



# Forstpolitische Instrumentenwahl

(Verabschiedet auf dem 14. Runden Tisch, 7./8. Mai 2003)

## Einleitung

Der im Rahmen des NWP erreichte Konsens über Ziele und Inhalte der Waldentwicklung in Deutschland stellt die gemeinsamen Positionen der Beteiligten über die Frage dar, *was* in der Waldpolitik erreicht werden soll. Im Gegensatz dazu geht es im Kapitel „Forstpolitische Instrumentenwahl“ *nicht* um inhaltliche Fragen, sondern um gemeinsame Positionen darüber, *wie* inhaltliche Vorschläge institutionell umgesetzt werden sollen. Die Auswahl geeigneter Politikinstrumente zur Umsetzung walddpolitischer Ziele muss sich dabei an dem inhaltlichen Leitbild des NWP orientieren – insbesondere an dem Oberziel einer ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltigen und möglichst naturnahen Waldwirtschaft[, die gleichzeitig einen Beitrag zur Sicherung der Lebensverhältnisse von Waldeigentümern und Gesellschaft leistet]<sup>1</sup>.

Vor diesem Hintergrund ist es Konsens unter den Beteiligten des NWP, die Wahl wald- bzw. forstpolitischer Instrumente an folgenden **Leitaussagen** zu orientieren:

1. Alle walddpolitischen Maßnahmen sind in ihrer ordnungsrechtlichen Ausrichtung der sozialen Marktwirtschaft und dem Subsidiaritätsprinzip als den Grundlagen unserer Eigentums-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung verpflichtet. Für eine erfolgreiche Umsetzung walddpolitischer Ziele bedarf es eines zuverlässigen Ordnungsrahmens. Gesetze stellen dabei verbindliche Mindestnormen dar, in denen gesellschaftliche Anforderungen an die Waldwirtschaft festgelegt werden. Gesetze können und sollen aber wegen der vielfältigen Ausgangsbedingungen und in Hinblick auf den administrativen Aufwand den Umgang mit dem Wald nicht in jedem Detail regeln. Dies ist bei Ausübung der Gesetzgebungskompetenz sowohl auf der Ebene des Bundes als auch derjenigen der Länder zu berücksichtigen.
2. [Im Rahmen der oben angeführten Mindestnormen liegt die Festsetzung der betrieblichen Ziele und Details der Waldbewirtschaftung in unserer Rechtsordnung grundsätzlich im Verantwortungsbereich der Waldeigentümer. Die Vielfalt der Eigentümerzielsetzungen

---

<sup>1</sup> [Dissens Greenpeace (Fax 14.3.03), WWF (Fax 14.3.03); Vorschlag: Streichung]. Aufgrund der Abwesenheit beider Organisationen bei der abschließenden Behandlung des Themas konnte dieser Dissens nicht ausgeräumt werden.

begünstigt gleichzeitig Vielfalt in der Waldbewirtschaftung und damit im Waldaufbau. Waldpolitische Instrumente sollten die Eigentümerverantwortung nutzen, darauf aufbauen und sie stärken. Damit wird einem dezentralen walddpolitischen Ansatz Rechnung getragen, der sich das standortbezogene Wissen und das Eigeninteresse der Waldbesitzer zu Nutze macht. Die Zielsetzungen für Wälder im öffentlichen Eigentum werden durch regelmäßige Debatten in den zuständigen Gemeinde-, Länder- bzw. Bundesgremien bestimmt.]<sup>2</sup>

3. In diesem Rahmen sollte der Einsatz von freiwilligen Vereinbarungen, von Beratung und Ausbildung Vorrang vor ordnungsrechtlichen Eingriffen haben, wo immer dies möglich ist. Wo inhaltliche Ziele durch freiwillige Kooperation erreicht werden können, sollte der freiwilligen Kooperation der Vorzug gegenüber prozessorientierten Steuerungsinstrumenten (z.B. Subventionen) gegeben werden; prozessorientierten Steuerungsinstrumenten wiederum sollte der Vorzug gegenüber ordnungsrechtlichen Eingriffen gegeben werden, wo dies möglich ist.

### **Ordnungsrechtliche Steuerungsinstrumente**

Ordnungsrechtliche Steuerungsinstrumente sind zum einen Gesetze, Verordnungen und sonstige Rechtsnormen, zum anderen administrative Regelungen und entsprechende internationale Vereinbarungen. Einschlägige Gesetze sind insbesondere die Wald- bzw. Forstgesetze des Bundes und der Länder sowie weitere Spezialgesetze. Auch andere Rechtsnormen haben unmittelbare Auswirkungen auf den Wald, wie u.a. das Bundesnaturschutzgesetz oder Steuergesetze. Administrative Regelungen steuern das Verwaltungshandeln von Forstbehörden (Forstaufsicht) und weiteren Behörden im Rahmen der gesetzlichen Ermessensspielräume; sie können – z.B. über die Handhabung von Genehmigungsverfahren – einen wesentlichen Einfluss auf die Waldbewirtschaftung ausüben.

### **Probleme**

- Unbestimmte Rechtsbegriffe stellen ein Problem bei der Anwendung ordnungsrechtlicher Steuerungsinstrumente und ihrer Abgrenzung gegenüber anderen Instrumenten dar. Beispiele sind die Begriffe „ordnungsgemäß[e] und nachhaltig[e]“ Bewirtschaftung im Bundeswaldgesetz (§ 11) bzw. „gute fachliche Praxis“ im Bundesnaturschutzgesetz. Die ordnungsrechtlichen Mindestanforderungen an die Waldwirtschaft sollten – unter Berücksichtigung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder – möglichst eindeutig sein, um die Sozialbindung des Waldeigentums von darüber hinaus gehenden

---

<sup>2</sup> [Dissens Greenpeace (Fax 14.3.03), WWF (Fax 14.3.03)]. Aufgrund der Abwesenheit beider Organisationen bei der abschließenden Behandlung des Themas konnte dieser Dissens nicht ausgeräumt werden.

Eigentumsrechten abgrenzen zu können. Dies gibt den Waldbesitzern einen ausreichenden Spielraum für die Gestaltung nachfrageorientierter Leistungsangebote an die Gesellschaft und verbessert die Voraussetzungen für die Gestaltung von Entschädigungs- und Ausgleichsregelungen bei Eingriffen in die Eigentumsrechte.

- Die Gestaltung eines für Bewirtschafter möglichst eindeutigen ordnungsrechtlichen Rahmens für die Waldbewirtschaftung wird auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene häufig dadurch erschwert, dass ordnungsrechtliche Vorgaben vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Zielsetzungen verschiedener Fachrichtungen und insbesondere auch verschiedener Umweltpolitikbereiche erfolgten. Nicht immer ist dabei eine ausreichende Kompatibilität gewährleistet.

### **Handlungsempfehlungen**

- Gemäß der oben dargelegten Leitaussagen zur Instrumentenwahl sollte die Festlegung der ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Waldbewirtschaftung darauf ausgerichtet werden, Mindeststandards für die Waldbewirtschaftung zu setzen (Beispiel: Walderhaltungsgebot). [Gesellschaftliche Anforderungen an die Waldwirtschaft im Privat- und Kommunalwald, die über solche Mindeststandards hinausgehen, {sollten nach Möglichkeit}<sup>3</sup> durch andere Instrumente als das Ordnungsrecht erreicht werden (nämlich durch prozessorientierte bzw. kooperative Instrumente, wie weiter unten dargestellt). Hierfür spricht auch, dass solche Instrumente standörtliche Besonderheiten wesentlich besser berücksichtigen können. Für ordnungsrechtliche Einschränkungen von Eigentümerrechten, die über die Mindeststandards hinausgehen, ist ein Ausgleich bzw. eine Entschädigung notwendig.]<sup>4</sup>
- Die Übereinstimmung der diesbezüglichen Anforderungen aus verschiedenen Rechtsbereichen, insbesondere zwischen Forst- und Naturschutzgesetzgebung, ist soweit wie möglich über einen sachlichen Dialog herzustellen.
- Bei der Rechtsentwicklung sind sowohl die Belange der Waldbesitzer als auch die der Allgemeinheit über angemessene Beteiligungsverfahren zu hören und abzuwägen. Die Ergebnisse des Ersten Deutschen Waldgipfels wie auch des NWP, die unter breiter Beteiligung der gesellschaftlichen Interessengruppen zustande gekommen sind, sollten hierbei ebenso wie entsprechende internationale walddrelevante Vereinbarungen berücksichtigt werden.

---

<sup>3</sup> {Dissens AGDW:} besser „sollten grundsätzlich“. {Dissens NABU:} besser „können“.

<sup>4</sup>[Dissens Greenpeace (Fax 14.3.03), WWF (Fax 14.3.03)]. Aufgrund der Abwesenheit beider Organisationen bei der abschließenden Behandlung des Themas konnte dieser Dissens nicht ausgeräumt werden.

- Die Entwicklung eines EU-Waldsektorkonzeptes, das die walddrelevanten Elemente unterschiedlicher Politikbereiche (Ländlicher Raum, Handel, Forschung, Umwelt, Industrie, Entwicklungszusammenarbeit und Energie) zusammenfasst, wird unterstützt. Dieses Waldsektorkonzept muss dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet sein. Eine gemeinsame Holzmarktordnung der EU wird abgelehnt. Aufgrund des maßgeblichen Beitrags, den die Forstwirtschaft zum ländlichen Raum leistet, sollte eine verbesserte Koordinierung der wald- und forstrelevanten Themen innerhalb der Europäischen Kommission erfolgen.

### **Prozessorientierte Steuerungsinstrumente**

Unter dem Begriff „prozessorientierte Steuerungsinstrumente“ seien hier die folgenden Instrumente zusammengefasst:

- Entschädigungspflichtige Eingriffe in Eigentumsrechte;
- ausgleichsbedürftige und zumutbare (=nicht ausgleichsbedürftige) Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums;
- Steuern und Abgaben;
- Anreize durch direkte und indirekte Förderung (Subventionen und Transferzahlungen);
- Bereitstellung von Leistungen durch die öffentliche Hand (einschl. Maßnahmen im Rahmen der Holzmarktpolitik, Erholungs- und Schutzleistungen des Waldes, Beratung und Betreuung nichtstaatlicher Waldbesitzer, Forschung).

Alle diese Steuerungsinstrumente greifen mehr oder minder stark in die Entscheidungsfreiheit der Waldbesitzer ein, unterscheiden sich aber hinsichtlich ihrer Eingriffsintensität (die obige Aufzählung ist grob nach abnehmender Eingriffsintensität sortiert).

### **Probleme**

- [In der Frage der Entschädigungs- und Ausgleichsbedürftigkeit von Eigentumseingriffen bestehen zwei grundsätzliche Probleme. Das eine ist das Fehlen einer klaren Abgrenzung der Sozialpflichtigkeit aufgrund der bereits oben angesprochenen unbestimmten Rechtsbegriffe und sich ändernder Rechtsprechung. Das andere ist das Fehlen konkreter gesetzlicher Entschädigungs- und Ausgleichsregelungen. Entschädigungsfragen sind in der Waldwirtschaft bisher überwiegend salvatorisch geregelt (d.h. unter Verweis auf noch zu erlassende konkrete Bestimmungen).]<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> [Dissens Greenpeace (Fax 14.3.03); Vorschlag: Streichung]. Aufgrund der Abwesenheit von Greenpeace bei der abschließenden Behandlung des Themas konnte dieser Dissens nicht ausgeräumt werden.

- Die Förderung der Forstwirtschaft auf Bundesebene ist bisher überwiegend einzelmaßnahmenorientiert und eher an der Verbesserung der Produktionsbedingungen ausgerichtet als an Gemeinwohlzielen, insbesondere als an Zielen des Umwelt- und Naturschutzes. Gleichzeitig könnten Wettbewerbsverzerrungen sowohl durch Besteuerung als auch durch Subventionierung dazu führen, dass Holz substituiert wird.
- Bei der Bereitstellung von Leistungen durch die öffentliche Hand kann es ebenfalls zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen öffentlichen und privaten Anbietern kommen. Insbesondere über „weiche Budgets“ finanzierte, nicht kostendeckend angebotene Leistungen der öffentlichen Hand können dazu führen, dass grundsätzlich wettbewerbsfähige private Leistungsangebote verdrängt werden.

### **Handlungsempfehlungen**

- Es sollten konkrete Entschädigungs- und Ausgleichsregeln für Eigentumseingriffe und -inhaltsbestimmungen eingeführt werden, welche die bisherigen salvatorischen Klauseln ablösen. [Dazu gehört auch eine Entschädigungsregelung für „neuartige“ Waldschäden.]<sup>6</sup>
- Die Förderung der Forstwirtschaft sollte stärker auf gesellschaftliche und ökologische Leistungen sowie auf eine Stärkung des Ländlichen Raums ausgerichtet werden. Gesellschaftlich erwünschte Leistungen können auch in der Unterlassung von Maßnahmen durch die Waldbesitzer bestehen. Die Förderung sollte sich mehr an den Ergebnissen der Leistungserstellung orientieren als an den hierfür getroffenen Einzelmaßnahmen und angesichts begrenzter Haushaltsmittel mit angemessenen Erfolgskontrollen verbunden werden.
- Eine entsprechende Förderung sollte auch für solche Leistungen des Waldes zugänglich sein, die bisher entgeltfrei erbracht worden sind. Beispiele hierfür sind die Lieferung von sauberem Wasser und die Ermöglichung spezieller Angebote zur Erholung.
- Die Förderung sollte sich auf Bereiche beschränken, für die eine Regelung durch den Markt nicht funktionieren kann (z.B. Marktversagen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter). Eine „Subventionsforstwirtschaft“ analog den Verhältnissen in der Landwirtschaft wird abgelehnt.
- Im Interesse der Umsetzbarkeit der Förderung muss diese administrativ handhabbar sein, insbesondere hinsichtlich des mit ihr verbundenen Kontrollaufwands. Hierzu könnte eine Abstufung der Förderung geeignet sein, beispielsweise nach folgendem Vorschlag: In Stufe 1 können Leistungen, die lediglich die Neuanlage bzw. den Erhalt von Wald voraussetzen,

---

<sup>6</sup> [Dissens BMU, BfN; Greenpeace, WWF, Pro Regenwald Vorschlag: Streichung]. Aufgrund der Abwesenheit von Greenpeace und WWF bei der abschließenden Behandlung des Themas konnte dieser Dissens nicht ausgeräumt werden.

über (regional differenzierte) Flächenprämien gefördert werden. In Stufe 2 knüpft die Förderung von Leistungen, die über Stufe 1 hinaus eine bestimmte Waldbewirtschaftung voraussetzen, an das Vorliegen von Gesamtbetriebskonzepten an (dabei können Gesamtbetriebskonzepte genutzt werden, die – etwa aufgrund einer Waldzertifizierung – bereits vorliegen, oder es können separate Gesamtbetriebskonzepte erstellt werden). Weiter darüber hinausgehende Leistungen (Stufe 3) sollten über einzelvertragliche Regelungen sichergestellt werden.

- Hierzu wäre eine Aufstockung und Modifikation der GAK wünschenswert, auch damit Umweltleistungen der Forstwirtschaft nicht gegenüber gleichartigen Leistungen der Landwirtschaft benachteiligt werden. Ebenfalls sollten die (z.T. bereits vorhandenen) Möglichkeiten einer EU-Kofinanzierung zur Förderung von Umweltleistungen der Forstwirtschaft genutzt und weiter ausgebaut werden. Im Interesse der langfristigen Planungssicherheit ist eine dauerhafte Sicherung der Finanzierung notwendig.
- Strukturverzerrende direkte und indirekte Subventionen für Holzsubstitute sollten aufgezeigt und – wo vorhanden – zur Schaffung von Chancengleichheit abgebaut werden. Investitionsförderungen von Betrieben oberhalb der KMU-Grenze (250 Beschäftigte) sollten an besonders strenge Voraussetzungen gebunden werden. Derartige Subventionen sind nicht als Erhaltungssubventionen, sondern nur zur temporären Anschubfinanzierung einzusetzen.
- Die gesetzlichen, insbesondere steuerlichen Rahmenbedingungen müssen eine langfristig planbare Betriebsführung erlauben. Das Prinzip der Ertragswertbesteuerung ist beizubehalten.
- Wo private mit öffentlichen Leistungsangeboten konkurrieren, muss das öffentliche Leistungsangebot auch in wirtschaftlicher Hinsicht der Pflicht zur vorbildlichen Bewirtschaftung genügen; insbesondere sollte in einer solchen Konkurrenzsituation eine interne Quersubventionierung mit staatlichen Geldmitteln ausgeschlossen werden. Hierzu ist u.a. eine transparente Betriebsbuchführung Voraussetzung, die eine klare Trennung zwischen Holzproduktion und anderen Aufgaben der Forstbetriebe gewährleistet. Generell ist in diesem Zusammenhang sicherzustellen, dass neben dem deutschen Wettbewerbsrecht auch die in den EU-Verträgen festgelegten und durch die Rechtsprechung des EuGH interpretierten Wettbewerbsregeln eingehalten werden.

### **Kooperative Instrumente auf freiwilliger Basis**

Das gemeinsame Kennzeichen kooperativer Instrumente ist, dass ihre Anwendung auf freiwilliger Basis zwischen gleichberechtigten Partnern erfolgt. Wesentliche kooperative Instrumente zur weiteren Optimierung einer nachhaltigen Waldwirtschaft können die

Waldzertifizierung sowie freiwillige Selbstverpflichtungen sein. Weitere wichtige Instrumente sind Verträge (z.B. im Rahmen des staatlich geförderten Vertragsnaturschutzes sowie im Rahmen der privaten Vermarktung von Schutz- und Erholungsleistungen des Waldes). Schließlich sind hier Waldforen und Umweltallianzen wie z.B. der „Erste Deutsche Waldgipfel“, Wald- bzw. Forstprogramme auf Bundes-, Länder- und regionaler Ebene sowie internationale Vereinbarungen zu nennen.

### **Probleme**

- Die Waldzertifizierung hat zum Ziel, in Deutschland wie auch international Waldschutz und nachhaltige Nutzung durch umweltgerechte, sozialverträgliche und wirtschaftlich ertragreiche Waldwirtschaft zu fördern. Sie setzt dabei auf eine Anerkennung durch die Gesellschaft. Durch die Zertifizierung können sich für die deutschen Waldbewirtschafter national und international neue Marktchancen ergeben. Voraussetzung hierfür ist, dass die Glaubwürdigkeit der Zertifizierung gewährleistet ist und allgemein akzeptiert wird. Nur dann werden entsprechende Leistungen auch vom Markt honoriert. In Deutschland sind zurzeit zwei größere Zertifizierungssysteme auf dem Markt, die sich nicht gegenseitig als gleichwertig anerkennen. Auf einem noch nicht fest etablierten Markt für zertifiziertes Holz ist das Fehlen einer friedlichen Koexistenz schwer vermittelbar und kann zu entsprechenden Verunsicherungen führen, möglicherweise sogar zu einer Beschädigung des Instrumentes Zertifizierung selbst. Weitere Probleme können in international unterschiedlichen Bewirtschaftungsanforderungen – bei Vergabe desselben Zertifikats – bestehen, die zu Wettbewerbsnachteilen für zertifizierte forstliche Unternehmen in Deutschland gegenüber ausländischen Unternehmen mit demselben Zertifikat führen können.
- Vertragsnaturschutzprogramme für den Wald – wie sie auch in den Naturschutzgesetzen zur Erreichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorgesehen sind – sind bisher unzureichend entwickelt. In finanzieller Hinsicht sind die Möglichkeiten für solche Verträge aufgrund begrenzter Mittelausstattung noch sehr eingeschränkt. Dies schadet auch der Akzeptanz bei den Waldeigentümern, weil hierdurch ihre Planungssicherheit beschnitten wird. Die Sicherstellung einer ausreichenden Leistungskontrolle kann mit hohem Aufwand verbunden sein.
- Die Entwicklung von Märkten für Leistungen des Waldes kann durch gebührenfreie Angebote der öffentlichen Hand be- oder gar verhindert werden.
- Auf der Basis des Kyoto-Protokolls sind die Möglichkeiten für einen zwischenstaatlichen Handel mit Emissionszertifikaten geschaffen worden. Diese werden von den verschiedenen Akteursgruppen kontrovers diskutiert und sind noch nicht in Regeln für einen Handel

zwischen Unternehmen innerhalb Deutschlands umgesetzt. Zudem sind viele Aspekte der Anerkennung der Kohlenstoff-Senkenfunktion von Wäldern und einer möglichen Einbringung in ein nationales Handelssystem noch nicht abschließend geklärt.

- Waldforen und Umweltallianzen sowie Wald- bzw. Forstprogramme auf den verschiedenen föderalen Ebenen können wesentliche Elemente einer demokratischen Bürgerbeteiligung sein. Allerdings ist das Verhältnis dieser Instrumente zu bestehenden Institutionen und Prozessen sowie ihre Einordnung in die jeweiligen Rechtssysteme teilweise nicht ausreichend geklärt, und sie sind untereinander unzureichend koordiniert.

### **Handlungsempfehlungen**

- Den genannten kooperativen Instrumenten sollte, wo immer möglich, Vorrang vor ordnungsrechtlichen und prozessorientierten Steuerungsinstrumenten eingeräumt werden.
- Die Waldzertifizierung sollte als Nachweis einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung und damit zur Steigerung der Verwendung von Waldprodukten – insbesondere der Holzverwendung – eingesetzt werden. Die Beteiligten des Nationalen Waldprogramms sprechen sich für eine Zertifizierung der Forstbetriebe in Deutschland auf der Grundlage international anerkannter Systeme aus.
- Die Zertifizierungssysteme sind aufgerufen, auf der Basis gemeinsam zu entwickelnder Mindeststandards Möglichkeiten für eine wechselseitige Tolerierung zu erarbeiten. Diese Mindeststandards sollten [ausgewogene]<sup>7</sup> Beteiligung der Interessengruppen, Transparenz der Entscheidungsprozesse und zuverlässige Kontrollen als Garanten für die Glaubwürdigkeit der Zertifizierung vorsehen, und sie sollten auf international vergleichbare Anforderungen an die Waldwirtschaft drängen. Ein Ziel der Zertifizierungsbemühungen sollte sein, dieses Instrument zunächst überhaupt ausreichend auf den Märkten zu etablieren.
- [Regierungen und hoheitliche Verwaltungen sollten konkurrierenden Zertifizierungssystemen gegenüber zur Neutralität verpflichtet sein].<sup>8</sup>
- Die Möglichkeiten für den Vertragsnaturschutz im Wald sollten ausgebaut und die Förderrichtlinien in diesem Sinne umgestellt werden. Hierzu zählt auch das Instrument "Öko-Konto". Die Verträge sollten dabei im Interesse der Planungssicherheit und Verlässlichkeit Rechtsfolgen soweit abschließend regeln, dass weitere ordnungsrechtliche Auflagen für die jeweiligen Flächen entbehrlich sind – andernfalls wäre zu befürchten, dass solche Verträge nicht akzeptiert werden. Durch die Verträge soll das Eigeninteresse der Waldbesitzer am Schutz naturschutz- oder forstfachlich hochwertiger Waldflächen gestärkt und eine mögliche

---

<sup>7</sup> [Dissens WWF & Robin Wood: „paritätische“]

Belastung durch Verordnungseinschränkungen verringert werden. Die hierfür nötigen finanziellen Mittel sind in ausreichender Form dauerhaft zu sichern; eine adäquate Leistungskontrolle sollte gewährleistet werden.

- Auf gebührenfreie Angebote der öffentlichen Hand sollte dort verzichtet werden, wo sie die Entwicklung funktionsfähiger Märkte für Leistungen im Wald einschränken. Das Betretensrecht des Waldes bleibt hiervon unberührt.
- Ein System zur Quantifizierung der Kohlenstoff-Speicherung der Wälder und der Holzverwendung sollte eingerichtet werden, und es sollte [9] geprüft werden, ob in ein Handelssystem für Emissionszertifikate die CO<sub>2</sub>-Senkenfunktion der Wälder und der Holzverwendung eingefügt werden kann. Dabei sollte sichergestellt werden, dass durch ein solches Handelssystem die Ziele der naturnahen Waldbewirtschaftung nicht beeinträchtigt werden. [Vertreter der deutschen Forstwirtschaft sollten – ohne Vorbedingungen, analog zu den Umweltorganisationen – in die entsprechenden Gremien des BMU (AG Emissionshandel) aufgenommen werden]<sup>10</sup>.
- Die verschiedenen genannten Formen der Bürgerbeteiligung bzw. –information sind hinsichtlich ihres Verhältnisses zueinander zu klären, und gegebenenfalls zu nutzen. Dabei ist eine gute Koordination der einzelnen Prozesse wichtig, um die Beteiligung im Einzelfall effektiver zu machen und Überbeanspruchungen der Beteiligten zu vermeiden.

### Organisation

Organisatorische Instrumente sind – neben der Organisation der jeweiligen Landesforstverwaltungen – beispielsweise forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse, bäuerliche und kommunale Selbstverwaltungseinrichtungen sowie „vertikale“ Kooperationen zwischen Produzenten, Logistikunternehmen und Abnehmern der Forst- und Holzwirtschaft. Auch die Organisation von Naturschutz- und anderen Verwaltungen sind hier von Bedeutung.

### Probleme

- Die Verbindung von hoheitlichen und fiskalischen Aufgabenstellungen in den Forstbehörden einiger Bundesländer kann sowohl Synergien als auch Wettbewerbsprobleme auslösen. Wettbewerbsprobleme könnten entstehen, wenn staatliche Forstbetriebe in ihrer fiskalischen Funktion mit kommunalen und privaten Forstbetrieben konkurrieren, welche sie in ihrer hoheitlichen Funktion gleichzeitig zu

---

<sup>8</sup> [Dissens BMU, BMVEL, BfN]

<sup>9</sup> [Dissens Greenpeace: „es sollte kritisch geprüft werden“]

<sup>10</sup> [Dissens BMU]

kontrollieren haben. Dem wird allerdings entgegengehalten, dass die Beratungsfunktion die hoheitliche Kontrolle in der Praxis weitgehend entbehrlich gemacht habe. Synergien können sich aus der Konzentration der Verwaltung, dem Umfang der Flächenpräsenz, der Ortskenntnis und der Nähe zu den zu betreuenden Waldbesitzern ergeben.

- Strukturprobleme treten insbesondere im Kleinwaldbesitz auf. Durch ungünstige Parzellierungen und geringe Betriebsgrößen können diese Flächen allein nur ineffizient bewirtschaftet werden. Obwohl derartige Nachteile organisatorisch durch forstwirtschaftliche und andere Zusammenschlüsse überwunden werden können, arbeiten viele forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse in der bisherigen Größe und Struktur nur bedingt effizient. Zudem sind viele Kleinprivatwaldbesitzer schlecht oder gar nicht durch Kooperationsangebote zu erreichen.
- Die Angebotsstruktur der Forstwirtschaft ist wesentlich durch langfristige waldbauliche Erwägungen bestimmt. Sie muss nicht notwendigerweise der aktuellen Nachfragestruktur auf den Holzmärkten entsprechen. Solche Defizite können durch „vertikale Kooperationen“ zwischen Produzenten und Abnehmern der Forst- und Holzwirtschaft überwunden werden, die bislang aber oftmals nur schlecht entwickelt sind.

### **Handlungsempfehlungen**

- Die Organisation der Landesforstverwaltungen und der Naturschutzverwaltungen fällt in die Kompetenz der Länder, nicht des Bundes. Es wird daher empfohlen, derartige Organisationsfragen entsprechend nicht im Rahmen des Nationalen Waldprogramms für Deutschland zu diskutieren, sondern auf der Ebene der Wald- bzw. Forstprogramme der Länder. Gleichwohl bestimmt der Bund den forstpolitischen Rahmen und tritt als Mittler zwischen EU und Bundesländern auf. Den forstpolitischen Organisationsrahmen sollte daher der Bund auf der Grundlage geltenden EG-Vertragsrechts beschreiben. Die Ausgestaltung und Wahl bestimmter Organisationsvarianten bleiben den Bundesländern überlassen.
- Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse sollten zur Sicherstellung und Weiterentwicklung rationeller Waldpflege, Holzernte und Vermarktung von Holz sowie weiteren Waldleistungen verstärkt gefördert werden. Das Dienstleistungsangebot der forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse als Träger regionaler Entwicklungen sollte für ihre Mitglieder ausgebaut werden.
- Um das Holzangebot aus dem Wald mit höchstmöglicher Wertschöpfung zu vermarkten, bedarf es einer Vermarktungsoffensive und strategischer Allianzen mit der Holzindustrie. Auch durch die Optimierung der Abläufe vom Wald zu den Abnehmern ist eine höhere

Wertschöpfung möglich, die noch nicht vollständig ausgenutzt ist. Die Bildung von Clustern (Netzwerken) entlang der Wertschöpfungskette Forst-Holz sollte stärker gefördert werden.

### **Informations- und Kommunikationsinstrumente**

Informations- und Kommunikationsinstrumente im Waldbereich lassen sich in vier Gruppen einteilen:

- Planungs- und Steuerungsinstrumente auf betrieblicher Ebene (Forsteinrichtung, forstliches Rechnungswesen, Controlling) und auf öffentlicher Ebene (z.B. forstliche Rahmenplanung, Naturschutz- und weitere Fachplanungen),
- Werbung und Öffentlichkeitsarbeit von Betrieben und Branche (allgemeine Imagewerbung sowie Werbung für spezifische Waldprodukte, z.B. durch Holzabsatzfonds oder Tourismuszentralen),
- Aus- und Weiterbildung der Waldbesitzer und des Forstpersonals, Bildung in Schulen und Erwachsenenbildung, sowie
- Nutzung moderner Informationstechnologie für die interne Kommunikation (Forst/Holz) und die Außendarstellung (Internet).

### **Probleme**

- Öffentliche Planungen verschiedener Fachbehörden sind teilweise unzureichend koordiniert, und sie berücksichtigen die Belange und das standortbezogene Wissen von Waldbesitzern und Bevölkerung oft nicht in ausreichender Weise.
- Nicht zuletzt ausgelöst durch die wachsende Wahrnehmung von Umweltproblemen, auch in den Medien, ist die Bevölkerung für Fragen der Naturnutzung sensibilisiert. Die Forstwirtschaft ist dabei teilweise in eine Vertrauens- und Akzeptanzkrise geraten. Trotz hoher Wertschätzung für das Produkt „Holz“ stößt die Tätigkeit der Holzproduktion, insbesondere die Holzernte, auf wachsendes Unverständnis („Schlachthausparadox“).
- Aus- und Weiterbildung für Betriebsinhaber, Beschäftigte und forstliche Dienstleistungsunternehmer sind unzureichend entwickelt, und es mangelt an erforderlichen Aus- und Fortbildungskapazitäten.
- Eine gewinnbringende interne Nutzung moderner Informationstechnologie setzt vor allem Know-how und Investitionskapital voraus. Vielfach ist für den branchenübergreifenden Einsatz die Bereitschaft zur Kooperation erforderlich.

### **Handlungsempfehlungen**

- Öffentliche Planungen müssen den Waldeigentümern und den am Wald interessierten Bevölkerungsgruppen ausreichend Gelegenheit zur Beteiligung im Vorfeld und zur Mitwirkung an den Planungen selbst geben. Partizipative Prozesse auf regionaler oder lokaler Ebene (Waldprogramm-Prozesse, lokale Agenda 21) können hierbei hilfreich sein.
- Die Steuerung sollte soweit wie möglich auf unterster Ebene erfolgen (Regional- bzw. Betriebsebene). Dabei sind Forsteinrichtung, Rechnungswesen und Controlling die wesentlichen Instrumente zur Sicherung der Nachhaltigkeit im einzelnen Betrieb.
- Alle Akteure sind aufgerufen, das Bewusstsein der Gesellschaft über die Bedeutung des Waldes und die Rolle der nachhaltigen Waldbewirtschaftung durch Öffentlichkeitsarbeit und Wissensbildung über Wald zu fördern. Aufgrund der Stellung des Waldes in unserer Gesellschaft ist der Bedeutung von Wald- und Forstwirtschaft ein deutlich höheres Gewicht einzuräumen, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Waldfragen sollen dabei nicht der Diskussion um eine zukunftsfähige Landwirtschaft nachgelagert, sondern eigenständig weiterentwickelt werden.
- Allerdings sollten Imageprobleme der Forstwirtschaft nicht als reines Informationsproblem missverstanden werden; Glaubwürdigkeitsdefizite müssen auch von den Betrieben selbst überwunden werden. Der Aufbau von Glaubwürdigkeits- und Verständigungspotentialen ist eine langfristige Managementaufgabe. Er setzt klare Ziele, Übereinstimmung zwischen „Worten und Taten“, Transparenz, Offenheit und die Bereitschaft zum Dialog mit der kritischen Öffentlichkeit voraus. Die Zertifizierung ist hierfür ein beispielhaft geeignetes Instrument.
- Fortbildungs- und Personalentwicklungskonzepte sind notwendig, um die Betriebsinhaber und Beschäftigten aller Funktionsebenen weiterzuqualifizieren; für forstliche Dienstleistungsunternehmer sollten entsprechende Konzepte entwickelt werden. Die erforderlichen Aus- und Fortbildungskapazitäten sollten weiterentwickelt werden.
- Information und Fortbildung sind auf allen Stufen der Holzerzeugung, der Be- und Verarbeitung, des Handels und bei den Anwendern erforderlich, u.a. um neue Erkenntnisse über Produkteigenschaften, neue Produkte und Anwendungsmöglichkeiten in der Praxis zu vermitteln.
- Die Chancen, die sich aus dem Einsatz moderner Informationstechnologien ergeben, sollten durch Schulungen etc. stärker ins Bewusstsein gebracht werden. Investitionen in diesem Bereich sollten angemessen gefördert werden.
- Zur Behebung von Datenproblemen sollte die BWI als periodische Daueraufgabe eingerichtet werden, um kontinuierliche Daten zur Entwicklung der Vorräte und Baumartenzusammensetzungen zu erhalten.