common-property resources - Management policies and their outcomes in the Colorado Rockies and the Swiss Alps. 251 Seiten
- Nr. 8 *Altwegg David (1989)*
Die Folgekosten von Waldschäden - Bewertungsansätze für die volkswirtschaftlichen Auswirkungen bei einer Beeinträchtigung der Schutzfunktion von Gebirgswäldern. 339 Seiten
- Nr. 7 *Kasper Heinz (1989)*
Der Einfluß der eidgenössischen Forstpolitik auf die forstliche Entwicklung im Kanton Nidwalden in der Zeit von 1876 bis 1980. 196 Seiten
- Nr. 6 *Schmithüsen Franz, Ed., (1988)*
Forstgesetzgebung / Forestry Legislation / Législation Forestière. 263 Seiten
- Nr. 5 *von Schlabrendorff Fabian (1987)*
The Legal Structure of Transnational Forest-Based Investments in Developing Countries. - A comparative study of the contractual practice in selected host countries of the tropical Asia-Pacific region. 337 Seiten
- Nr. 4 *Schmithüsen Franz, Ed., (1986)*
Forstgesetzgebung / Forestry Legislation / Législation Forestière. 175 Seiten
- Nr. 3 *Zimmermann Willi (1986)*
Erhaltung und Verbesserung des Waldzustandes: Katalog möglicher staatlicher Massnahmen / Conservation et amélioration de l'état des forêts: Catalogue des mesures étatiques possibles. 156 Seiten
- Nr. 2 *Schmithüsen Franz, Ed., (1984)*
Forstgesetzgebung / Forestry Legislation / Législation Forestière. / 176 S.
- Nr. 1 *Ley Christian/Zimmermann Willi (1984)*
Förderungsprogramm Energieholz. 81 Seiten

