



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

**Lehrstuhl für
Forstliche Wirtschaftslehre**

**Auswirkungen einer Privatisierung
des Staatswaldes in Bayern**

von
Herbert Borchert

im
Oktober 1999

Inhaltsübersicht

0	Zusammenfassung.....	3
1	Einleitung	6
2	Handlungsmöglichkeiten des Staates bei einer Privatisierung	6
2.1	Privatisierungsformen.....	6
2.2	Organisationssysteme für die Bewirtschaftung staatseigener Wälder.....	6
2.3	Mögliche Privatisierungsformen für die Staatswaldbewirtschaftung in Bayern.....	7
2.4	Rechtliche Voraussetzungen.....	8
3	Auswirkungen einer Privatisierung der Staatswaldbewirtschaftung in Bayern	8
3.1	Auswirkungen auf die Erfüllung der Gemeinwohlfunktionen des Waldes.....	9
3.2	Konsequenzen einer Auflösung der Einheitsforstverwaltung für die Erfüllung staatlicher Hoheits- und Dienstleistungsaufgaben.....	13
3.3	Folgen für die politischen Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten	14
3.4	Auswirkungen auf den Handlungsspielraum des Staates bei raumbedeutsamen Planungsvorhaben	16
3.5	Konsequenzen für den erwerbswirtschaftlichen Erfolg bei der Bewirtschaftung des Staatswaldes	17
3.6	Folgen für die Branchen Forst- und Holzwirtschaft	18
3.7	Auswirkungen auf das Vermögen des Staates.....	20
3.8	Steuerliche Auswirkungen.....	20
3.9	Auswirkungen für die Mitarbeiter der Staatsforstverwaltung	21
4	Die Haltung der Bevölkerung zu einer Privatisierung	21

0 Zusammenfassung

Es werden die Auswirkungen aufgezeigt, die sich durch Überführung des Staatsforstbetriebs in eine Kapitalgesellschaft auf die Leistungen der Staatsforstverwaltung in ihren derzeit bestehenden Aufgabenbereichen ergeben. Diese Form der Privatisierung bedarf einer Änderung des Waldgesetzes für Bayern.

In Bayern sind alle staatlichen Aufgaben rund um den Wald in einer Verwaltung gebündelt, daher die Bezeichnung Einheitsforstverwaltung. Die Aufgaben können den vier Geschäftsbereichen (1) Staatsforstbetrieb, (2) Sicherung der Schutz- und Erholungsleistungen des Waldes, (3) Dienstleistungsaufgaben (v.a. beratende und finanzielle Förderung des Privat- und Körperschaftswaldes) und (4) Hoheit zugeordnet werden.

Die Auswirkungen einer Privatisierung des Staatsforstbetriebs hängen entscheidend von der gewählten Privatisierungsform ab. Im folgenden werden zunächst die Stärken und Schwächen der bestehenden Forstorganisation beschrieben:

Erwerbswirtschaftliche Aufgabe:

Der Staatsforstbetrieb ist in seinem ökonomischen Erfolg fast ausschließlich von den Erlösen aus dem Rohholzverkauf abhängig. Die Rohholzpreise unterliegen erheblichen konjunkturellen Schwankungen. Die Staatsforstverwaltung begegnet dieser Abhängigkeit mit einer Reduzierung der Fixkostenbelastung, insbesondere durch Personaleinsparung und organisatorische Straffung verbunden mit vermehrtem Bezug von Dienstleistungen aus dem privaten Sektor. Zusätzliche Strategien, wie Diversifizierung und Unternehmenswachstum, sind ihr aber weitgehend verwehrt. Ein Wachstum im Kerngeschäft der Rohholzproduktion stößt an natürliche Grenzen. Es müßten deshalb neue Geschäftsfelder erschlossen werden (z.B. Integration der Holzverarbeitung, Tourismus). Eine Ausdehnung der Aktivitäten auf Geschäftsbereiche, die bisher dem privaten Sektor vorbehalten waren, würde eine Ausweitung der Staatsaufgaben bedeuten, die zunächst einer politischen Legitimation bedarf.

Mit dem öffentlichen Dienstrecht und Tarifwesen werden auch sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgt. Auch mit den Umweltschutzziele übernimmt die staatliche Verwaltung eine Vorreiterrolle. Dies verursacht für den Staatsforstbetrieb zusätzliche Kosten, die in privaten Unternehmen nicht in diesem Maße anfallen.

Bei der Bewirtschaftung des Staatswaldes sind Gemeinwohlleistungen zu erbringen, die über das von privaten Forstbetrieben gesetzlich geforderte Maß hinausgehen (Vorschriften für die Bewirtschaftung des Staatswaldes in Art. 18 BayWaldG) oder für die private Unternehmen einen finanziellen Ausgleich erhalten (Beihilfen für Schutzwald). Besonderen Ansprüchen des Naturschutzes, die Nutzungsverzichte erfordern, wird mit Flächen aus dem Staatswald entsprochen (Nationalparks, Kerngebiete in Biosphärenreservaten und Naturparks, Naturwaldreservate, FFH- und Vogelschutzgebiete). Diesen Nachteilen des Staatsforstbetriebs steht eine geringere Steuerbelastung als Vorteil gegenüber.

Hoheits- und Dienstleistungsaufgaben:

Der wesentliche Vorteil der Einheitsforstverwaltung ist, daß Synergieeffekte zwischen den verschiedenen Aufgabenbereichen genutzt werden können. Aufgrund des Verbundes mit dem Betriebsdienst ist die Forstbehörde in hohem Maße auf der Fläche präsent und bietet damit die Voraussetzung für eine bürgernahe Verwaltung. Zudem ist das Einheitsforstamt ein einheitlicher Ansprechpartner für alle Angelegenheiten des Waldes. Synergieeffekte bestehen darüber hinaus aufgrund der gemeinsame Nutzung von Ressourcen, wie Personal, Gebäude und Bürokommunikation.

Ein Nachteil der Einheitsforstverwaltung ist, daß die Hoheitsaufgaben durch die Interessen des eigenen staatlichen Forstbetriebes beeinflußt werden können. Diese Gefahr wird in Bayern dadurch gemindert, daß die Eingriffsverwaltung nicht der Forstbehörde obliegt. Nachteilig an der Einheitsforstverwaltung kann auch sein, daß die Neutralität in der Beratung nicht gewahrt bleibt. In Bayern wird diesen Bedenken durch eine weitgehende personelle und organisatorische Trennung der Aufgaben innerhalb der Forstämter Rechnung getragen.

Gemeinwohlaufgaben:

- Der Staatswald soll dem allgemeinen Wohl in besonderem Maße dienen. Über die Staatsforstverwaltung kann der Staat dafür Leistungen erbringen, die er privatem Waldeigentum nicht abverlangt. Einer größeren Sozialpflichtigkeit ist auch der Körperschaftswald unterworfen.
- In Gebieten, in denen die Erhaltung des Waldes in seiner Flächensubstanz und Funktionsfähigkeit im Interesse des Gemeinwohls besonders wichtig ist, wurden gesetzliche Regelungen zum Schutz dieser Wälder erlassen (z.B. Bannwald in den Verdichtungsräumen, Schutzwald in den Fremdenverkehrsgebieten). Durch den Besitz staatseigener Wälder in diesen Gebieten werden Konflikte aufgrund von Rodungsbegehren vermieden.
- Mit etwa 12 % der Landesfläche bildet der Staatswald eine bedeutende Flächenreserve für den Freistaat. Der Rückgriff auf staatseigene Liegenschaften, auch als Tauschobjekte, kann die Umsetzung raumbedeutsamer Planungsvorhaben erleichtern.
- Über den Staatsforstbetrieb kann der Staat in Krisensituationen der Forst- und Holzwirtschaft aktiv eine Stabilitätspolitik betreiben.
- Die Staatsforstverwaltung ist in den Prozeß, einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Ansprüchen der Gesellschaft an den Wald herzustellen, mit eingebunden. Durch den erwerbswirtschaftlichen Auftrag kann sie auch die Perspektive privater Waldeigentümer einnehmen, die ein Einkommen aus dem Wald erwirtschaften wollen. Der Staat ist dadurch in der Lage, einerseits festzustellen wann gesellschaftliche Ansprüche die Existenz wirtschaftlich gesunder Forstbetriebe gefährden und andererseits abzuschätzen welche sozialen Pflichten dem privaten Waldeigentum abverlangt werden können. Deutlich wird diese Rolle der Staatsforstverwaltung im Abwägungsprozeß zum Beispiel an dem mitunter gespannten Verhältnis von Naturschutz- und Forstverwaltung.

Die Auswirkungen einer Privatisierung auf die beschriebenen Aufgabenbereiche der Staatsforstverwaltung unterscheiden sich je nach der gewählten Privatisierungsform:

Bei einer **formal-rechtlichen Privatisierung** des Staatsforstbetriebs durch Überführung in eine Kapitalgesellschaft, die im Alleineigentum des Staates steht, wird unterstellt, daß die Einheitsforstverwaltung aufgelöst wird. Die beschriebenen Synergieeffekte entfallen dann. Die hohe Flächenpräsenz der Forstbehörde kann ohne den Verbund mit dem Staatsforstbetrieb wohl nicht aufrecht erhalten werden. Mögliche Interessenkonflikte zwischen den Aufgabenbereichen Hoheit, Beratung und Staatsforstbetrieb entfallen ebenfalls.

Der erwerbswirtschaftliche Erfolg des Staatsforstbetriebs kann durch die Rückführung der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Bindungen verbessert werden, dies aber nur sehr langfristig. Die Erschließung neuer Geschäftsfelder bedarf auch in diesem Fall einer politischen Legitimation. Ohne Beteiligung privater Kapitalgeber erscheint ein Unternehmenswachstum kaum vertretbar. Die Kapitalgesellschaft wird in vollem Umfang steuerpflichtig (Körperschaftssteuer, Gewerbesteuer, keine Pauschalierung bei der Umsatzsteuer). Über die Steuern werden der Bund und die Kommunen an etwaigen Überschüssen des Unternehmens beteiligt.

Die Gemeinwohlleistungen des Staatswaldes können uneingeschränkt erhalten werden, auch wenn dies den erwerbswirtschaftlichen Erfolg schmälern kann. Die Verantwortung für den wirtschaftlichen Erfolg liegt allein beim Staat.

Bei einer **materiellen Privatisierung** durch Überführung des Staatsforstbetriebs in eine Kapitalgesellschaft und Beteiligung privater Kapitalgeber gelten die oben beschriebenen Folgen für die Leistungen in den Aufgabenbereichen Hoheit und Dienstleistung entsprechend.

Der erwerbswirtschaftliche Erfolg kann durch Diversifizierung und Unternehmenswachstum zusätzlich verbessert werden.

Bezüglich der besonderen Gemeinwohlaufgaben des Staatswaldes muß eine Einigung mit den privaten Kapitalgebern gesucht werden. Die stärkere Sozialpflichtigkeit des Staatswaldes könnte aufgehoben werden. Dann wäre es konsequent, auch den Körperschaftswald aus dieser Bindung zu entlassen. Sollen die Bindungen erhalten bleiben, dann könnte ein finanzieller Ausgleich erfolgen. Im Hinblick auf das Wettbewerbsrecht erscheint es jedoch problematisch, wenn dem privatisierten Staatsforstbetrieb andere Ansprüche auf Transferzahlungen eingeräumt werden als dem Privatwald.

Bei Beteiligung privater Kapitalgeber an dem Unternehmen besteht die Gefahr eines Vermögensverlustes für den Staat. Der Ertragswert von Waldvermögen kann um ein Vielfaches niedriger liegen als der Liquidationswert. Kapitalgesellschaften werden aber nach ihrem Ertragswert bewertet. Das Risiko eines Vermögensverlustes könnte durch Gründung einer Betreibergesellschaft verringert werden. Dieser Gesellschaft könnte ein Nießbrauchrecht am Staatswald eingeräumt werden. Für die dann erforderliche Kontrolle des Substanzerhalts beim Holzvorratsvermögen fehlen bislang noch zufriedenstellende Methoden.

Politische Risiken:

Die Privatisierungsdiskussion im Vorfeld der Forstreform von 1995 war von vielen Bürgerprotesten gegen eine Privatisierung begleitet, auch zahlreiche Umwelt- und Forstverbände lehnten diese entschieden ab. Nach einer repräsentativen Erhebung des Markt- und Meinungsforschungsinstituts Forsa (Berlin) vom August 1998 lehnt die Mehrheit der Bevölkerung (60,4 %) eine Privatisierung des Staatswaldes ab. Diese Haltung der Bevölkerung kann darauf zurückgeführt werden, daß der Wald zum einen für die Menschen der Inbegriff für Natur ist. Diesem Bild des Waldes widerspricht eine Privatisierung, weil sie ökonomische Interessen in den Vordergrund rückt. Zum anderen ist der Wald in der Wahrnehmung der Menschen freier Raum, in dem sie einen Ausgleich zu den durch Bebauung und Straßenverkehr beengten Lebensverhältnissen in den urbanen Räumen finden. Der Besitz staatseigenen Waldes vermittelt der Bevölkerung im Hinblick auf den Bestand dieser Werte ein Gefühl der Zukunftssicherheit. Eine Privatisierung wäre deshalb mit politischen Risiken aus möglichen Volksbegehren und Volksentscheiden verbunden.

1 Einleitung

Eine sachgerechte Entscheidung über eine Privatisierung der Staatswaldbewirtschaftung erfordert eine Überprüfung der Zielsetzung und eine sorgfältige Abwägung der damit verbundenen Vor- und Nachteile. Im folgenden werden zunächst die Handlungsmöglichkeiten des Freistaats bei einer Privatisierung aufgezeigt. Dann werden die Auswirkungen einer möglichen Privatisierung beschrieben. Abschließend wird die Haltung der Bevölkerung zu dieser Frage dargestellt.

2 Handlungsmöglichkeiten des Staates bei einer Privatisierung

2.1 Privatisierungsformen

Verschiedene Privatisierungsformen können danach unterschieden werden, wie weit der Staat sich von der Wahrnehmung bisheriger Aufgaben zurückzieht. Eine **formalrechtliche Privatisierung** bezeichnet die Anwendung privater Organisations- und Rechtsformen, z.B. der Kapitalgesellschaften AG und GmbH, bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, ohne daß die Verantwortung für die Durchführung und Finanzierung abgegeben wird. Bei der **organisatorischen Privatisierung** wird die Durchführung öffentlicher Aufgaben privaten Akteuren übertragen (Out-Sourcing). Ein Beispiel ist der Bezug von Fremdleistung aus dem privaten Sektor, der in der öffentlichen Verwaltung weit verbreitet ist.

Der Schritt zur **materiellen Privatisierung** wird vollzogen, wenn auch die Finanzierungsverantwortung für einzelne Aufgaben in den privaten Sektor verlagert wird. Dies kann sich auf eine langfristige Übertragung von Nutzungsrechten durch Konzessionen für private Akteure beschränken. Bekannte Beispiele aus der Forstwirtschaft sind die Holz-, Streu- und Weiderechte. Der höchste Privatisierungsgrad im Rahmen einer materiellen Privatisierung wird bei der **Vermögensprivatisierung** erreicht. Die Verantwortung für die Durchführung und Finanzierung wird dabei teilweise (gemischtwirtschaftliche Unternehmen) oder ganz dem privaten Sektor übergeben.

2.2 Organisationssysteme für die Bewirtschaftung staatseigener Wälder

Die Aufgabe der Staatswaldbewirtschaftung wird in allen **deutschen Ländern** von Forstverwaltungen wahrgenommen. Während in den süddeutschen Ländern die Aufgabe der Staatswaldbewirtschaftung von den Forstverwaltungen im Verbund mit den Hoheits- und Dienstleistungsaufgaben in der Organisation der **Einheitsforstverwaltung** durchgeführt wird, sind in den norddeutschen Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein die Leistungs- und Hoheitsaufgaben, soweit sie sich auf den Privatwald beziehen, den Forstabteilungen der **Landwirtschaftskammern** (berufsständische Einrichtungen) übertragen. Ein Mischsystem von staatlichen und Landwirtschaftskammer-Forstämtern besteht in Nordrhein-Westfalen. Das Saarland hat jüngst die Bewirtschaftung des Staatswaldes aus der Forstverwaltung ausgegliedert und einem Landesbetrieb übertragen. Die Holzvermarktung wurde dort einer Gesellschaft in privater Rechtsform (Saar-Forst GmbH) übergeben. Damit wurde die Einheitsforstverwaltung im Saarland aufgelöst. In Hessen wird eine Änderung der staatlichen Forstorganisation gegenwärtig geprüft. Zur Diskussion steht die Bildung eines Landesbetriebes, dem die Staatswaldbewirtschaftung und die Dienstleistungsaufgaben übertragen werden. Für die Hoheitsaufgaben bestehen Überlegungen, diese den Kreisverwaltungsbehörden zu übertragen oder den Landesbetrieb damit zu beleihen. In allen Staatsforstbetrieben Deutschlands wird der private Sektor verstärkt an forstbetrieblichen Aktivitäten beteiligt. Im bayerischen Staatswald wurde zum Beispiel im Ver-

lauf der letzten 10 Jahre der Umfang der Fremdleistung in der Holzernte mehr als verdoppelt. Diese Beteiligung privater Unternehmen geht einher mit einer Reduzierung des Personalstandes, allerdings nur im Zuge der normalen Fluktuation und deshalb nicht sprunghaft. Insbesondere zur Wahrung der betrieblichen Flexibilität und zur Qualitätssicherung ist Eigenleistung in bestimmten Umfang weiterhin vorteilhaft.

In **Österreich** entwickelte sich bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine dreiteilige Forstverwaltungsstruktur mit den Institutionen staatliche Forstbehörde, Landwirtschaftskammern und Österreichische Bundesforste. Letztere wurde 1997 durch Überführung in eine AG formell privatisiert. Die Aufgaben der staatlichen Forstbehörde und der Landwirtschaftskammern überschneiden sich teilweise. Die Privatwaldbetreuung wird von beiden nebeneinander und gleichsam konkurrierend durchgeführt.

In **Schweden** wurden in den 60er Jahren die hoheitlichen Aufgaben und die Staatswaldbewirtschaftung auf getrennte Organisationen verteilt. Mitte 1992 wurde der Staatsforstbetrieb durch Gründung einer Aktiengesellschaft, der Domän AG, formell privatisiert. Alle produktiven Waldliegenschaften wurden auf diese AG übertragen. Der wesentliche Grund für die Privatisierung war das Bestreben, den Staatsforstbetrieb gegenüber den erheblichen konjunkturellen Schwankungen des Rohholzmarktes robuster zu machen. Dies sollte zum einen durch Diversifikation, vor allem im Wege einer Integration der Holzverarbeitung, und eine flexiblere Finanzierung erreicht werden. Konsequenter fusionierte die AG bereits Ende 1993 mit einem staatlichen Holzindustrieunternehmen zur AssiDomän AG, heute einem der größten Forst- und Holzkonzerne Skandinaviens. Zudem folgte rasch auch eine materielle Privatisierung durch die Emission von Aktien. Dabei gelang es, auch Kleinaktionäre in erheblichem Umfang zu beteiligen. Auf diese entfallen heute 17,4 % der Anteile, während der Staat mit 50,2 % den dominierenden Einfluß behalten hat. Auf die Frage, ob dieses Modell auf Bayern übertragen werden kann, wird in Kapitel 5 eingegangen.

In **Finnland** wurde die Aufgabe der Staatswaldbewirtschaftung 1994 aus der Verwaltung ausgegliedert und einem Landesbetrieb, dem Forst und Park Service, übertragen. Dieses Unternehmen ist ähnlich einer Aktiengesellschaft organisiert. Es steht im Alleineigentum des Staates und ist dem Forst- und dem Umweltministerium unterstellt. Das Unternehmen verwaltet 25 % der Landesfläche, darunter 3,3 Mio. ha produktiven Wald. Die Aufgaben des Unternehmens umfassen fünf kommerzielle Geschäftsfelder, darunter die Staatswaldbewirtschaftung und den Tourismus und zwei Geschäftsbereiche mit Gemeinwohlaufgaben (insbesondere Naturschutz, Erholungseinrichtungen, Wildschutz, Planung und Dokumentation). Für die Gemeinwohlaufgaben erhält das Unternehmen Erstattungen des Staates. Die Frage einer Vermögensprivatisierung wurde 1998 diskutiert, als ein Partner für den Forst- und Holzkonzern Enso gesucht wurde, an dem der finnische Staat ebenfalls beteiligt ist. Nach der Fusion von Enso mit dem schwedischen Konzern Stora erlosch die Privatisierungsdiskussion.

2.3 Mögliche Privatisierungsformen für die Staatswaldbewirtschaftung in Bayern

Für eine formal-rechtliche Privatisierung kommen die Rechtsformen der **Kapitalgesellschaften AG** und **GmbH** in Betracht. Personengesellschaften bieten zwar bedeutende steuerliche Vorteile, scheiden für Gebietskörperschaften aber begrifflich aus. Soll im Zuge einer formal-rechtlichen Privatisierung das Vermögen nicht mit übertragen werden, so besteht die Möglichkeit der Gründung einer oder mehrerer Betriebsgesellschaften. Ein **Betreibermodell** wurde auch mit der Österreichischen Bundesforste AG verwirklicht. Dort wurde nur ein Teil des Vermögens auf die AG übertragen. Mit dieser

Vermögensübertragung sollten zum einen Rückstellungen für den Sozialplan und die Pensionslasten gedeckt, zum anderen dem Unternehmen das Geschäftsfeld „Immobilien“ eröffnet werden. Neben der Bewirtschaftung der Bundesforste führt die AG auch eigenständig Transaktionen der Liegenschaften durch, die nicht in ihrem Eigentum stehen, diese aber nur im Namen und auf Rechnung des Bundes. Bei einer vollständigen **Vermögensprivatisierung** stehen alle Organisationsformen des privaten Rechts offen.

2.4 Rechtliche Voraussetzungen

Eine formal-rechtliche Privatisierung durch Gründung einer staatseigenen Kapitalgesellschaft erfordert die Änderung des Waldgesetzes für Bayern (BayWaldG). Dabei sind die Aufgaben der Forstbehörden neu zu ordnen und die hoheitliche Aufgabe der Forstaufsicht (Art. 26) ist auf den staatseigenen Wald auszudehnen. Wenn auch das Vermögen auf die Kapitalgesellschaft übertragen werden soll, verringert sich das Grundstockvermögen des Staates. Dies bedarf nach Art. 81 der Bayerischen Verfassung einer gesetzlichen Grundlage. Für ökologisch besonders wertvolle Grundstücke ist sicherzustellen, daß diese weiterhin vorrangig Naturschutzzwecken dienen (Art. 2 (1) BayNatSchG).

Auch die im Interesse des Gemeinwohls gesetzten besonderen Vorschriften für die Bewirtschaftung des Staatswaldes (Art. 18 BayWaldG) sind zu ändern. Der Staatswald wird nur im Fall einer vollständigen Vermögensprivatisierung zum Privatwald. Nach den Bestimmungen des Art. 18 dient der Staatswald dem allgemeinen Wohl in besonderem Maße. Der Staatswald, aber auch der Körperschaftswald (Art. 19 BayWaldG) werden deshalb einer stärkeren Sozialpflichtigkeit und ihre Bewirtschaftung höheren Qualitätsansprüchen unterworfen, als dies bei Privatwäldern der Fall ist. Soll die Bewirtschaftung des Staatswaldes nun einem privaten Unternehmen übertragen werden, das auf dem freien Markt uneingeschränkt konkurrieren muß und in seinem Wirtschaftserfolg mit privaten Forstbetrieben verglichen wird, so sollten diesem Unternehmen keine Erschwernisse auferlegt werden, die über die für das private Eigentum geltende Sozialpflichtigkeit und die dort gesetzten Bewirtschaftungsanforderungen hinausgehen. Dann wäre es aber konsequent, den Körperschaftswald ebenfalls aus dieser Bindung zu entlassen. Sofern der Gesetzgeber dem nicht folgen und an erhöhten Anforderungen festhalten will, dem Unternehmen dennoch die Wettbewerbsfähigkeit gewähren will, müßten die in diesem Zusammenhang entstehenden Mehraufwendungen ausgeglichen werden.

Dem Gesetzgeber steht es allerdings frei, bei einer lediglich formal-rechtlichen Privatisierung dem Unternehmen eine höhere Sozialpflichtigkeit aufzuerlegen, da er allein die Verantwortung für den wirtschaftlichen Erfolg trägt. Bei einer Vermögensprivatisierung, wenn diese auch nur teilweise erfolgt, stellt sich unmittelbar die Frage einer Lockerung der Sozialpflichtigkeit oder des finanziellen Ausgleichs.

3 Auswirkungen einer Privatisierung der Staatswaldbewirtschaftung in Bayern

Im folgenden werden die Auswirkungen aufgezeigt, die sich bei einer Ausgliederung des Staatsforstbetriebs aus der Staatsforstverwaltung durch Überführung in eine Kapitalgesellschaft ergeben. Die Möglichkeit der Bildung einer Betreibergesellschaft wird diskutiert. Auch eine Vermögensprivatisierung durch Veräußerung von Unternehmensanteilen oder Zusammenschluß mit privaten Unternehmen wird erörtert. Die Darstellung beschränkt sich auf diese Handlungsalternativen, damit der Bezug zum Beispiel der Forstorganisation in Österreich behalten werden kann und die Arbeit übersichtlich bleibt.

3.1 Auswirkungen auf die Erfüllung der Gemeinwohlfunktionen des Waldes

An den Wald werden in Deutschland vielfältige gesellschaftliche Ansprüche gestellt. In unserem hochentwickelten und vor allem dicht besiedelten Land bestehen in starkem Maße konkurrierende und oftmals einander ausschließende **Ansprüche an den Wald**. Die Aufgabe des Staates ist, einen **gerechten Ausgleich** zwischen den unterschiedlichen Ansprüchen der Gesellschaft herzustellen. Durch regulierende Eingriffe stellt der Staat sicher, daß die **Schutzleistungen des Waldes**, die als naturbedingt öffentliche Güter nicht über den Markt koordiniert werden können, im erforderlichen Umfang erbracht werden. Dies erfolgt überwiegend durch ordnungsrechtliche Eingriffe. Die **Erholungsleistungen des Waldes** werden ordnungsrechtlich zu öffentlichen Gütern gemacht. Damit werden sie im Interesse des Gemeinwohls der Koordination durch den Markt entzogen.

Auch im Falle einer Privatisierung des Staatsforstbetriebes müßte der Staat gewährleisten, daß auf diesen Flächen weiterhin der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gesichert, die Wohlfahrtswirkungen des Waldes in ausreichendem Maße erbracht werden und ein gerechter Ausgleich zwischen den gesellschaftlichen Ansprüchen an den Wald hergestellt wird. Im Hinblick auf diese Gewährleistungsverantwortung des Staates sind folgende Konsequenzen einer möglichen Privatisierung zu bedenken:

Rodungsdruck:

Ein erheblicher Teil der Staatswaldflächen befindet sich in Gebieten mit besonders vielfältigen konkurrierenden Nutzungsansprüchen. Als Beispiel seien die Staatswälder in den **Verdichtungsräumen** München und Nürnberg sowie die Wälder in den bedeutenden **Fremdenverkehrsgebieten** im bayerischen Alpenraum und Bayerischen Wald genannt. Die **Erhaltung des Waldes** in seiner Flächensubstanz und Funktionsfähigkeit ist in diesen Gebieten besonders wichtig, um der Bevölkerung den Erholungsraum zu sichern und die Schutzleistungen des Waldes zu gewährleisten. Es bestehen deshalb besondere gesetzliche Regelungen zum Schutz dieser Wälder (Schutzwald, Bannwald). Bisher kamen Ansprüche, diese Waldflächen wirtschaftlich ertragreicheren Nutzungen zuzuführen, lediglich von außerhalb der Staatsforstverwaltung. Mit Blick auf ihre gesamtgesellschaftliche Verantwortung stellte die Staatsforstverwaltung sich diesen Bestrebungen entgegen. Ein privates Unternehmen würde im Hinblick auf eine optimale Kapitalallokation alle Möglichkeiten der Grundstücksentwicklung und des -verkaufs ausnutzen. Auch das Unternehmenskonzept für die Österreichische Bundesforste AG sieht die Entwicklung des Geschäftsbereichs Immobilien hin zu einem zweiten wirtschaftlichen Standbein vor. Die Behörden des Freistaats würden dann mit weitaus mehr Verwaltungsverfahren bezüglich der Umwandlung von Wald in andere Bodennutzungsarten konfrontiert.

Bei einer lediglich formal-rechtlichen Privatisierung kann ein Rodungsbegehren aus dem Unternehmen unterbunden werden. Bei einer Beteiligung privaten Vermögens am Unternehmen muß eine Einigung mit den privaten Kapitalgebern hergestellt werden. Durch Gründung einer Betreibergesellschaft können die beschriebenen Konflikte vermieden werden.

Naturnahe Forstwirtschaft:

Soweit der ökologische Zustand der Wälder noch unbefriedigend ist, dies betrifft vor allem nicht standortgemäße reine Nadelwälder, unterstützt der Freistaat den **Übergang zu Mischwäldern**. Außerdem fördert er die Anwendung schonender **naturnaher Bewirtschaftungsformen**. Hier steuert der Staat nicht auf ordnungsrechtlichem Weg,

sondern durch finanzielle und beratende Förderung privater und kommunaler Forstbetriebe. Für die Bewirtschaftung des Staatswaldes sind diese Maßnahmen jedoch eine gesetzliche Verpflichtung. „Die mit der Bewirtschaftung betrauten Behörden haben insbesondere standortgemäße, gesunde, leistungsfähige und stabile Wälder zu erhalten oder zu schaffen“ (Art. 18 Abs. 1 BayWaldG). Dieser Auftrag wurde auch durch den Landtagsbeschluß Nr. 10/7619 vom 18.07.1985 zur „Erhaltung standortgerechten Waldes“ bekräftigt. In Umsetzung dieses Auftrags wurde zum Beispiel die mit Laubbäumen bestandene Waldfläche im Staatswald erheblich ausgedehnt. Während zum Zeitpunkt der Entstehung des Waldgesetzes für Bayern vor 25 Jahren in den jungen, heranwachsenden staatseigenen Wäldern (bis 20jährige Wälder) Laubbäume einen Anteil von kaum einem Viertel der Fläche einnahmen, konnte dieser bis heute auf 43 % erhöht werden. Diese Maßnahmen wurden aus dem Haushalt der Staatsforstverwaltung finanziert. Auch bei der Wiederaufforstung der von den Orkanen im Jahr 1990 zerstörten Waldflächen wurden auf 22.000 ha fast 187 Mio. Laubbäume von der Staatsforstverwaltung gepflanzt.

Auch Unternehmen verfolgen **Umweltziele**, die sogar über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehen können. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der Zertifizierung nach dem Umweltmanagementsystem ISO 14001, die sich branchenübergreifend rasch ausbreitet. Mit dieser Zertifizierung unterwerfen sich die Unternehmen freiwillig einer zusätzlichen nichtstaatlichen Reglementierung. Allerdings verfolgen die Unternehmen dabei eine Komplementaritäts-Strategie, das heißt Umweltziele werden verfolgt, sofern sie die ökonomischen Ziele unterstützen. Das Umweltziel „Anwendung naturnaher Bewirtschaftungsformen“ kann ökonomische Ziele unterstützen, das Ziel „Wechsel zu Mischwäldern“ steht kurzfristigen, d.h. auf einen Zeithorizont von wenigen Jahrzehnten bezogenen ökonomischen Zielen jedoch weitgehend entgegen. Die Anpflanzung von Laubbäumen ist schließlich wesentlich teurer als die Begründung von Nadelwäldern.

Die oben genannten Umweltziele für den Staatswald können bei einer lediglich formalrechtlichen Privatisierung beibehalten werden. Soll das Unternehmen uneingeschränkt wettbewerbsfähig sein, so wären Transferzahlungen erforderlich. Wird eine Vermögensprivatisierung angestrebt, sind entweder die Zielsetzungen zu ändern oder gleichfalls Transferzahlungen zu leisten, um das Unternehmen für private Kapitalgeber attraktiv zu machen. Ohne Änderung der Zielsetzung kann wohl kaum eine finanzielle Entlastung des Staates stattfinden.

Zu bedenken ist auch, daß die finanzielle Förderung der Forstwirtschaft der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegt, der Freistaat in dieser Hinsicht nicht völlig autonom ist. Darüber hinaus unterliegt die finanzielle Förderung der Wettbewerbsaufsicht der Europäischen Union.

Nutzungsverzichte in Schutzgebieten:

Neben den vorgenannten Umweltzielen, die für den gesamten Staatswald gelten, wird dieser auch bei besonderen **Ansprüchen des Naturschutzes** stärker in die Pflicht genommen als der Privatwald (Nationalparks, FFH- und Vogelschutzgebiete, Kerngebiete in Biosphärenreservaten und Naturparks, Naturwaldreservate).¹ Das verfassungsrechtliche Gebot der Verhältnismäßigkeit bei der Inhaltsbestimmung des Eigentums durch den Gesetzgeber verbietet es, dem Privateigentum völlige Nutzungsverzichte ohne finanziellen Ausgleich abzuverlangen. Die Erweiterung des Nationalparks

¹ Vom Staatswald Bayerns entfallen 44.500 ha auf Nationalparks und 5.400 ha auf Naturwaldreservate. Bereits im Jahr 1990 umfaßten Naturschutzgebiete mehr als 40.000 ha Staatswald. Das waren mehr als 2/3 der gesamten Waldfläche innerhalb von Naturschutzgebieten.

Bayerischer Wald war mit dem Verzicht auf die Erträge aus einem Holzvorratsvermögen von ca. 250 Mio. DM verbundet². Im Fall einer formal-rechtlichen Privatisierung können dem Unternehmen derartige Nutzungsverzichte ohne Kompensation abverlangt werden, wenngleich dies den wirtschaftlichen Erfolg schmälern würde. Bei Beteiligung privater Kapitalgeber an dem Unternehmen ist eine Einigung über eine finanzielle Entschädigung erforderlich.

Auch die Österreichische Bundesforste AG erhält finanzielle Entschädigungen für den Nutzungsentgang in zwei Nationalparks (allein Nationalpark Kalkalpen knapp 2 Mio. DM jährlich) und darüber hinaus staatliche Leistungen für Vertragsnaturschutzprojekte (0,36 Mio. DM jährlich für ein FFH-Gebiet und Naturwaldreservate). Durch eine Vermögensprivatisierung des Staatsforstbetriebes in Bayern würde der Handlungsspielraum des Freistaates bei der Verfolgung von Naturschutzziele eingengt oder das Unternehmen müßte finanziell entschädigt werden.

Ein Vorteil der finanziellen Entschädigung ist die größere Transparenz der Kosten, die mit Nutzungsverzichten im Wald verbunden sind.

Wirtschafterschwernisse in Schutzgebieten:

Private Eigentümer von Waldflächen, die mit Rücksicht auf das Allgemeinwohl in der Bewirtschaftung in besonderem Maße eingeschränkt werden (Schutzwald, Wald in Wasserschutzgebieten), erhalten Beihilfen bzw. Ausgleichszahlungen. Etwa 113.000 ha Staatswald bzw. 14 % der Gesamtfläche sind Schutzwald (Art. 10 (1) BayWaldG), für den private Waldeigentümer eine Beihilfe erhalten würden. Im Fall einer formal-rechtlichen Privatisierung bedarf das Unternehmen ebenfalls dieser finanziellen Leistungen, wenn es privaten Forstbetrieben gleichgestellt werden soll. Ein rechtlicher Anspruch auf diese finanziellen Leistungen besteht aber nur bei einer vollständigen Vermögensprivatisierung. Werden private Kapitalgeber nur beteiligt, wird wohl dennoch eine Einigung über einen finanziellen Ausgleich gesucht werden müssen.

Sanierungsgebiete:

Die Staatsforstverwaltung führt im Rahmen der Schutzwaldsanierung Maßnahmen durch, um die Schutzfähigkeit beeinträchtigter Wälder im Alpengebiet wiederherzustellen (vgl. Beschluß des Bayerischen Landtags über *Maßnahmen zum Schutz des Bergwaldes* vom 5.6.1984). Auch für die Finanzierung dieser Maßnahmen gelten die oben genannten Folgen einer Privatisierung analog.

Erholungseinrichtungen:

Die Staatsforstverwaltung unterhält im Staatswald zahlreiche Erholungseinrichtungen, wie z.B. Wander-, Rad- und Reitwege, Wanderparkplätze, Grillstellen und sonstige Spiel- und Freizeitflächen. Auch für die Finanzierung dieser Maßnahmen gelten die zuvor beschriebenen Auswirkungen einer Privatisierung.

Forstpolitische Rolle der Staatsforstverwaltung:

Die Staatsforstverwaltung ist in den Prozeß, einen **Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Ansprüchen an den Wald** herzustellen, mit eingebunden. Weil der Staatsforstverwaltung mit der Aufgabe, den Staatswald zu bewirtschaften, auch ein er-

² geschätzter Liquidationswert

erwerbswirtschaftlicher Auftrag erteilt wird, ist der Staat in der Lage, auch selbst die Perspektive privater Waldeigentümer einzunehmen, die ein Einkommen aus dem Wald erwirtschaften wollen. Er verschafft sich dadurch zum einen die Sensibilität, festzustellen, wann geäußerte gesellschaftliche Ansprüche an den Wald die Existenz wirtschaftlich gesunder Forstbetriebe gefährden, diesen deshalb entgegenzutreten, Kompensation geleistet werden oder der Staat mit eigenen Flächen für die Erfüllung selbst einstehen muß. Deutlich wird diese **Rolle der Staatsforstverwaltung im Abwägungsprozeß** zum Beispiel an dem mitunter gespannten Verhältnis von Naturschutz- und Forstverwaltung.

Zum anderen versetzt sich der Staat auch in die Lage, abschätzen zu können, welche sozialen Pflichten dem privaten Waldeigentum abverlangt werden können. Durch den erwerbswirtschaftlichen Auftrag an die Staatsforstverwaltung verinnerlicht der Staat teilweise Konflikte aufgrund widerstreitender Interessen am Wald. Das Verhältnis Bürger/ Staat, aber auch verschiedener Anspruchsgruppen untereinander, wird dadurch von dem konfliktbeladenen Aushandlungsprozeß über die Verfügungsrechte am Wald entlastet. Im Falle einer Privatisierung des Staatsforstbetriebes wird die dann ersatzweise notwendige neue Forstbehörde diese **forstpolitische Aufgabe** im Abwägungsprozeß nicht mehr im bisherigen Maße ausfüllen können, weil sie nicht mehr Vertreter des Grundeigentümers ist. Deshalb werden viele gesellschaftliche Ansprüche gar nicht mehr an die Forstbehörde gerichtet und die fachliche Kompetenz des Staates wird in Fragen der Waldbewirtschaftung ohne eigene Ausübung abnehmen.

Hier zeigt sich ein **Dilemma einer Privatisierung des Staatswaldes**. Die Ziele einer Privatisierung beziehen sich auf die effiziente Erstellung von Gütern und Dienstleistungen, die über den Markt koordiniert werden. Dies betrifft die Forstwirtschaft insbesondere bei der Produktion und dem Absatz von Rohholz. Die Schutz- und Erholungsleistungen werden aber auf derselben Fläche wie die Rohholzproduktion erbracht. Im Fall einer Privatisierung würden die **Leistungen, die nicht über den Markt koordiniert werden können**, ebenfalls in den privaten Sektor übertragen.

Als Ausweg wurde verschiedentlich eine Separation vorgeschlagen, das heißt die **Privatisierung von Teilflächen**, die weniger stark mit konkurrierenden Ansprüchen belastet sind. Nachteilig ist, daß diese Lösung nicht der gesellschaftlichen Dynamik Rechnung trägt. Flächen, die gegenwärtig nicht im Brennpunkt widerstreitender Interessen stehen, können unvermittelt diese Aufmerksamkeit erlangen, wie das Beispiel der Grenzgebiete zur ehemaligen DDR zeigt. Eine Separation bedeutet die Abkehr von dem Konzept der multifunktionalen Forstwirtschaft. Ihr Vorbild ist die nordamerikanische Trennung in umfangreiche Wälder mit intensiver Forstwirtschaft, weitgehend ohne jegliche Reglementierung, und Schutz und Erholungswälder auf der anderen Seite. Eine solche Lösung ist in unserem dicht besiedelten Land mit seinen engen Flächenverzahnungen wohl nicht zu verwirklichen. Allerdings lassen sich Statistiken über den Umfang von „Wildnisgebieten“ bei internationalen Vergleichen wohl besser „verkaufen“ als eine naturnahe Forstwirtschaft auf ganzer Fläche.

Stabilitätspolitik:

Mit dem erwerbswirtschaftlichen Auftrag an die Staatsforstverwaltung ist es dem Staat möglich, in Krisensituationen der Forstwirtschaft rasch stabilisierend eingreifen zu können. Als Beispiel sei auf die erfolgreich betriebene **Stabilitätspolitik** bei der Bewältigung der schweren Orkanshäden in den bayerischen Wäldern im Jahre 1990 verwiesen. Durch das Zurückhalten der in den Staatswäldern angefallenen Sturmhölzer hat der Freistaat Bayern eine Entlastung des Holzmarktes herbeigeführt. Dadurch konnte gerade im Interesse des Privat- und Körperschaftswaldes ein noch stärkerer Preisein-

bruch verhindert und das Marktgeschehen stabilisiert werden. Da Rohholz bei längerer Lagerdauer durch Schädlingsbefall rasch entwertet wird, mußte der Staatsforstbetrieb erhebliche Einnahmeausfälle in Kauf nehmen. Neben den hohen Investitionen für die Wiederaufforstungsmaßnahmen war dies der entscheidende Grund für die vergleichsweise ungünstigen Betriebsergebnisse der Folgejahre.

3.2 Konsequenzen einer Auflösung der Einheitsforstverwaltung für die Erfüllung staatlicher Hoheits- und Dienstleistungsaufgaben

Eine Privatisierung der Staatswaldbewirtschaftung erfordert die **Auflösung der Einheitsforstverwaltung** in Bayern. Es sind daher auch die Auswirkungen auf die anderen Aufgabenbereiche der Forstverwaltung zu berücksichtigen. Die Vor- und Nachteile der Einheitsforstverwaltung sollen im folgenden gestützt auf ein **wissenschaftliches Fachgutachten für die Thüringer Landesforstverwaltung** von 1997 beschrieben werden.

Die Thüringer Landesforstverwaltung war 1995 durch das dortige Kabinett beauftragt worden, Möglichkeiten der Trennung der forstlichen Hoheits- und Betriebsverwaltung einschließlich einer Privatisierung des Staatsforstbetriebes zu prüfen. Sie beauftragte die Universität Göttingen, in einem Fachgutachten einen Leistungsvergleich verschiedener Forstorganisationen vorzunehmen. Das Gutachten wurde unter Mitwirkung von Wissenschaftlern der Forstpolitik und Forstökonomie aus Deutschland, Österreich und den USA erstellt. Das Fachgutachten führte zu folgenden Ergebnissen:

Ein wesentlicher Vorteil der Einheitsforstverwaltung ist, daß **Synergieeffekte** genutzt werden können. Aufgrund des Verbundes mit dem Betriebsdienst ist die Forstbehörde in hohem Maße auf der **Fläche präsent** und bietet damit die Voraussetzung für eine **bürgernahe Verwaltung**. Dies ist vor allem bei der Beratung der kommunalen und privaten Waldeigentümer von Vorteil. Deren Präferenzen kann eher entsprochen werden, zum einen weil die Forstbediensteten die Verhältnisse aus eigener Anschauung kennen, zum anderen weil die Betroffenen ihre Wünsche leichter zum Ausdruck bringen. Durch die Flächenpräsenz entsteht persönliche Bekanntschaft. Dadurch können die Betroffenen sicherer sein, daß sie die Entscheidungsträger tatsächlich erreichen und ihre Anliegen vermitteln können. Zudem ist das Einheitsforstamt ein **einheitlicher Ansprechpartner** für alle Angelegenheiten des Waldes, wodurch es den Bürgern leichter fällt, ihre Anliegen mitzuteilen.

Synergieeffekte werden auch durch die **gemeinsame Nutzung von Ressourcen**, wie Personal, Gebäude und Bürokommunikation erzielt. Das im erwerbswirtschaftlichen Bereich erworbene **Fachwissen des Forstpersonals** ermöglicht es zum Beispiel, die finanzielle Förderung auf die betrieblichen Möglichkeiten der kommunalen und privaten Waldbesitzer abzustimmen. Der **Dreiklang aus der Verbindung der finanziellen Instrumente** mit denen der **Beratung und Hoheit** in einer Hand hebt die Gesamteffizienz der forstpolitischen Aufgabenwahrnehmung.

Die umfassende Aufgabenstellung in der Einheitsforstverwaltung erweist sich darüber hinaus für die forstliche Fachplanung im Rahmen der Landesplanung als besonders geeignet. Die **Waldfunktionsplanung** bezieht sich schließlich auf alle, also die Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen, die der Wald für die Gesellschaft erfüllen soll.

Ein Nachteil der Einheitsforstverwaltung ist, daß die Hoheitsaufgaben durch die Interessen des eigenen staatlichen Forstbetriebes beeinflusst werden können. Die Verbindung von Hoheit mit der eigenwirtschaftlichen Tätigkeit im Staatswald kann für den gesetzeseleiteten, neutralen Vollzug ein grundsätzliches **ordnungsrechtliches Pro-**

blem darstellen. Die hoheitliche Forstinstitution ist schließlich gleichzeitig ein Partner am Markt. Für Bayern ist dazu aber anzumerken, daß die Eingriffsverwaltung nicht der Forstbehörde obliegt. Zuständig zum Erlaß von Verwaltungsakten nach dem Waldgesetz ist derzeit die Kreisverwaltungsbehörde. Diese tritt im Vollzug der hoheitlichen Aufgaben den Betroffenen gegenüber.

Nachteilig an der Einheitsforstverwaltung ist ebenfalls, daß die **Neutralität in der Beratung** aufgrund der eigenen betrieblichen Interessen möglicherweise nicht gewahrt bleibt. In Bayern wird diesen Bedenken durch eine weitgehende personelle und organisatorische Trennung der Aufgaben innerhalb der Forstämter Rechnung getragen. Von den 1030 Forstrevieren Ende 1998 waren fast 95 % Reviere, die ausschließlich die Aufgabe der Staatswaldbewirtschaftung oder ausschließlich Dienstleistungsaufgaben für die Eigentümer des Privat- und Körperschaftswaldes wahrnehmen. Auch auf der Leitungsebene der Forstämter ist die Zuständigkeit für diese Aufgaben personell getrennt. Außerdem wird dem Forstpersonal in bestimmten Aufgabenbereichen bewußt eine Zurückhaltung auferlegt. Bei der Holzvermarktung beispielsweise darf den Eigentümern von Privat- und Körperschaftswald lediglich eine Marktorientierung und eine allgemeine Preisinformation gegeben werden. Der Abschluß von Kaufverträgen im Namen der Waldbesitzer ist aber im Gegensatz zu anderen Bundesländern nicht zulässig.

Für den Staatsforstbetrieb bestehen nach dem Fachgutachten Nachteile dadurch, daß die politischen Eigentümerversorger bei der Einheitsforstverwaltung direkten Einfluß auf die operative Betriebstätigkeit ausüben können. Kritisch werden auch die höheren Sozialleistungen im öffentlichen Dienst und die Einbindung in das öffentliche Beschaffungswesen betrachtet.

Das Fachgutachten für Thüringen spricht keine Empfehlung für eine bestimmte Organisationsform aus. Es wird lediglich dargelegt, welche Organisationsformen unter welchen **politischen Zielsetzungen** jeweils am leistungsfähigsten sind. Höchste politische Priorität für die ertragbringende Holzproduktion im Staatswald führt zur Trennung der betrieblichen von den Hoheits- und Dienstleistungsaufgaben. Die betrieblichen Aufgaben können dann auch von einer Organisation in privater Rechtsform wahrgenommen werden. *„Höchste politische Priorität für die forstpolitischen Aufgaben und für das Angebot an Schutz- und Erholungsleistungen im Staatswald sowie mittlere politische Priorität für die ertragbringende Holzproduktion im Staatswald führen zu der Organisationsvariante Einheitsforstamt“.*

Das Thüringer Kabinett entschied sich schließlich gegen eine Privatisierung des Staatswaldes und für das Einheitsforstamt. Bemerkenswert ist dies auch vor dem Hintergrund, daß Privatisierungen ehemals staatlicher Unternehmen in den neuen Bundesländern geradezu als politisches Tagesgeschäft anzusehen sind und Thüringen nicht über eine lange Tradition mit der Einheitsforstverwaltung verfügt. Der Kabinettsbeschuß fand die Zustimmung aller Fraktionen im Thüringer Parlament.

3.3 Folgen für die politischen Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten

Ein wesentliches **Ziel der österreichischen Forstreform** war die Befreiung der Österreichischen Bundesforste von zu starker politischer Einflußnahme. Die Bewirtschaftung des österreichischen Staatswaldes war zwar bereits 1925 per Gesetz einem eigenständigen Wirtschaftskörper, den Österreichischen Bundesforsten, übertragen worden. Trotz „Eigenständigkeit“ waren die Österreichischen Bundesforste aber großen Abhängigkeiten ausgesetzt. Die Kompetenzen für das Wirtschaftsziel, die Investitionen und das Personal waren verschiedenen Ministerien zugeordnet. Insbesondere durch widersprechende Vorgaben von Entscheidungsträgern unterschiedlicher Parteien kam es

immer wieder zu widersprüchlichen Zielen bzw. verschleppten Entscheidungen. So formuliert auch der Vorstandssprecher der Österreichischen Bundesforste AG in einem Leserbrief:

„Damit liegt für mich auch die wesentliche Ursache für die derzeit bestehende Diskussion in Deutschland völlig offen: Eigentümervertreter müssen im Rahmen ihrer Verantwortung den Führungskräften der Betriebe klare Vorgaben und die entsprechenden Rahmenbedingungen zu einer möglichst eigenverantwortlichen Umsetzung geben“ (FAZ v. 14.09.1999).

Durch die Einordnung des Staatsforstbetriebs in die Staatsverwaltung unterliegt auch in Bayern die Bewirtschaftung des Staatswaldes der politischen Kontrolle und Steuerung. Dies ist durch die Staatsform vorgegeben und gewollt. Kompetenzstreitigkeiten, wie sie in Österreich vorlagen, bestehen in Bayern jedoch nicht, da die Zuständigkeit für die Bewirtschaftung des Staatswaldes nur einer Verwaltung zugeordnet ist. Zudem gibt es klare Vorgaben für die Bewirtschaftung in einem abgestuften **Zielsystem**. Die Leitlinien werden insbesondere durch das Waldgesetz, aber auch durch die Haushaltsordnung, das Naturschutzgesetz und das Landesentwicklungsprogramm vorgegeben. Räumlich werden die Ziele entsprechend den bestehenden Vorrangfunktionen in der Wald funktionsplanung konkretisiert. Im Rahmen der Richtlinie für die langfristige Forstbetriebsplanung werden die Ziele auf Forstamtsebene für den Staatswald in der Forstbetriebsplanung operationalisiert. Diese ist dann die Grundlage der jährlichen Pläne für den Betriebsvollzug.

Eine bessere **Abstimmung der Ziele zwischen Politik und Verwaltung** ist ein zentrales Anliegen der Konzepte zur Verwaltungsmodernisierung. Um Reibungsverluste an dieser Schnittstelle zu verringern, zielen die neuen Steuerungsmodelle für die öffentliche Verwaltung auf mehr **Transparenz** von Seiten der Verwaltung einerseits und die Gewährung von mehr **Eigenverantwortlichkeit** durch die Politik andererseits. Fortschritte in diese Richtung wurden für die Staatsforstverwaltung schon erreicht durch die:

- Überführung in das **wirtschaftliche Unternehmen Bayerische Staatsforsten**,
- die **Gliederung** der Aktivitäten in die vier **Geschäftsfelder** Staatsforstbetrieb, Sicherung der Schutz- und Erholungsfunktionen, Dienstleistung (Beratung, Betreuung, finanzielle Förderung) und Hoheit (letztere Trennung ab dem Jahr 2000),
- die Erstellung eines **Wirtschaftsplans**, in dem die Finanzziele nach Geschäftsbereichen getrennt festgelegt werden und dazu getrennt Rechenschaft abgelegt wird,
- die Einführung der **Nettobudgetierung**,
- die Verbesserung des **Controllings**.

Einen weiteren bedeutenden Fortschritt in Richtung mehr Transparenz wird die Einführung des neuen Rechnungswesens zu Beginn des kommenden Jahres bringen. Gestützt auf modernste Software (R 3 von SAP) werden die **doppelte Buchführung** und **eine neue Kosten- und Leistungsrechnung** in einem integrierten System eingeführt. Die Abstimmung der Ziele kann so im bestehenden System verbessert werden. Das neue Rechnungswesen ermöglicht darüber hinaus eine effizientere interne Betriebssteuerung und -kontrolle, fördert die Kundenorientierung und kann Ansatzpunkte für weitere organisatorische Verbesserungen aufzeigen.

Die verbleibenden politischen Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten im Fall der Privatisierung hängen von der gewählten Privatisierungsform ab.

Bei lediglich formal-rechtlicher Privatisierung können die Aufgaben des Unternehmens im Fall einer Aktiengesellschaft in der Satzung und bei einer GmbH im Gesellschaftsvertrag festgelegt und jederzeit geändert werden. Einflußmöglichkeiten bestehen bei

der AG zudem über die Besetzung des Aufsichtsrats. Bei einer GmbH sind sie grundsätzlich noch größer, da über die Gesellschafterversammlung die Geschäftsführung stärker kontrolliert und gelenkt, letztlich die Geschäftsführung sogar abberufen werden kann. Wird die Zahl von 2.000 Arbeitnehmern überschritten, ist nach dem Mitbestimmungsgesetz allerdings auch für die GmbH ein Aufsichtsrat zwingend vorgeschrieben. Bei einer Vermögensprivatisierung schwinden die politischen Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten in dem Maße, in dem private Kapitalgeber beteiligt werden.

3.4 Auswirkungen auf den Handlungsspielraum des Staates bei raumbedeutsamen Planungsvorhaben

Mit etwa 12 % der Landesfläche bildet der Staatswald eine bedeutende **Flächenreserve** für den Freistaat Bayern. Die Umsetzung raumbedeutsamer Planungsvorhaben konnte in der Vergangenheit häufig dadurch erleichtert werden, daß Liegenschaften aus dem Staatswald direkt für das Planungsvorhaben oder indirekt als Tauschobjekte zur Verfügung standen. Das Planungs- und Enteignungsrecht bietet zwar eine ausreichende Handhabe, um Vorhaben, an denen ein öffentliches Interesse besteht, auch ohne Inanspruchnahme staatseigener Liegenschaften umsetzen zu können. Beispiele der Vergangenheit zeigen allerdings, daß sich die Umsetzung von Planungsvorhaben oftmals deshalb erheblich verzögert hat, weil in Konfliktfällen Betroffene den Rechtsweg beschritten haben. Der mögliche Rückgriff auf eigene Liegenschaften aus dem Staatswald kann die Zahl derartiger Konflikte reduzieren und damit die Umsetzung der Planungsvorhaben beschleunigen.

Es stellt sich die Frage, ob der Handlungsspielraum des Staates bei derartigen Planungsvorhaben durch die Wahl einer bestimmten Privatisierungsform erhalten werden kann. In Österreich wurde mit der Österreichischen Bundesforste AG ein Betreibermodell verwirklicht. Die Aktiengesellschaft ist berechtigt, Liegenschaftstransaktionen im Namen und auf Rechnung des Bundes durchzuführen. Die Erlöse aus Liegenschaftstransaktionen sollen zweckgebunden zur Verbesserung der Vermögenssubstanz eingesetzt werden. Dem Bundesministerium für Finanzen wurde ein Vetorecht bei Entscheidungen über Liegenschaftstransaktionen eingeräumt. Damit können Liegenschaftstransaktionen durch das Finanzministerium zwar verhindert, nicht aber initiiert werden.

Bei einer formal-rechtlichen Privatisierung kann ein Zugriff auf die Liegenschaften in der Satzung bzw. im Gesellschaftsvertrag abgesichert werden. Bei Beteiligung privater Kapitalgeber muß eine Einigung über Liegenschaftstransaktionen erzielt werden. Auch im Fall einer Betreibergesellschaft wird eine Einigung mit den Kapitalgebern erforderlich sein, da Liegenschaftstransaktionen die erwerbswirtschaftliche Grundlage des Unternehmens betreffen. Die Kooperationsbereitschaft der Beteiligten wird von der Verwirklichung ihrer ökonomischen Ziele abhängen. Zielkonflikte werden umso wahrscheinlicher sein, je kleiner das Unternehmen ist. Eine mögliche Zerschlagung des Staatsforstbetriebs in kleinere Einheiten unter Beteiligung privater Kapitalgeber würde den Handlungsspielraum des Staates deshalb stärker einschränken. Mit einer vollständigen Vermögensprivatisierung würde der Freistaat seinen bestehende Handlungsspielraum vollständig aufgeben.

3.5 Konsequenzen für den erwerbswirtschaftlichen Erfolg bei der Bewirtschaftung des Staatswaldes

Die Konsequenzen hängen entscheidend von der Privatisierungsform ab:

- Der Staatsforstbetrieb ist in seinem ökonomischen Erfolg fast ausschließlich von den Erlösen aus dem Rohholzverkauf abhängig. Die Rohholzpreise unterliegen erheblichen konjunkturellen Schwankungen. Die Staatsforstverwaltung begegnet dieser Abhängigkeit entsprechend dem Reformkonzept mit einer Reduzierung der Fixkostenbelastung, insbesondere durch Personaleinsparung und organisatorische Straffung verbunden mit vermehrtem Bezug von Dienstleistungen aus dem privaten Sektor. Zusätzliche Strategien, wie **Diversifizierung** und **Unternehmenswachstum** sind ihr aber weitgehend verwehrt. Ein Wachstum im Kerngeschäft der Rohholzproduktion stößt an natürliche Grenzen. Es müßten deshalb neue Geschäftsfelder erschlossen werden (z.B. Integration der Holzverarbeitung, Tourismus). Eine Ausdehnung der Aktivitäten auf Geschäftsbereiche, die bisher dem privaten Sektor vorbehalten waren, würde eine Ausweitung der Staatsaufgaben bedeuten, die zunächst einer politischen Legitimation bedarf. Dies gilt allerdings auch für einen lediglich formal-rechtlich privatisierten Staatsforstbetrieb. Zumindest die Finanzierung eines Unternehmenswachstums aus dem Staatshaushalt wird wohl kaum vertretbar sein, wenn es Geschäftsbereiche betrifft, die bislang dem privaten Sektor vorbehalten waren. Neue Geschäftsfelder könnten deshalb nur durch Beteiligung privater Kapitalgeber erschlossen werden.
- Mit dem öffentlichen Dienstrecht und Tarifwesen werden auch **sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziele** verfolgt (z.B. Beurlaubung zur Kindeserziehung, Behindertenförderung, Altersteilzeit, Gleichstellung von Frauen, Unkündbarkeit und Durchbeschäftigung von Arbeitern, Tariflohnbindung beim Bezug von Fremdleistungen, sozialverträglicher Personalabbau). Auch bei den **Umweltschutzziele** übernimmt der Staat eine Vorbildfunktion, in der Forstwirtschaft z.B. durch die Verwendung umweltfreundlicher Kraftstoffe und Schmiermittel. Diese Regelungen verursachen für den Staatsforstbetrieb zusätzliche Kosten, die im privaten Sektor nicht in diesem Maße anfallen. Eine Kapitalgesellschaft, auch bei lediglich formal-rechtlicher Privatisierung, wird sich diesen Verpflichtungen so weit wie möglich entziehen.
- Bei der Bewirtschaftung des Staatswaldes **sind Gemeinwohlleistungen** zu erbringen, die über das von privaten Forstbetrieben gesetzlich geforderte Maß hinausgehen (Vorschriften für die Bewirtschaftung des Staatswaldes in Art. 18 BayWaldG). Bei einer formal-rechtlichen Privatisierung kann der erwerbswirtschaftliche Erfolg in dieser Hinsicht nur verbessert werden, wenn das Unternehmen von diesen Verpflichtungen entbunden wird oder die Leistungen vom Staat abgegolten werden. Im Falle einer Vermögensprivatisierung stellt sich in jedem Fall die Frage nach Abstrichen bei der Zielsetzung oder einer finanziellen Kompensation.
- Die Staatsforstverwaltung kann nicht auf eigene finanzielle Vermögensbestände als **Rücklagen** zurückgreifen. Will ein Forstbetrieb unter diesen Umständen auch bei sinkenden Preisen Überschüsse erzielen, ist er gezwungen, den Liquiditätsengpaß durch Erhöhung des Holzangebots zu überwinden. Erst die Handlungsfreiheit im Aufbau und Einsatz eigener finanzieller Vermögensbestände zusammen mit der Diversifizierung schafft die wesentliche Voraussetzung für ein marktkonformes Angebotsverhalten auf dem Rohholzmarkt. Durch die Einbindung der Staatsforstverwaltung in den Staatshaushalt wird der Finanzierungsnachteil allerdings teilweise ausgeglichen. So konnten z.B. die erhöhten Aufwendungen für die Bewältigung der

Orkanshäden im Jahr 1990 durch Umschichtung aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden.

Diese erwerbswirtschaftlichen Vorteile einer Privatisierung werden teilweise dadurch gemindert, daß die Kapitalgesellschaft in vollem Umfang steuerpflichtig ist und die Rückführung der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Bindungen nur sehr langfristig möglich ist.

Als zentrales Argument für eine Privatisierung der Staatswaldbewirtschaftung, werden einzelwirtschaftliche **Effizienzvorteile** genannt. Eine Staatswaldbewirtschaftung durch eine Forstverwaltung müsse ineffizient sein, weil die Forstverwaltung nicht den disziplinierenden Wirkungen des Marktes unterliege (z.B. das Risiko eines Konkurses). Betriebsvergleiche zwischen staatlichen und privaten Forstbetrieben lassen allerdings kaum Aussagen über die Effizienz des wirtschaftlichen Handelns zu. Die Höhe von Überschüssen oder Verlusten sind dazu kein geeignetes Kriterium.

Dies hat zwei Gründe: Zum einen bestehen die oben beschriebenen **unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen**. Zum anderen **bilanzieren** auch private Forstbetriebe nicht im herkömmlichen kaufmännischen Sinne, weil **das bedeutendste Anlagevermögen, der stehende Holzvorrat, unberücksichtigt** bleibt. Überschüsse und Verluste sind bei Forstbetrieben deshalb kein Indikator für den kaufmännischen Erfolg. Der Holzvorrat im bayerischen Staatswald wurde seit Inkrafttreten des Waldgesetzes im Jahre 1975 bis heute um etwa 27 % erhöht, während er in den Österreichischen Bundesforsten in den letzten 10 Jahren stagnierte. Die wertmäßige Steigerung ist im bayerischen Staatswald noch größer, weil dickeres Holz vom Markt höher bewertet wird. Gründe für den **Vorratsaufbau** sind der aus landeskulturellen Gründen eingeleitete **Wechsel hin zu Mischwäldern**, der längere Wuchszeiträume erfordert, Ansprüche **des Arten- und Biotopschutzes** (viele Arten sind auf alte Wälder angewiesen) und Aspekte der **Risikostreuung und Zukunftsvorsorge**. Teil des Gesetzauftrags an die staatliche Forstwirtschaft (Art. 18 Abs. BayWaldG) ist schließlich auch, jene hochwertigen Holzsorten (Furniereichen, anderes Wert- und Starkholz) zu erzeugen, deren Erzeugung anderen Waldbesitzern aufgrund der langen Produktionsdauer unter den heutigen Marktbedingungen als unrentabel erscheinen muß. Würde man den Staatsforstbetrieb von diesen Bindungen befreien, wären höhere Überschüsse auch bei der jetzigen Organisationsform möglich, weil ein Teil der aufgebauten Holzvorräte schneller liquidiert werden könnte. Das Bild der Wälder könnte sich allerdings grundlegend verändern. Durch eine Verkürzung der Produktionsdauer (Umschlagszeit) würde der Anteil alter Bäume in den Staatswäldern deutlich abnehmen.

Die Effizienz staatlichen Handelns muß im Hinblick auf die Erfüllung der zugewiesenen Aufgaben beurteilt werden. Wenn es vorrangige Zielsetzung für die Staatswaldbewirtschaftung werden soll, möglichst hohe Überschüsse zu erzielen, dann ist die private Leistungserstellung vorteilhafter. Eine größere Effizienz drückt sich darin aber nicht aus. Es bedeutet vielmehr die Abkehr von einer umfassenden landeskulturellen Aufgabenstellung hin zu einer vorrangig auf Gewinnerzielung ausgerichteten Wirtschaftsweise.

3.6 Folgen für die Branchen Forst- und Holzwirtschaft

Die **Größenstruktur der Forstbetriebe** ist in Deutschland sehr uneinheitlich. In allen deutschen Ländern bestehen große Staatsforstbetriebe neben kleinen kommunalen und privaten Forstbetrieben. Die Staatswaldfläche schwankt zwischen ca. 45.000 ha im Saarland bis etwa 800.000 ha in Bayern, dem größten deutschen Waldbesitzer. Kom-

munale Forstbetriebe bewirtschaften in Deutschland im Durchschnitt etwa 270 ha, private Eigentümer besitzen im Durchschnitt 8 ha Wald. Nur wenige private Forstbetriebe bewirtschaften Flächen von mehreren Tausend Hektar, der größte etwa 28.000 ha Wald. Die wenigsten privaten Forstbetriebe sind ertragswirtschaftlich allein von ihrem Waldeigentum abhängig. Durch die Größe bedingt dominieren Staatsforstbetriebe in Deutschland bezogen auf die Absatzmenge den Rohholzmarkt. Regelmäßig klagen die Marktpartner der Forstwirtschaft über einen unangemessenen Preisdruck, der von den Staatsforstverwaltungen ausgeht.

Im Falle der Privatisierung durch Übertragung der Staatswaldbewirtschaftung auf eine Kapitalgesellschaft würde sich an der **Situation der Holzwirtschaft** nichts verändern. Die Holzwirtschaft könnte allenfalls hoffen, daß die Kapitalgesellschaft durch Rationalisierung ihre Produktionskosten unter das Niveau der Staatsforstverwaltung senken kann und diese Erfolge über den Holzpreis weitergegeben werden. Damit könnte die Holzwirtschaft die **Einkommensverteilung** zwischen Forst- und Holzwirtschaft zu ihren Gunsten verändern oder die Erfolge an den Handel weitergeben und damit **Vorteile im internationalen Wettbewerb** erzielen. Sie könnte auch hoffen, daß bei einer Priorität des Gewinnziels die Holzvorräte im Staatswald abgebaut werden, mit der Folge eines vorübergehend **größeren Rohholzaufkommens** und sinkender Preise. Bei Zerschlagung des Staatsforstbetriebs auf mehrere Betriebseinheiten würden diese untereinander in Konkurrenz treten und das Kräfteverhältnis auf dem Markt sich zugunsten der Holzwirtschaft verschieben. Allerdings würden damit die **Größenvorteile** durch Skalenerträge des Staatsforstbetriebes aufgegeben, die im internationalen Kontext (Globalisierung) betrachtet werden müssen. Die strukturellen Nachteile der privaten Forstbetriebe in Deutschland würden auf den Staatswald übertragen. Im internationalen Vergleich erscheinen die deutschen Staatsforstbetriebe schließlich weniger groß. In skandinavischen Ländern betreiben Konzerne vertikal integriert Forst- und Holzwirtschaft auf Flächen, die zum Teil um ein Vielfaches größer sind als der Staatswald in Bayern³. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß durch Konzentrationsprozesse in der Holzwirtschaft das Kräfteverhältnis sich gegenwärtig ohnehin zugunsten der Holzwirtschaft verschiebt.

Vorteile aus einer Privatisierung der Staatswaldbewirtschaftung für **private Forstbetriebe** werden nicht gesehen. Diese hätten eher Nachteile dadurch zu erwarten, daß mit dem privatisierten Staatsforstbetrieb keine Stabilitätspolitik, wie z.B. beim Holzverkaufsstop für die Staatsforstverwaltung nach den Orkanshäden im Jahr 1990, betrieben werden könnte. Außerdem könnte der privatisierte Staatsforstbetrieb durch Marketing zugunsten des eigenen Unternehmens Marktvorteile gegenüber privaten Forstbetrieben erzielen. Derzeit wird die Holzwerbekampagne „Holz aus Bayern. Bauen wir darauf!“ von der Staatsforstverwaltung zugunsten der gesamten bayerischen Forst- und Holzwirtschaft durchgeführt. Auch die Initiativen der Staatsforstverwaltung für die Paneuropäische Forstzertifizierung (PEFC) zielen auf eine für alle Waldbesitzer tragbare Zertifizierung ab.

Einen Nutzen aus der Privatisierung hätten private Forstbetriebe, wenn sie **Liegenschaften** aus dem Staatswald **zum niedrigen Ertragswert erwerben** könnten. Dann würden sich aber wie in der Holzwirtschaft (z.B. Papier und Zellstoffindustrie) eher die skandinavischen Forst- und Holzkonzerne durchsetzen, um sich eine Rohstoffbasis in Mitteleuropa zu sichern. Die Branchen Forst- und Holzwirtschaft sind in der deutschen Volkswirtschaft mit einem Anteil von ca. 1,7 % am Bruttoinlandsprodukt eher von geringem Gewicht. In skandinavischen Ländern sind sie dagegen ein relevanter Wirtschaftsfaktor (Schweden 5,6 %, Finnland 7 % am BIP).

³ z.B. StoraEnso 2,7 Mio. ha; AssiDomän 2,4 Mio. ha; SCA 1,8 Mio. ha.

3.7 Auswirkungen auf das Vermögen des Staates

„Die Privatisierung staatlichen Waldeigentums kann zu großen Vermögensverlusten für den Staat führen“, so das wissenschaftliche Fachgutachten für Thüringen. Grund ist der für die Forstwirtschaft charakteristische große Unterschied zwischen dem **Ertragswert** und **Liquidationswert** eines Unternehmens. Bei einem Renditeziel von z.B. 5 % kann der Ertragswert durchaus nur ein Zehntel des Liquidationswertes betragen. Die mögliche Kapitalrendite aus der Holzerzeugung ist äußerst gering. Dem steht als Vorteil des Waldeigentums die große Sicherheit der Vermögenserhaltung und die Sicherheit künftiger Einkommen gegenüber. Im Privatsektor sind Forstbetriebe regelmäßig nur ein Geschäftsbereich innerhalb eines größeren Portfolios. Auch die forst- und holzwirtschaftlichen Konzerne in Skandinavien erzielen ihre Rendite vor allem im industriellen Bereich sowie im Geschäftsfeld Tourismus.

Der Unternehmenswert einer AG, der das Liegenschaftsvermögen des bayerischen Staatswaldes übertragen wurde, bemißt sich nach dem Ertragswert. Der Verkauf von Aktienanteilen kann deshalb auch nur zu diesem niedrigen Wert realisiert werden.

Es stellt sich die Frage, ob durch die Wahl einer geeigneten Privatisierungsform der **Gefahr eines Vermögensverlustes** vorgebeugt werden kann. Eine Möglichkeit wäre z.B. die Verpachtung des Staatswaldes an eine Betreibergesellschaft. In Deutschland ist die **Verpachtung** von Waldgrundstücken auf ganz wenige Ausnahmen beschränkt. Der Grund ist die Schwierigkeit bei der Bewertung des Holzvorratsvermögens und bei der Kontrolle des Substanzerhalts, um einem Raubbau vorzubeugen. Konflikte im Pachtverhältnis sind vorprogrammiert, wenn die Interessen von Pächter und Verpächter nicht übereinstimmen.

Der Österreichischen Bundesforste AG wurde ein Nießbrauchrecht eingeräumt, dort als „Fruchtnießung“ bezeichnet. Ein Nießbrauchrecht begründet im Gegensatz zur Pacht ein dingliches Recht. Der Vorteil des **Nießbrauchs** gegenüber der Pacht ist, daß er nicht befristet und bei juristischen Personen auch übertragbar ist. Beim Nießbrauch besteht wie bei der Pacht das Problem der Kontrolle des Substanzerhalts. In Österreich bestehen übereinstimmende Interessen zwischen dem Staat und der Österreichischen Bundesforste AG als Nießbraucher. Der Gesetzgeber hat der AG aufgetragen, einen „*bestmöglichen wirtschaftlichen Erfolg*“ zu erzielen (§ 4 (2) Bundesforstgesetz 1996). Damit hat die Gewinnerzielung höchste Priorität. Das „*Fruchtgenußentgelt*“ wurde auf 50% des Jahresüberschusses festgelegt und ist damit an den Erfolg des Unternehmens gekoppelt.

Wenn das Gewinnziel von Seiten des Freistaats Bayern nicht die höchste Priorität genießen soll, sind sowohl bei Verpachtung des Staatswaldes als auch bei Einräumung eines Nießbrauchrechts Konflikte über die Vermögenssubstanz zu erwarten. Die Staatsforstverwaltung unterstützt allerdings ein Forschungsprojekt, das die Entwicklung verbesserter Methoden der Vermögenskontrolle zum Ziel hat.

3.8 Steuerliche Auswirkungen

Die Rechtsformänderung des Staatsforstbetriebs in eine Kapitalgesellschaft begründet eine Körperschafts- und Gewerbesteuerpflicht. Da Teile der **Körperschaftsteuer** an den Bund bzw. die Kommune, an der die Hauptverwaltung ihren Sitz hat, abgeführt werden müssen, bedeutet dies einen Liquiditätsabfluß für den Freistaat Bayern. Auch die Gemeinden werden über die **Gewerbesteuer** von Überschüssen der Kapitalgesellschaft profitieren. Eine Befreiung von der Körperschafts- und Gewerbesteuer, wie sie

z.B. für die Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost besteht, bedarf einer bundesgesetzlichen Regelung (§ 5 (1) KStG, § 3 GewStG). Die Österreichische Bundesforste AG wurde für die Einräumung des Fruchtgenußrechts von allen bundesgesetzlich geregelten Abgaben befreit (§ 7 (3) Bundesforstgesetz). Anstelle von Ertragssteuern fließt dort dem Bund das Fruchtgenußentgelt zu.

Auch bei der **Umsatzsteuer** ergibt sich eine Änderung. Während der Staatsforstbetrieb jetzt die Sonderregelung der Pauschalierung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft in Anspruch nimmt, unterliegt eine Kapitalgesellschaft der Regelbesteuerung (§ 24 (1) Nr. 1 UStG). Die Umsatzsteuerlast des Staatsforstbetriebs wird sich durch die Privatisierung erhöhen.

3.9 Auswirkungen für die Mitarbeiter der Staatsforstverwaltung

Die Mehrzahl der Beamten und Arbeitnehmer in der Staatsforstverwaltung ist im Fall der Privatisierung auf die neu gegründete Gesellschaft überzuleiten. Ein Teil müßte wohl im Rahmen eines Sozialplans aus dem Dienst ausscheiden. Innerhalb der verbleibenden Forstbehörde bestünde keine ausreichende Verwendungsmöglichkeit für das vorhandene Personal.

Eine Überleitung würde auf **Widerstand der Personalvertretung** und der **Gewerkschaften** stoßen. Es bestünden jedoch **ausreichende rechtliche Grundlagen**, die Überleitung durchzusetzen, wenngleich dies mit erheblichen arbeits- und dienstrechtlichen Schwierigkeiten verbunden wäre. Für die Arbeitnehmer ermöglicht § 613 a BGB den Übergang der Arbeitsverhältnisse auf die neue Gesellschaft. Möglichen Widerprüchen kann mit betriebsbedingten Kündigungen begegnet werden. Im Fall der formal-rechtlichen Privatisierung können die Beamten nach dem Beamtenrechtsrahmengesetz auch gegen ihren Willen der Organisation in privater Rechtsform zugewiesen werden. Im Fall der Vermögensprivatisierung besteht die Möglichkeit, Dienstleistungsüberlassungsverträge mit der Gesellschaft abzuschließen.

Die Rechtsstellung der Beamten bleibt in jedem Fall unberührt. Vorteile, die vom Verlassen des Beamtenrechts erwartet werden, können sich deshalb nur sehr langfristig einstellen. Für die Forstreform in Österreich bestanden insofern günstigere Voraussetzungen, als in den Österreichischen Bundesforsten keine Beamten, sondern Angestellte und Arbeiter beschäftigt waren. Allerdings konnte auch die ÖBf AG sich der tariflichen Bindungen, die zuvor bestanden, nicht entledigen.

4 Die Haltung der Bevölkerung zu einer Privatisierung

Die **Mehrheit der Bevölkerung** steht Bestrebungen, den Staatswald zu privatisieren, **ablehnend** gegenüber.

In einer repräsentativen Erhebung des Markt- und Meinungsforschungsinstituts Forsa (Berlin) vom August 1998 wurde das Meinungsbild der Gesellschaft zum deutschen Wald und die Akzeptanz einer forstlichen Bewirtschaftung ermittelt. Die angestrebte Grundgesamtheit umfaßte alle in Privathaushalten lebenden deutschsprachigen Personen ab 14 Jahre in den alten Bundesländern. Das Thema „Privatisierung des Staatswaldes“ war Bestandteil einer mehrere Themen umfassenden Befragung, die im Rahmen eines Forschungsprojekts des Lehrstuhls für Forstpolitik und Forstgeschichte der Technischen Universität München unter Leitung von Prof. Dr. Michael Suda durchgeführt wurde.

Fast zwei Drittel der Befragten (60,4 %) gaben an, daß sie Bestrebungen, den Staatswald zu privatisieren, eher schlecht bzw. sehr schlecht finden (34,4 bzw. 26 %). Nur ca. 28 % der Befragten standen einer Privatisierung positiv gegenüber, etwa 11 % hatten keine Meinung dazu. Die konkrete Fragestellung lautete: „*Derzeit gibt es Bestrebungen, den Staatswald zu privatisieren. Finden Sie persönlich diese Bestrebungen sehr gut, eher gut, eher schlecht oder sehr schlecht?*“

Die Haltung der Bevölkerung gegenüber einer Privatisierung wird kaum vom jeweiligen Naturverständnis der Befragten beeinflusst. Bei den anderen Fragen zum Thema „Akzeptanz der Forstwirtschaft“ wirkte sich das Naturverständnis in erheblichem Maße auf das Antwortverhalten aus. Unabhängig davon, ob die Menschen dem Thema Wald auf einer eher emotionalen Ebene begegnen und einer forstlichen Nutzung, insbesondere der Holznutzung, meist ablehnend gegenüber standen oder ob sie Wald eher rational sehen und eine Bewirtschaftung unter Berücksichtigung des Naturschutzes akzeptieren, ist die eher skeptische Haltung bei beiden Gruppen gegenüber einer Privatisierung gleichermaßen gegeben.

Die eher ablehnende Haltung gegenüber einer Privatisierung zeigt, daß der Wald für die Menschen einen ganz besonderen Stellenwert hat. Er stellt zum einen ein **Symbol für den Begriff Natur** dar und wird als wertvoll und schützenswert gesehen. Eine Privatisierung, welche die ökonomische Komponente in den Vordergrund rückt, steht hier eher im Widerspruch zu diesem Bild. Diese grundsätzliche Einstellung tritt auch bei anderen Fragen zu diesem Thema deutlich zu Tage. So stimmten mehr als 95 % der Befragten der Aussage „Wald ist Natur“ zu. Über 92 % sind der Überzeugung, daß Wald den Schutz des Menschen braucht. Eine derartig hohe Zustimmungstendenz zeigt, daß der Schutz des Waldes als eine gesellschaftliche Norm angesehen wird. Zum anderen ist Wald in der Wahrnehmung der Bevölkerung **freier Raum**, in dem die Menschen einen Ausgleich zu den durch Bebauung und Straßenverkehr beeengten Lebensverhältnissen in den urbanen Räumen finden. Der Besitz staatseigenen Waldes vermittelt der Bevölkerung im Hinblick auf den Bestand dieser Werte das Gefühl von **Zukunftssicherheit**.

Die Privatisierung des Staatswaldes kann somit aufgrund unterschiedlicher Wertvorstellungen nur bedingt mit der Privatisierung anderer Bereiche, wie beispielsweise der Post oder der Bahn verglichen werden, da die emotionale Verbundenheit der Menschen zum Wald stark ausgeprägt ist. Der ökonomische Aspekt steht in den Augen der Bevölkerung nicht im Vordergrund.

Durch Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit könnte der Versuch unternommen werden, eine größere Zustimmung in der Bevölkerung für eine Privatisierung zu gewinnen, um **politischen Risiken** aus möglichen Volksbegehren und Volksentscheiden vorzubeugen. Da die Einstellung zur Privatisierung offensichtlich aber auf der Wertebene der Menschen verankert und damit tief verwurzelt ist, dürfen nicht zu hohe Erwartungen an den Erfolg derartiger Maßnahmen gestellt werden. Im Hinblick auf die hohen Transaktionskosten, die mit einer Privatisierung verbunden sind, erscheint es geboten, diese nur in der Gewißheit eines gesellschaftlichen Konsenses zu realisieren.

Zu überlegen ist auch, ob mit der Wahl einer bestimmten Privatisierungsform eine größere Akzeptanz durch die Bürger erwartet werden könnte. Hier sei auf das Beispiel Schwedens verwiesen, bei dem das große Interesse der Bevölkerung am Erwerb von Volksaktien am privatisierten Staatsforstbetrieb die Akzeptanz der Privatisierungsform dokumentierte. Zu berücksichtigen ist aber, daß in Schweden die Forstwirtschaft einen anderen Stellenwert besitzt als in Deutschland. In Schweden stellt die Forstwirtschaft im Gegensatz zu hier einen relevanten Wirtschaftsfaktor dar und die Schutz- und Er-

holungsleistungen des Waldes werden im vergleichsweise wenig dicht besiedelten Schweden nicht als derartig knappe Güter betrachtet wie in Deutschland.

Auch das Beispiel der Privatisierung der Österreichischen Bundesforste kann im Hinblick auf die Akzeptanz durch die Bevölkerung nicht auf Bayern übertragen werden. Die Bundesforste hatten sich in den Augen der Bevölkerung auch vor der Privatisierung aufgrund ihrer vorrangigen Ausrichtung auf ökonomische Ziele nicht vom Privatwald unterschieden.

Verwendete Literatur:

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN: Bayerische Staatsforstverwaltung. **Jahresbericht 1988 und 1998.**

BORCHERS, J.: **Privatisierung staatlicher Forstbetriebe.** Eine ökonomische Analyse zur Deregulierung im Bereich der Forstwirtschaft. Frankfurt a. M.: J. D. Sauerländer's Verlag 1996.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (Hrsg.): **Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1998.** Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag 1998.

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT (Hrsg.): **Österreichischer Waldbericht 1996.** Wien 1998.

FORSTLICHE BUNDESVERSUCHSANSTALT (Hrsg.): **Waldinventur 1992/96.** Zur Nachhaltigkeit im österreichischen Wald. Beilage der Österreichischen Forstzeitung Nr. 12/97.

FRANFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG: **Die Österreichischen Bundesforste verringern den Holzeinschlag.** 27.07.1999.

GEMEINSCHAFT VON GEWERKSCHAFTEN UND VERBÄNDEN IM ÖFFENTLICHEN DIENST (Hrsg.): **Privatisierung im öffentlichen Dienst.** Bonn: DBB Verlag 1998.

HESSISCHER WALDBESITZERVERBAND (Hrsg.): **Verwaltungsreform in Hessen.** Mitteilungsblatt Nr. 4/ 1999, S. 23.

KROTT, M.: **Forstorganisation im Leistungsvergleich.** Entwicklungsalternativen für ThüringenForst. Wissenschaftliches Fachgutachten. Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt 1997.

ÖSTERREICHISCHE BUNDESFORSTE AG: **Geschäftsbericht 1997 und 1998.**

ÖSTERREICHISCHE BUNDESFORSTE: **Jahresbericht 1996.**

PAULI, B.; SUDA, M.: **Privatisierung des Staatswaldes im Spiegel der öffentlichen Meinung.** Unveröffentlichte Kurzfassung des Lehrstuhl für Forstpolitik und Forstgeschichte der Technischen Universität München. 1998.

PFLEIDERER, E.-H.: **Regionale Forstwirtschaft in globalen Märkten.** Vortrag am 8.7.1998 auf dem Kongreß INTERFORST 98 in München.

RAMSAUER, R.H.: **Bundesforste mit klarem Rahmen der Aktiengesellschaft.** Leserbrief in der FAZ vom 14.09.1999.

RÜMLER, R.: **Privatisierung der Landesforstverwaltung: Konsequenzen aktueller Konzepte der Verwaltungsmodernisierung?** Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften 1998/99.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): **Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1998.** Stuttgart: Metzler-Poeschel Verlag.