



Pilotprojekte brauchen einen Piloten

Evaluation der Pilotprojekte zur direkten Förderung
der Holzvermarktung und der Waldbewirtschaftung
in Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen
Nordrhein-Westfalens

Andy Selter, Thomas Hörnig und Ulrich Schraml

Arbeitsbericht 01/2013

ISSN 1865-3863

Zitiervorschlag

Selter, A., Hörnig, T., Schraml, U. (2013): Pilotprojekte brauchen einen Piloten - Evaluation der Pilotprojekte zur direkten Förderung der Holzvermarktung und der Waldbewirtschaftung in Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen Nordrhein-Westfalens. Arbeitsbericht 01/2013, Professur für Forst- und Umweltpolitik, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.

Im Auftrag des

Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

Inhalt

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	6
1 Kurzfassung	7
2 Einführung	10
2.1 Forstpolitischer Hintergrund	10
2.2 Entwicklung der Pilotprojekte	14
2.2.1 Beschreibung der Ausgangslage	14
2.2.2 Umstellungsprozess PP1 – eigenständige Holzvermarktung	16
2.2.3 Umstellungsprozess PP2 – direkte Förderung von Betreuungsdienstleistungen	16
2.2.4 Unterstützung der Pilotprojekte in der Initialphase	18
2.3 Ziel und Umfang der Evaluation	19
3 Ergebnisse	23
3.1 Rahmenbedingungen der Privatwaldförderung	23
3.2 Motivation der Waldbesitzer zu größerer Eigenverantwortung	29
3.2.1 Vorausschauende Anpassung von FBG-Strukturen	30
3.2.2 Erweiterung des eigenen Gestaltungsspielraums	31
3.2.3 Transparenz des Holzvermarktungsprozesses	32
3.2.4 Holzpreis und Vermarktungskosten	33
3.3 Leistungsfähigkeit der eigenständigen Holzvermarktung	34
3.3.1 Vergleich der Vermarktungsmengen von Pilotprojekten und Landesbetrieb	34
3.3.2 Holzpreis und Vermarktungsstrukturen	35
3.3.3 Vermarktung außerhalb des Forstwirtschaftlichen Zusammenschlusses	36
3.4 Leistungsfähigkeit der eigenständigen Beförderung	38
3.4.1 Bildung von Marktpreisen für Betreuungsdienstleistungen	38
3.4.2 Inanspruchnahme von Betreuungsdienstleistungen	39
3.4.3 Kriterien für die Wahl des Betreuungsförsters	44
3.4.4 Abwicklung des Förderverfahrens	46
3.5 Geschäftsprozesse in den Betreuungsmodellen	47
3.5.1 Referenzgruppe - indirekte Förderung	47
3.5.2 Modell PP1 - eigenständige Holzvermarktung	51
3.5.3 Modell PP2 - direkte Förderung der Betreuungsleistungen	55

4	Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Privatwaldförderung	58
4.1	Hemmende und fördernde Faktoren für die direkte Förderung	58
4.2	Schnittstelle Holzbereitstellung und Holzvermarktung	61
4.3	Forstpolitische Ziele klar kommunizieren	63
4.4	Stärkung eigenständiger Strukturen	65
4.5	Weiterentwicklung der direkten Förderung von Betreuungsdienstleistungen	70
5	Methodisches Vorgehen	72
5.1	Konzept der Evaluation	72
5.2	Datenaufnahme und Bewertung.....	73
5.2.1	Befragung von FBG-Vorständen	73
5.2.2	Geschäftsprozess- und Schnittstellenanalyse	75
5.2.3	Expertengespräche.....	75
5.2.4	Waldbesitzerbefragung	75
5.2.5	Dokumentenanalyse.....	77
5.3	Dialog mit den Akteuren	77
6	Literatur und Quellen	80

Vorwort

"Pilotprojekte brauchen einen Piloten". Mit diesem Zitat aus dem Interview mit einem Waldbesitzer überschreiben wir den Schlussbericht einer Untersuchung, die uns an der Professur in den letzten beiden Jahren intensiv beschäftigt hat. Die Aussage dokumentiert den von vielen Gesprächspartnern gehegten Wunsch, Klarheit zu erlangen, in welche Richtung sich die Privatwaldpolitik in Nordrhein-Westfalen entwickeln wird, mit welchen Instrumente sie ihre Ziele zukünftig erreichen möchte und wer - um im Bild zu bleiben - dann am Steuer sitzt. Wir hoffen, dass die nun vorliegenden Ergebnisse eine Orientierungshilfe für die anstehenden Entscheidungen sind und sowohl Waldbesitzer als auch Förster im Land weniger von den Geistern der Vergangenheit der staatlichen Holzvermarktungspraxis (Klausner-Verträge) getrieben werden, sondern neuen Leitbildern für Kooperationsmodelle aus privaten und staatlichen Akteuren folgen können.

Die Evaluation der Pilotprojekte wurde von vielen Personen unterstützt, die als Gesprächspartner zur Verfügung standen, Daten sammelten oder Veranstaltungen begleitet haben. Vor allem den rund 900 Waldbesitzern, die einen Fragebogen ausfüllten oder Interviews gewährten sowie den Forstleuten in Ministerium, Leitung des Landesbetriebes sowie der Pilotregion im Sauerland sei herzlich gedankt.

Die Evaluation war aber auch ein attraktives Thema für mehrere Abschlussarbeiten unseres Studienganges Forstwissenschaften. Vor allem Frau Schweizer, Herr Hofmann und Herr Hörnig haben diese Chance genutzt und zu dieser Untersuchung beigetragen. Es freut mich, dass alle Studierenden, die an dieser Evaluation mitgewirkt haben, sich mit dem Thema Privatwaldförderung qualifizieren konnten und inzwischen als Trainee oder Referendar in einer Landesforstverwaltung berufliche Zukunft gefunden haben. Ich möchte dies als gutes Zeichen deuten für den Weg, den das in einigen Bundesländern momentan arg gebeutelte Feld der Privatwaldförderung zukünftig wieder nehmen wird.

Prof. Dr. Ulrich Schraml

Freiburg im Mai 2013

Abkürzungsverzeichnis

BvFF	Bundesverband Freiberuflicher Forstsachverständiger
FBB	Forstbetriebsbeamte
FBG	Forstbetriebsgemeinschaft (Der im Text verwendete Begriff umfasst verschiedene Formen des forstlichen Zusammenschlusses wie Waldgenossenschaften und Waldwirtschafts-genossenschaften. Zur einfacheren Lesbarkeit werden diese zusammenfassend als FBG bezeichnet)
Fm	Festmeter
FWV	Forstwirtschaftliche Vereinigung
FWZ	Forstwirtschaftlicher Zusammenschluss
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz
ha	Hektar
LB WH	Landesbetrieb Wald und Holz Nordrhein-Westfalen
LFoG	Landesforstgesetz
MKULNV	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
OWL	Ostwestfalen-Lippe
PP1	Pilotprojekt 1 - eigenständige Holzvermarktung
PP2	Pilotprojekt 2 - direkte Förderung der Betreuungsdienstleistung
RL	Revierleiter
SL	Sauerland
WB	Waldbesitzer
WHS	WaldHolz Sauerland GmbH

Anmerkung

Zur Wahrung der besseren Lesbarkeit beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die männliche Form mancher Begriffe (Waldbesitzer, Forstbetriebsbeamter etc.). Auf die Verwendung von Doppelformen sowie einer neutralen Form wird verzichtet. Die weibliche Form ist der männlichen natürlich gleichgestellt.

1 Kurzfassung

Ausgelöst durch Bedenken des Bundeskartellamts gegenüber dem in Nordrhein-Westfalen dominierenden System einer indirekten Förderung des Privatwaldes sowie durch eine sich verschlechternde Haushaltssituation kündigte die Landesregierung im Jahr 2006 für den Bereich der Privatwaldförderung einen forstpolitischen Kurswechsel an. Im Jahr 2009 wurde eine Umstellung von indirekter auf direkte Förderung zur Erprobung beschlossen. Um die Eigenständigkeit des Forstlichen Zusammenschlusswesens zu fördern, wurden im Sauerland Pilotprojekte zur eigenständigen Holzvermarktung und zur eigenständigen Waldbewirtschaftung initiiert.

Im Pilotprojekt zur eigenständigen Holzvermarktung bleibt weiterhin der Landesbetrieb für die waldwirtschaftliche Betreuung der 19 teilnehmenden Zusammenschlüsse und ihrer Mitglieder zuständig, während in sieben weiteren Zusammenschlüssen diese Aufgabe von privaten Dienstleistern übernommen wird. Die für die Betreuung entstandenen Kosten können sich diese Zusammenschlüsse zu 80 % vom Land erstatten lassen.

Durch eine unabhängige Evaluation ließ das Land Nordrhein-Westfalen prüfen, ob das im Sauerland eingeführte Instrument der direkten Förderung geeignet ist, die forstpolitischen Ziele des Landes zu erreichen. Mit der Evaluation wurde das Institut für Forst- und Umweltpolitik der Universität Freiburg im Januar 2011 beauftragt. Das Bewertungskonzept fußt auf zwei Säulen. Neben der eigenständigen Datenaufnahme des Auftragnehmers in Form von Befragungen und der Analyse bestehender Datensätze folgte sie einem partizipativen Ansatz, der die Akteure der forstlichen Betreuung in die Erhebung und Bewertung der Daten einbezieht.

Im Ergebnis wird deutlich, dass die mit den Pilotprojekten verfolgten Ziele trotz der noch kurzen Anlaufphase in Teilen bereits erreicht werden konnten. Während die eigenständige Betreuung (PP2) nach einer Phase intensiver Unterstützung der FBG Führungsebene zu funktionierenden Strukturen geführt hat, wird die eigenständige Holzvermarktung durch ungeklärte Rollenverhältnisse, die sich als konfliktträchtig erweisen, in einem Teil der teilnehmenden Zusammenschlüsse behindert.

Dafür sind verschiedene Faktoren verantwortlich zu machen. So wurde deutlich, dass sich die Führungskräfte der Zusammenschlüsse mit einer Teilnahme an den Pilotprojekten für eine in der Zukunft erwartete größere Eigenständigkeit vorbereiten wollten und darin einen bewusst gemachten Schritt in die damals politisch vorgezeichnete Richtung sahen. Im Projektverlauf wurden die ursprünglichen politischen Ziele aber nicht mehr eindeutig kommuniziert oder sogar in Frage gestellt. Die in der Pilotregion entstehende Unsicherheit

wird durch das seit 2001 schwebende Kartellrechtsverfahren weiter verstärkt und hemmt vor Ort die Kooperationsbereitschaft der Akteure. Alle Teilnehmer der Pilotprojekte beklagen die unsicheren Rahmenbedingungen bezüglich der zukünftigen Ausrichtung der forstlichen Förderung. Um eine Weiterentwicklung der eigenständigen Strukturen zu unterstützen, sollten daher die politischen Ziele von den Leitungsebenen in Verwaltung und Verbänden klarer kommuniziert und von den jeweiligen Organisationskulturen mitgetragen werden.

Die Schnittstellen von Holzbereitstellung und Holzvermarktung sind in den einzelnen Zusammenschlüssen der Pilotregion momentan sehr heterogen gestaltet. Die betreuenden Forstleute nehmen ihre Aufgaben in der Betreuung in unterschiedlicher Weise wahr. So konnte einerseits herausgearbeitet werden, dass sich die Mehrzahl der Betreuungsförster auf die Ansprüche der jeweiligen Zusammenschlüsse sehr spezifisch einstellen. Andererseits stellte sich heraus, dass ein unklares Aufgabenspektrum bei den Landesförstern auch zu passivem Verhalten, zu Unzufriedenheit und Widerständen führt. Der Landesbetrieb Wald und Holz sollte daher für die in den Pilotprojekten beteiligten Forstbetriebsbeamten klare Aufgabenfelder definieren und ein differenziertes Dienstleistungsangebot schaffen, das für verschiedene Wege der eigenständigen Vermarktung Gültigkeit besitzt. Mit den Vorständen der Zusammenschlüsse muss die Aufgabenverteilung klar geregelt und die entsprechenden Kostensätze für erweiterte Dienstleistungen, die über die ständige tätige Mithilfe mit ruhend gestelltem Holzverkauf hinaus gehen, kommuniziert werden.

Die waldwirtschaftliche Betreuung und die Holzvermarktung werden auch in den sieben Forstbetriebsgemeinschaften, die einen privaten Dienstleistungsförster beauftragt haben, von unterschiedlichen Vertragspartnern übernommen. Es können aber nicht dieselben Konflikte wie im Pilotprojekt zur eigenständigen Holzvermarktung festgestellt werden. Vielmehr hat sich hier eine aktive Kommunikation zwischen Holzbereitstellung und privaten Vermarktungsorganisationen herausgebildet und bewährt. Das Modell der eigenständigen Beförderung kann durch ein vereinfachtes Ausschreibungsverfahren unterstützt werden.

Es wird deutlich, dass die privaten Vermarktungsorganisationen zum heutigen Zeitpunkt noch zu wenig Holz umsetzen um dauerhaft eine angemessene Rolle als Marktpartner spielen und einer aus volkswirtschaftlicher Sicht als problematisch zu erachtenden Zersplitterung auf Anbieterseite entgegen wirken zu können. Daher ist eine gezielte, auf den Aufbau professioneller Strukturen und Organisationsabläufe gerichtete Förderung der Forstwirtschaftlichen Vereinigung als Dachorganisation zum jetzigen Zeitpunkt weiterhin sinnvoll. Die Neugestaltung der Förderrichtlinie sollte ggf. dafür Sorge tragen, dass einerseits die Finanzmittel zur Förderung der Eigenständigkeit auf Ebene des Zusammenschlusses

oder der Vereinigung eingesetzt werden und andererseits die einzelnen Waldbesitzer beider Vermarktungssysteme finanziell gleichbehandelt werden.

Zusammenfassend betrachtet lassen die heterogenen Waldbesitzstrukturen des Landes Nordrhein-Westfalen keine pauschale Übertragung aller in den Pilotprojekten gemachten Erfahrungen auf alle anderen Landesteile zu. Daher sollte in der landespolitischen Debatte weniger die Breite des staatlichen Dienstleistungsangebotes im Vordergrund stehen als vielmehr die Leistungstiefe, die zukünftig in verschiedenen Regionen verfolgt werden soll. Ein genereller Verzicht auf indirekte Förderung würde die dafür nötige Flexibilität aber unmöglich machen. Ein modulares Modell, das lokal angepasste Kooperationen aus staatlichen und privaten Akteuren fördert, könnte dies leisten.

2 Einführung

2.1 Forstpolitischer Hintergrund

Der Kleinprivatwald steht bereits seit einigen Jahren in einem besonderen Fokus der Forstpolitik. Zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen machen deutlich, dass sich die Lebensstile vieler Eigentümer und damit auch deren Bewirtschaftungsziele markant verändern (Mutz 2009, Suda et al. 2009, Selter 2006, Schraml 2005). Debatten über „Urbane Waldbesitzer“ oder die schwierige „Holzmobilisierung“ werden vor dem Hintergrund hoher Holznachfrage deutschlandweit geführt. Dabei fällt manchmal der Fokus der Diskussion sehr stark auf die eher exotischen Beispiele „neuer“ Eigentübertypen und deren Kleinstflächen, verliert aber den wesentlichen Anteil jener Eigentümer aus dem Blick für die Waldbesitz gerade in einem als unsicher erlebten wirtschaftlichen Umfeld wichtige Kapitalanlage und Einkommensquelle ist. Der Befund muss daher lauten, dass die Heterogenität der Eigentümerziele größer wurde und sich die Extreme innerhalb des bestehenden regionalen Musters aus unterschiedlichen Besitzgrößen und Agrarstruktur weiter vergrößert haben (Schraml 2012). Extreme Heterogenität einer Gruppe stellt sowohl für deren eigene Bemühungen sich zu koordinieren als auch für die staatliche Politik eine besondere Herausforderung dar. In der Waldpolitik beruht die besondere Relevanz darauf, dass große Segmente des Holzmarktes auf einer gelungenen Koordination des Angebots, also der Waldbesitzer beruhen. Der Marktzugang der großen Gruppe der Kleinwaldbesitzer beruht auf deren Bereitschaft zur Kooperation bzw. der Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen, die diese unterstützen. Aber auch vor dem Hintergrund der hohen Erwartungen an die Waldeigentümer, die sich aus Politikfeldern wie der Energiewende, der Anpassung an den Klimawandel, einer möglichen Bioökonomie oder der Biodiversitätspolitik ergeben, erhalten diese Fragen zusätzliche Relevanz.

Seit 2001 ist das Bundeskartellamt mit der derzeit gängigen Praxis verschiedener Bundesländer hinsichtlich der gemeinsamen Holzvermarktung über alle Waldbesitzarten hinweg sowie der staatlichen Beratungs- und Betreuungsdienstleistung für private und kommunale Waldbesitzer befasst. Die vier besonders betroffenen Bundesländer und das Kartellamt einigten sich zunächst jeweils auf ein Konkretisierungspapier, das die künftige Vermarktungspraxis kartellrechtskonform regelt (Bundeskartellamt 2009). Ausgehend von diesem Papier wurden Verpflichtungszusagen der betroffenen Bundesländer akzeptiert und als verbindlich erklärt, woraufhin das kartellrechtliche Verfahren zur gemeinsamen Holzvermarktung vorbehaltlich eingestellt wurde. Gegenüber Baden-Württemberg wurde das Rundholzverfahren inzwischen wieder aufgenommen.

Neben dem Kartellrechtsverfahren zur Holzvermarktung sind einige Bundesländer, darunter auch Nordrhein-Westfalen, einer kartellrechtlichen Überprüfung der Beratungs- und Betreuungspraxis ihrer Forstverwaltungen ausgesetzt. Eine Wettbewerbsbeschwerde des Bundesverbandes Freiberuflicher Forstsachverständiger bewirkte, dass das Bundeskartellamt ein Verfahren gegen das Land Brandenburg eröffnete, das sogenannte „Dumping-Verfahren“ (vgl. HZB 2005). Das Land Nordrhein-Westfalen konnte durch die Ankündigung, die Betreuungsleistungen marktneutral anbieten zu wollen und die Einrichtung von Pilotprojekten ein formelles Verfahren verhindern (vgl. HZB 2006a, HZB 2006b).

Da die Bundesländer vor dem Hintergrund der sich verschlechternden Haushaltssituation gleichzeitig begonnen haben, Reformen ihrer Verwaltungen einzuleiten, entstand weiterer Anpassungsdruck auf das bestehende System der Beratung und Betreuung von Waldbesitzern. Dies rückte zunehmend die Forstlichen Zusammenschlüsse in den Fokus, ein traditionsreiches Instrument der Privatwaldpolitik, dem sich die Länder bislang jedoch mit großen regionalen Unterschieden und verschiedensten Kooperationsbeziehungen zur staatlichen Verwaltung bedienen.

Dieser Veränderungsbedarf gilt naturgemäß vor allem in den privatwaldreichen Bundesländern. Mit 915.800 ha sind in Nordrhein-Westfalen 27 % der Landesfläche bewaldet. Neben 3 % Bundeswald, 13 % Landeswald und 19 % Körperschaftswald umfasst der Privatwald zwei Drittel dieser Fläche, also knapp 600.000 ha. Damit ist Nordrhein-Westfalen das Bundesland mit dem höchsten Privatwaldanteil in Deutschland. Das private Waldeigentum verteilt sich auf ca. 150.000 Waldbesitzer, woraus sich ein durchschnittlicher Privatwaldbesitz von etwa 4 ha ergibt. Etwa ein Drittel der Waldfläche ist der Eigentumsgrößenklasse unter 20 ha zuzurechnen und liegt in der Hand von über 130.000 Waldbesitzern (Becker und Borchers 2000). Der durchschnittliche Waldbesitz in dieser Größenklasse beträgt nur noch 1,4 ha.

Mit dem Ziel, Strukturschwächen im Privatwald zu überwinden, wurde in Nordrhein-Westfalen ein forstliches Zusammenschlusswesen etabliert, das einen im Bundesvergleich hohen Organisationsgrad mit zunehmender Bedeutung in der Privatwaldbewirtschaftung aufweist. Vom Landesbetrieb Wald und Holz werden derzeit 350.000 ha Privatwald betreut, die in 450 Zusammenschlüssen (Forstbetriebsgemeinschaften, Waldgenossenschaften, Waldwirtschafts-genossenschaften, etc.) organisiert sind (LB WH 2010).

Die Betreuung umfasst laut § 11 LFoG das kostenlose Angebot von „Rat und Anleitung“ und die entgeltpflichtige „tätige Mithilfe“ bei der Bewirtschaftung des Privat- und Kommunalwaldes. Als „tätige Mithilfe“ wird die „...vertragliche Übernahme von Aufgaben der

Planung und Überwachung des Betriebsvollzuges (technische Betriebsleitung) und des forstlichen Betriebsvollzuges (Beförderung) sowie die Erstellung eines Betriebsplanes oder Betriebsgutachtens (Forsteinrichtung)“ verstanden (§ 11 (2) LFoG). In dieser Definition ist auch die Übernahme des Holzverkaufs als Bestandteil der „tätigen Mithilfe“ enthalten. Die Höhe der jeweils aktuellen Entgelte für Leistungen im Rahmen der „tätigen Mithilfe“ wird nach Herstellung des Einvernehmens mit dem Finanzministerium und dem zuständigen Landtagsausschuss per Erlass durch das MKULNV festgelegt und in der sogenannten Entgeltordnung veröffentlicht (z.B. MUNLV 2009b oder MKULNV 2012).

Auf Initiative des Verbands der Deutschen Säge- und Holzindustrie e.V. (VDS) prüfte die Landeskartellbehörde Nordrhein-Westfalen ein kartellwidriges Verhalten, betreffend den gemeinsamen Holzverkauf verschiedener Besitzarten, koordiniert durch den Landesbetrieb Wald und Holz Nordrhein-Westfalen (LB WH). Aus gegebenem Anlass wurde der zu prüfende Sachverhalt an das Bundeskartellamt abgegeben (Bundeskartellamt 2009). Hauptkritikpunkt an der jahrzehntelang ausgeführten Holzvermarktung ist die flächendeckende Bündelung des Rundholzaufkommens im Zuständigkeitsgebiet des Landesbetriebs Wald und Holz. Auf der Basis von Verträgen zur „ständigen tätigen Mithilfe“ mit Privatwald- und Körperschaftswaldbesitzern findet die Rundholzvermarktung der kommunalen und privaten Waldbesitzer gemeinsam mit den anfallenden Rundholzmengen aus dem Staatswald statt. Das Holz wird durch den Landesbetrieb Wald und Holz gebündelt und an die weiterverarbeitende Industrie veräußert. Das auf diesem Wege vermarktete Holzvolumen betrug nach Angaben des Landesbetriebs Wald und Holz im Jahr 2006 ca. 41 % des tatsächlich getätigten gesamten Holzeinschlags (Bundeskartellamt 2009). Auf Grund der Konzentration auf Anbieterseite und der damit verbundenen Marktmacht hinsichtlich der Preisgestaltung hat das Bundeskartellamt ein Ermittlungsverfahren, das sogenannte Rundholzverfahren, „wegen Verstoß gegen § 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) und Art. 81 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) gemäß dem § 32 b des GWB“ (Bundeskartellamt 2009) eingeleitet, um dem Verdacht eines unzulässigen Vertriebskartells nachzugehen. Das Engagement des Landesbetriebs im Wirtschaftsverkehr erfolgt nach Meinung des Bundeskartellamts nicht mehr in hoheitlicher, sondern vielmehr in unternehmerischer Form.

Das Bundeskartellamt bewertet in diesem Zusammenhang die Dienstleistung „Betreuung“ oder auch „tätige Mithilfe“ als wettbewerbswidrig, da diese nicht zu kostendeckenden Preisen angeboten wird. Beansprucht ein Forstwirtschaftlicher Zusammenschluss in Nordrhein-Westfalen das Betreuungsangebot des Landesbetriebs Wald und Holz, fallen auch hier die

Kosten relativ gering aus, da dem Klienten lediglich ein Teil des Aufwands in Rechnung gestellt wird.

Durch die indirekte Förderung im Bereich der Betreuungsdienstleistung ist es freiberuflichen Forstsachverständigen z.B. in Nordrhein-Westfalen kaum möglich bei der Vergabe von Aufträgen wettbewerbsfähig zu sein, da die Inanspruchnahme eines freiberuflichen Forstsachverständigen außerhalb der Pilotprojekte nicht gefördert wird. Aus Sicht der Wettbewerbshüter ist die forstliche Betreuung als „Hilfe zur Selbsthilfe“ in dieser Form aus wettbewerbsrechtlichen Gründen nicht zulässig. Mangels eines gesetzlich verliehenen Monopols stuft das Kartellamt die forstwirtschaftlichen Dienstleistungen auf Grund des flächendeckenden, aber bei weitem nicht kostendeckenden Betreuungsangebots als Wettbewerbsverzerrung ein (Reh 2005).

Ausgelöst durch die Bedenken des Bundeskartellamts an der indirekten Förderung und die angespannte Haushaltslage Nordrhein-Westfalens, leitete die damalige Landesregierung einen Umbruch ein. Bereits im Jahr 2006 wurde ein forstpolitischer Kurswechsel in Nordrhein-Westfalen angekündigt und die damit einhergehende Umstellung des Förderkatalogs von indirekten auf direkte Fördermaßnahmen im Rahmen von Pilotprojekten im Jahr 2009 beschlossen (Uhlenberg 2009).

Die zwischen dem Land und dem Bundeskartellamt vereinbarten Verpflichtungszusagen wurden mit dem Bundeskartellamtsbeschluss B2-90/01-2 als rechtsverbindlich erklärt und das Rundholzverfahren wurde auf dieser Grundlage vorbehaltlich eingestellt. Die Verpflichtungszusagen beinhalten die Unterstützung von Pilotprojekten durch die Wege erkundet werden sollen, wie die zukünftige Förderung des privaten Waldbesitzes wettbewerbsrechtlich einwandfrei gestaltet werden kann. Um den rechtlichen Rahmen für die Umstellung auf direkte Förderung in den im Sauerland eingerichteten Pilotprojekten zu schaffen, erließ das Land Nordrhein-Westfalen im Oktober 2008 die entsprechende Förderrichtlinie (MULNV 2009a).

Mit der Initiierung der Pilotprojekte zur „Eigenständigen Holzvermarktung“ (PP1) und zur „Eigenständigen Beförderung“ (PP2) hat sich das Land Nordrhein-Westfalen im Wesentlichen der Stärkung des forstlichen Kerngeschäfts der Forstbetriebsgemeinschaften verschrieben. Über die gezielte Förderung einer Professionalisierung und unternehmerischen Ausrichtung des forstwirtschaftlichen Zusammenschlusswesens sollen eigenständige, leistungsorientierte sowie effizient und zuverlässig arbeitende Waldbewirtschaftungs- und Holzvermarktungsstrukturen geschaffen werden.

2.2 Entwicklung der Pilotprojekte

2.2.1 Beschreibung der Ausgangslage

Seit dem Jahr 2005 wurden die Vorsitzenden von Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen in ganz Nordrhein-Westfalen durch den Landesbetrieb Wald und Holz und das MKULNV im Rahmen von Informationsveranstaltungen ausführlich über die sich ändernden Rahmenbedingungen der forstlichen Förderung informiert (vgl. Abb. 1). Im Juni 2008 organisierte der Landesbetrieb Wald und Holz eine Fachtagung für Vorstände von Forstbetriebsgemeinschaften in Schwerte, die sich unter dem programmatischen Titel „Partnerschaft zwischen Waldbesitz und Landesforstverwaltung in Nordrhein-Westfalen“ intensiv mit der Problematik „Dumping-Verfahren“ auseinandersetzte. In einer gemeinsamen Erklärung, dem sogenannten „Schwerter Papier“, wurden zwischen dem Waldbauernverband, dem Waldbesitzerverband der Gemeinden, Gemeindeverbände und öffentlich-rechtlichen Körperschaften in NRW und dem Landesbetrieb Wald und Holz Strategien zur Weiterentwicklung der Betreuung des Nichtstaatswaldes vereinbart. Auf diesem Wege wurden die Vertreter des privaten und kommunalen Waldeigentums schon vor Beginn der Pilotprojekte in den Umstellungsprozess einbezogen.

Durch das Schwerter Papier wurden die Vertreter des Waldbesitzes in den Umstellungsprozess einbezogen und Leitlinien für die zukünftige Förderung des Privat- und Kommunalwaldes gemeinsam beschrieben.

Die im Jahre 2009 initiierten Pilotprojekte beziehen sich ausschließlich auf die Gebietskulisse von drei Forstwirtschaftlichen Vereinigungen mit deren Mitgliedszusammenschlüssen aus dem Märkischen Kreis, dem Hochsauerlandkreis, dem Kreis Olpe und dem Oberbergischen Kreis. Diese Region zeichnet sich durch einen hohen Nadelholzanteil, überdurchschnittlich große Waldeigentumsflächen und einen vergleichsweise hohen Organisationsgrad aus. Bereits Becker und Borchers (2000) wiesen auf diese vergleichsweise guten strukturellen Bedingungen hin und empfahlen eine weitere Professionalisierung der vorhandenen Forstbetriebsgemeinschaften, um das Zusammenschlusswesen vor allem in den Bereichen Holzvermarktung und Logistik unabhängiger und eigenständiger zu machen.

Die Erprobung der eigenständigen Holzvermarktung und Betreuung erfolgte in einer Region, die relativ günstige Voraussetzungen für Forstliche Zusammenschlüsse und Dienstleister bietet.

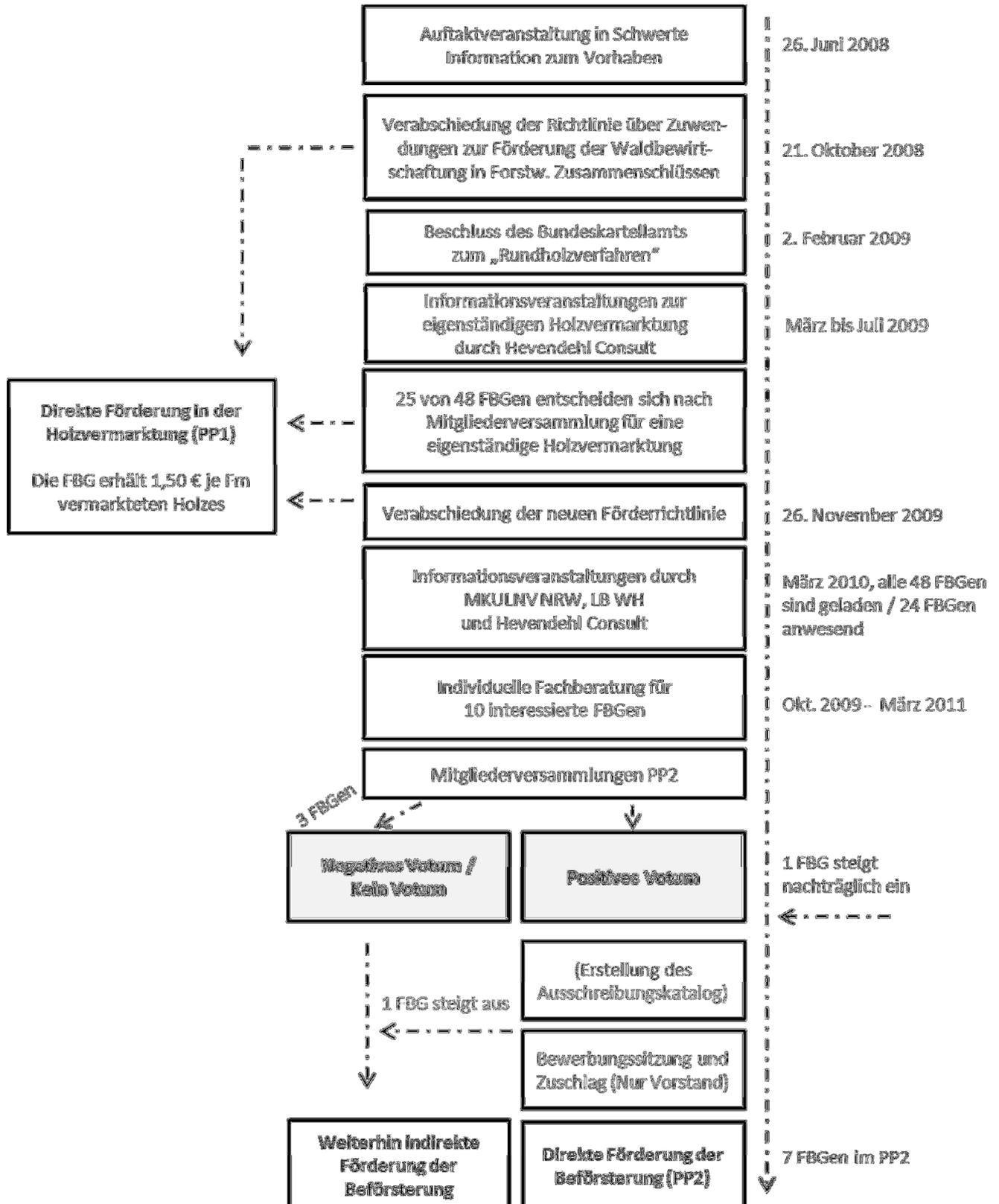


Abbildung 1: Verlauf des Umstellungsprozesses von der indirekten zur direkten Förderung in den Pilotprojekten.

2.2.2 Umstellungsprozess PP1 – eigenständige Holzvermarktung

Im Pilotprojekt 1 soll das Holz durch den Zusammenschluss gebündelt und eigenständig, d.h. über eine private Vermarktungsgesellschaft, vermarktet werden. Für die waldbwirtschaftliche Betreuung des Zusammenschlusses und seiner Mitglieder bleibt weiterhin der Forstbetriebsbeamte des Regionalforstamts zuständig.

Mit Gründung der waldbesitzereigenen Vermarktungsgesellschaft WaldHolz Sauerland GmbH durch die drei Forstwirtschaftlichen Vereinigungen Olpe, Märkischer Kreis und Hochsauerlandkreis sowie dem Westfälisch-Lippischen Landwirtschaftsverband wurden schon 2007 Voraussetzungen für eine waldbesitzerseitig organisierte Holzvermarktung geschaffen. In der Projektkulisse des Pilotprojektes 1 waren 48 Forstliche Zusammenschlüsse mit einer Fläche von etwa 58.800 ha potentiell teilnahme- und förderberechtigt. Im Mai 2009 haben sich 26 forstliche Zusammenschlüsse mit einer Gesamtfläche von gut 29.000 ha für die direkte Holzvermarktung entschieden und ihre Satzungen entsprechend angepasst. Die Forstwirtschaftliche Vereinigung Olpe nimmt mit 17 Forstbetriebsgemeinschaften, die Forstwirtschaftlichen Vereinigungen Sauerland und Lüdenscheid nehmen mit sieben bzw. zwei Forstbetriebsgemeinschaften an der direkten Förderung der Holzvermarktung teil. Über die Bündelung der anfallenden Holzmengen der jeweiligen FBG-Mitglieder sowie über die Vermittlung und anschließende Vermarktung des Holzes, z.B. über die WaldHolz Sauerland GmbH, praktizieren die am Pilotprojekt 1 teilnehmenden Forstbetriebsgemeinschaften eine eigenständige Holzvermarktung. Unterstützend stehen ihnen hierzu private (bei gleichzeitiger Teilnahme am Pilotprojekt 2) oder staatliche Betreuungsförster zur Seite, die die eigentliche Holzbereitstellung organisieren. Für jeden Festmeter in diesem Sinne eigenständig vermarkteten Holzes erhalten die Forstbetriebsgemeinschaften eine direkte Förderung von 1,50 €.

2.2.3 Umstellungsprozess PP2 – direkte Förderung von Betreuungsdienstleistungen

In Pilotprojekt 2 soll die Eigenständigkeit der Forstbetriebsgemeinschaften im Bereich der Waldbewirtschaftung gestärkt werden, um die bislang indirekt geförderte und laut Kartellbeschluss B2-90/01-2 wettbewerbswidrige Betreuungspraxis wettbewerbsrechtlich einwandfrei zu gestalten. Als wesentliche Neuerung müssen die Forstbetriebsgemeinschaften die Kosten für vertraglich „eingekaufte“ Dienstleistungen der tätigen Mithilfe zunächst in voller Höhe selbst tragen. Anschließend können sich die Zusammenschlüsse die entstandenen Kosten zu 80 % vom Land erstatten lassen, wenn die festgeschriebenen Voraussetzungen erfüllt sind. Durch diese Umstellung von indirekter auf

direkte Förderung soll neben einer Gewährleistung der Chancengleichheit am freien Beratermarkt eine Professionalisierung der Forstbetriebsgemeinschaften vorangetrieben und damit ebenfalls deren Eigenständigkeit gestärkt werden.

Die Haushaltsplanung des MKULNV sah vor, dass bis zu 10.000 ha oder sechs bis acht Forstbetriebsgemeinschaften im Rahmen der direkten Förderung betreut werden. Bis Juli 2010 haben sich sechs forstliche Zusammenschlüsse für die eigenständige Beförderung entschieden und im April 2011 kam ein weiterer Zusammenschluss hinzu. Im Pilotprojekt 2 wird somit eine Gesamtfläche von rund 7.700 ha direkt gefördert. Alle Teilnehmer des PP2 nehmen gleichzeitig am PP1 teil (vgl. Abb. 2). Sechs der sieben Teilnehmer gehören zur Forstwirtschaftlichen Vereinigung Olpe und eine FBG zur Forstwirtschaftlichen Vereinigung Sauerland. Eine weitere FBG aus dem Bereich der FWV Olpe hat das Ausschreibungsverfahren zum PP2 komplett durchlaufen. Nach Sichtung der eingegangenen Angebote hat der Vorstand aber entschieden, die bisherige Form der Beförderung durch den Landesbetrieb beizubehalten. Ausschlaggebend für die Entscheidung des Vorstands war die spontane Wiederbesetzung der vakanten Försterstelle mit einem unbefristeten Vertrag.

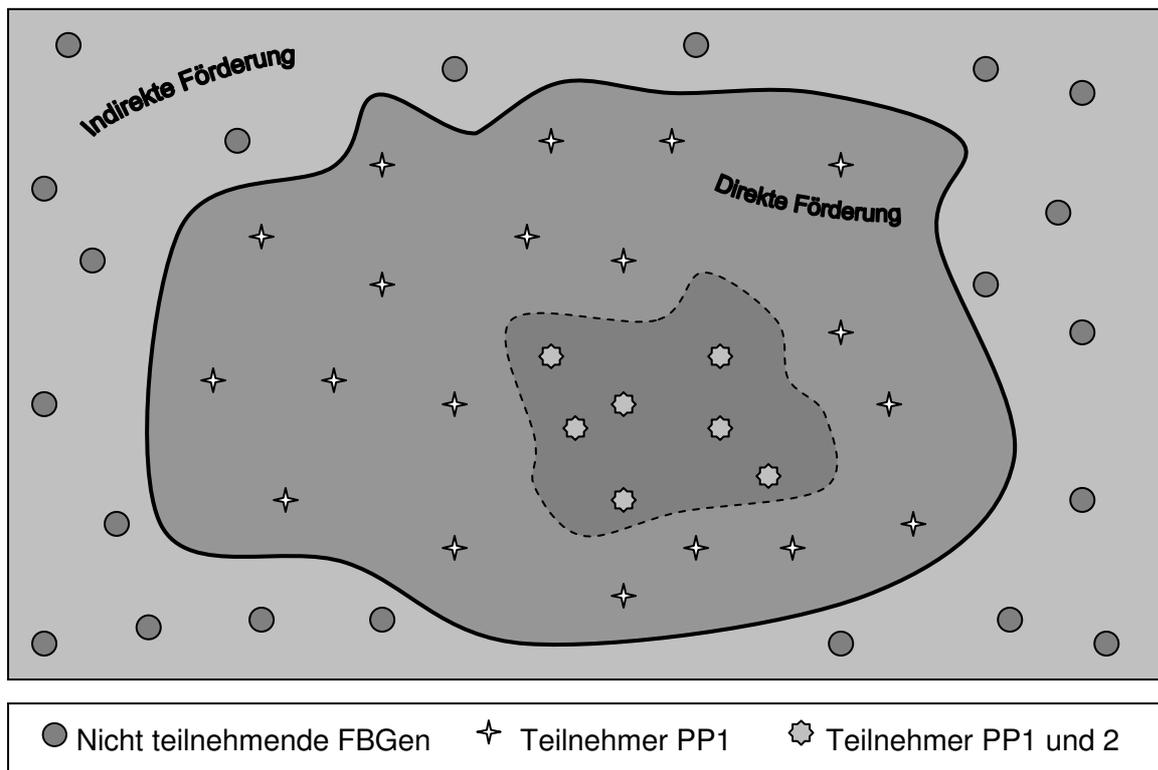


Abbildung 2: Schematische Darstellung der Gebietskulisse.

2.2.4 Unterstützung der Pilotprojekte in der Initialphase

Herr Jörn Hevendehl von der Firma Hevendehl Consult wurde vom Waldbauernverband beauftragt, als Moderator und Vermittler in der Anfangsphase des Pilotprojektes 1 sowie als Berater für die Zusammenschlüsse, die Interesse an der Teilnahme am Pilotprojekt 2 bekundet hatten, zu wirken. Die Finanzierung von Hevendehl Consult erfolgte vollständig über das Land Nordrhein-Westfalen. Zwischen März und Juli 2009 informierte Herr Hevendehl die Waldeigentümer oder deren Vertreter bei über 40 Treffen, z.T. im Rahmen von Mitgliederversammlungen, zum Thema direkte Förderung der eigenständigen Holzvermarktung (PP1). Ziel war es, die Zusammenschlüsse in der Entscheidung bezüglich einer möglichen Teilnahme am PP1 zu unterstützen.

Im Rahmen der Beratung für PP2 wurde durch die Firma Hevendehl Consult eine Aufbau- und Ablauforganisation der eigenständigen Beförderung unter Berücksichtigung praktischer, förderrechtlicher, steuer- und sozialrechtlicher Gesichtspunkte entworfen. Da die Ausschreibung von Betreuungsdienstleistungen für die teilnehmenden Forstbetriebsgemeinschaften eine völlig neue Materie darstellte, hat Herr Hevendehl einen Arbeitsordner erstellt. Dieser enthält Unterlagen zum Ausschreibungsverfahren und zur Auswahl des wirtschaftlichsten Angebotes, ein Muster für einen Dienstleistungsvertrag mit Pflichtenheft und Materialien zur Rechnungslegung sowie begleitende Unterlagen für die Geschäftsführung der Zusammenschlüsse.

Im Februar 2010 wurde jede der 48 teilnahmeberechtigten Forstbetriebsgemeinschaften vom Landesbetrieb Wald und Holz zu einer von insgesamt drei Informationsveranstaltungen eingeladen. Von dieser Möglichkeit hat die Hälfte der 48 Forstbetriebsgemeinschaften Gebrauch gemacht. Die Informationsveranstaltungen wurden von Herrn Heinrich Brodale (MKULNV, Referatsleiter Forstpolitik) und Herrn Günter Kathol, (LB WH, Fachbereichsleiter Privat- und Körperschaftswald bis 2011) moderiert. Herr Hevendehl stellte Ziele und Verfahrensabläufe des Pilotprojektes vor. In Folge der Veranstaltungen haben elf Forstbetriebsgemeinschaften ihr grundsätzliches Interesse geäußert und wurden im weiteren Verlauf von der Firma Hevendehl Consult individuell beraten.

2.3 Ziel und Umfang der Evaluation

Durch eine unabhängige Evaluation ließ das Land Nordrhein-Westfalen prüfen, ob das im Sauerland eingeführte Instrument der direkten Förderung geeignet ist, die forstpolitischen Ziele zu erreichen. Mit der Evaluation wurde das Institut für Forst- und Umweltpolitik der Universität Freiburg im Januar 2011 vom Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (MKULNV) beauftragt. Die Laufzeit der Evaluation reicht von April 2011 bis April 2013.

Die nun vorliegende Evaluation soll Handlungsempfehlungen zur Optimierung der Betreuungsleistungen geben und Voraussetzungen aufzeigen, unter denen ein eigenständiges unternehmerisches Handeln durch die Zusammenschlüsse realisiert werden könnte. Die Konzeption der direkten Förderung in den Pilotprojekten sieht vor, dass der Landesbetrieb und seine Mitarbeiter die direkte Förderung begleiten und unterstützen. Ob und wie dieses Zusammenspiel funktioniert und welche Widerstände zu überwinden sind, wird ebenfalls im Rahmen der Evaluation geprüft und bewertet.

Für die Evaluation hat das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen folgende Bewertungsfragen (PP1.1 bis 1.7 und PP2.1 bis 2.9) formuliert.

PP1 Förderung der Holzvermarktung

- 1.1 Erhebung und Darstellung von Interesse und Nachfrage nach eigenständiger Holzvermarktung; welchen Einfluss hat dabei die Förderung und deren Höhe; wie und wie effizient ist die Verwendung des Förderbetrages?
- 1.2 Beurteilung, ob und unter welchen Voraussetzungen Zusammenschlüsse (FBG-Ebene) in der Lage sind, die Bündelung des Holzangebotes eigenständig und dauerhaft im Ehrenamt zu leisten;
 - wie hoch ist der Zeitaufwand für Vorstände;
 - Rolle der Forstwirtschaftlichen Vereinigungen - heute und zukünftig;
 - unter welchen Voraussetzungen werden mit den jetzt gebildeten Strukturen die Ansprüche an effektive und beständige organisatorische Abläufe für eine Teilnahme am Markt, ggf. auch ohne Förderung erfüllt?
 - Was ist zu ändern, in welchen Prozessgliedern sollte welche Feinjustierung erfolgen?

- 1.3 Die direkte Subventionierung soll die Eigenverantwortung, eine größere Unabhängigkeit des Waldbesitzes sowie die weitere Professionalisierung der Zusammenschlüsse fördern. Über eine Analyse der Prozesse und Abläufe im Bereich der Förderung, eine Darstellung der Probleme, Entwicklung von Lösungsvorschlägen und Beschreibung des zeitlichen Aufwandes ist darzulegen ob und wie dieses Ziel erreicht wurde bzw. werden kann.
- 1.4 Beschreibung der Erwartungen der Akteure (FBGen) an die eigenständige Holzvermarktung;
- inwieweit wurden diese erfüllt / nicht erfüllt; Darstellung der Gründe;
 - welchen Einfluss haben die Lage auf dem Holzmarkt, die Holzpreise sowie andere Parameter auf den Grad der Zufriedenheit;
 - ist die Holzmobilisierung und Vermarktung optimiert im Hinblick auf die Erzielung bester Preise; Darstellung von Lösungsvorschlägen für die Erreichung dieses Ziels
 - wie stellen sich Käuferstruktur und -vielfalt dar?
- 1.5 Darstellung und Bewertung der Beziehungen zwischen Forstpersonal des LB WH und FBGen insbesondere unter Berücksichtigung folgender Aspekte:
- Einflüsse auf die Beförsterungsleistungen außerhalb des Holzverkaufes;
 - Vergleich der Vermarktungsmengen und deren Bündelung vor und nach Projektstart.
- 1.6 Analyse, Bewertung, Darstellung der Vor- und Nachteile, Effizienz und Praktikabilität der Einheit von Beförsterung und Holzvermarktung.
- 1.7 Darüber hinaus soll die Evaluation konkrete Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung der Holzvermarktung durch forstliche Zusammenschlüsse in ganz NRW liefern. Insbesondere werden Antworten erwartet, ob die Zusammenschlüsse als Förderempfänger grundsätzlich geeignet sind, angesichts ihrer Größe eine aktive Rolle auf dem Holzmarkt zu spielen oder ob vorhandene oder noch zu schaffende Dachorganisationen wie z.B. die Forstwirtschaftlichen Vereinigungen (FWV) für die Übernahme der Rolle der Holzbündelung besser geeignet erscheinen.

PP2 Förderung einer eigenständigen Waldbewirtschaftung in Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen

- 2.1 Erhebung und Darstellung von Interesse und Nachfrage nach der direkten Förderung der Beförderung durch die einzelnen forstlichen Zusammenschlüsse. Dabei ist u.a. zu hinterfragen, welche Auswahlkriterien und Gewichtung für die Wahl des Betreuers vorlagen.
- 2.2 Darstellung der Anbieterstruktur in Bezug auf Angebote der Dienstleistungsbeförderung. Auf welcher Grundlage erfolgt die Bildung von Marktpreisen für die Beförderung? Hier sind insbesondere Höhe, Herleitung und Preisspannen näher zu betrachten.
- 2.3 Darstellung, welche neuen eigenständigen Organisationsstrukturen sich in den Pilotprojekten zwischen Waldbesitzern, forstlichem Zusammenschluss, Dienstleistungsförderer sowie Holzvermarkter gebildet haben.
- 2.4 Darstellung, welche andere Möglichkeiten einer Förderung bestehen, um die angestrebten Ziele (Professionalisierung, größere Eigenständigkeit, Eigenverantwortung) auf Seiten der Zusammenschlüsse zu erreichen.
 - Welche Alternativen zur jetzigen Anteilsfinanzierung gibt es?
 - Welche Schlussfolgerungen lassen die Ergebnisse der Evaluation u.a. im Hinblick auf die Frage zu, ob die Förderung überhaupt notwendig ist; dabei ist die Bewertung der Höhe der Förderung und ein Vergleich mit den subventionierten Ausgaben der indirekten Förderung mit einzubeziehen.
- 2.5 Bewertung der Abwicklung des derzeitigen Förderverfahrens (Antragstellung, Abrechnung, Verwendungsnachweis, Zeitaufwand). Dabei sind insbesondere zu betrachten:
 - Entwicklung und Beurteilung des zeitlichen und fachlichen Aufwandes für den Vorstand der FBG.
 - Umsetzbarkeit im Ehrenamt, Voraussetzungen?
- 2.6 Darstellung, welche einzelnen Leistungsfelder der Beförderung in welchem Umfang nachgefragt werden. Wie haben sich diese im Laufe des Pilotprojektes verändert und welche Gründe sind dafür erkennbar?

- 2.7 Darstellung der Prozessabläufe zwischen Waldbesitzer, FBG-Vorstand und Dienstleistungsförster; wie, warum und in welchem Maße haben sie sich insbesondere auch beim Holzeinschlag und bei der Holzvermarktung (Rohholzmobilisierung) verändert.
- 2.8 Darstellung, welche Erwartungen die Waldbesitzer bezüglich der Holzvermarktung haben (Mengen, Preise, weitere).
- 2.9 Darstellung und Bewertung der Auswirkungen der Pilotprojekte (PP1 und PP2) auf die öffentliche Verwaltung (z.B. Schnittstellen, Informationsflüsse, organisatorische Abläufe, Verwaltung, Personal).

3 Ergebnisse

Dieses Kapitel greift zunächst die Frage auf, welche Faktoren einen Wandel des Politikansatzes von der indirekten zur direkten Förderung unterstützen bzw. behindern. Anschließend wird dargestellt, mit welchen Beweggründen die Führungskräfte Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse in die Pilotprojekte gestartet sind und ob deren Erwartungen erfüllt wurden. Des Weiteren werden einerseits die vermarkteten Holzvolumen und andererseits die in Anspruch genommenen Betreuungsdienstleistungen dokumentiert und verglichen. An eine Bewertung der Zusammenarbeit innerhalb der verschiedenen Betreuungsmodelle schließen sich Empfehlungen zur Verbesserung der Kooperation und zur Weiterentwicklung des Zusammenschlusswesens an. Zum Abschluss werden Stärken und Schwächen des Verfahrens der direkten Förderung der Waldwirtschaft konkretisiert und ein Vorschlag zur Weiterentwicklung abgeleitet.

3.1 Rahmenbedingungen der Privatwaldförderung

Die Erkenntnisse der Waldbesitzerbefragung bilden gemeinsam mit den Daten zur Organisation und Kooperation der Akteure in Zusammenschlüssen die Grundlage der in diesem Kapitel dargestellten strukturellen Voraussetzungen für eine direkte Förderung des Forstwirtschaftlichen Zusammenschlusswesens in Nordrhein-Westfalen.

Grundvoraussetzung für die Nachfrage nach eigenständiger Holzvermarktung und direkten Betreuungsdienstleistungen ist, dass die Existenz solcher Angebote überhaupt wahrgenommen wird. Ein großer Teil der Waldbesitzer in Nordrhein-Westfalen hat trotz der mehrjährigen Diskussionen über das Thema bisher noch nichts von den Pilotprojekten zur direkten Förderung gehört. Grundlage dieser Einschätzung ist die Waldbesitzerumfrage 2012 (vgl. Kap. 5.2.4). Demnach kennen 69 % der Nichtteilnehmer im Sauerland das Modell der direkten Förderung nicht. Waldbesitzer, deren Zusammenschluss an einem der Pilotprojekte teilnimmt, geben immerhin zu 54 % (PP1) bzw. zu 31 % (PP2) an, noch nichts von den veränderten Betreuungsangeboten gehört zu haben. Zum Vergleich: in den Regionen Ostwestfalen-Lippe und Eifel haben bisher 86 % keine Kenntnis von den Pilotprojekten zur direkten Förderung. Die Wahrnehmung der Pilotprojekte und die Sensibilität für deren forstpolitischen Hintergrund lassen mit zunehmender Urbanität der Lebensstile von Waldbesitzern nach. Waldbesitzer, die einen engen Bezug zur Landwirtschaft haben, kennen die Pilotprojekte signifikant häufiger als nicht-bäuerliche Waldbesitzer (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1: Wahrnehmung der Pilotprojekte nach landwirtschaftlichem Hintergrund der Waldeigentümer (N = 805, Angaben in Prozent aller befragter Waldbesitzer). Quelle: Waldbesitzerbefragung 2012

Kennntnis der Pilotprojekte	Keine Landwirtschaft	Landwirtschaft verpachtet	Landwirtschaft im Nebenerwerb	Landwirtschaft im Haupterwerb
Ja	29 %	34 %	46 %	53 %
Nein	71 %	66 %	54 %	47 %

Auch Waldbesitzer, die ein für sie relevantes laufendes Einkommen aus ihrem Waldbesitz erwarten, kennen die Pilotprojekte deutlich häufiger als andere. Sie interessieren sich für dieses forstpolitische Themenfeld auch dann, wenn sie einem der Vergleichskollektive, also weder dem PP1 noch dem PP2 angehören (vgl. Tab. 2).

Tabelle 2: Wahrnehmung der Pilotprojekte nach Einkommensrelevanz des Waldeigentums (N = 453, Angaben in Prozent der befragten Waldbesitzer, deren FBG an keinem der Pilotprojekte teilnimmt). Quelle: Waldbesitzerbefragung 2012

Kennntnis der Pilotprojekte	Die Einnahmen aus meinem Wald sind für meinen laufenden Lebensunterhalt...			
	unwichtig	eher unwichtig	eher wichtig	wichtig
Ja	12 %	18 %	37 %	59 %
Nein	88 %	82 %	63 %	41 %

Werden Waldbesitzer außerhalb der Pilotprojekte nach ihren Informationsquellen bezüglich forstpolitischer Themen befragt, so gibt ein Viertel der forstpolitisch gut informierten Befragten an, sich selbst zu engagieren. Waldbesitzer, die noch nichts von den Pilotprojekten gehört haben, nutzen diese Möglichkeit nur zu 8 %. Tabelle 3 zeigt, dass das Interesse für die Forstpolitik des Landes mit der Größe und mit der Nähe zum eigenen Wald zunimmt.

Tabelle 3: Wahrnehmung der Pilotprojekte nach Waldbesitzgröße und Anfahrtszeit zum Waldeigentum (N = 780 / N = 442). Quelle: Waldbesitzerbefragung 2012

Kennntnis der Pilotprojekte	Alle Befragten		Außerhalb PP1 und PP2	
	Mittlere Waldfläche je Waldbesitzer (ha)	Mittlere Anfahrtszeit zum Waldeigentum (Minuten)	Mittlere Waldfläche je Waldbesitzer (ha)	Mittlere Anfahrtszeit zum Waldeigentum (Minuten)
Ja	18	19	14	24
Nein	6	32	5	32

Die Auswertung der Waldbesitzerbefragung hat zudem gezeigt, dass Waldbesitzer, die noch nichts von den Pilotprojekten zur direkten Förderung gehört haben, die Betreuung durch das Regionalforstamt dem privaten Dienstleistungsangebot vorziehen. Die Befragungen innerhalb der Pilotregionen zeigen aber auch, dass die Präferenz für direkte Betreuungsleistungen mit der Kenntnis dieses Angebots und dessen forstpolitischer Hintergründe zunimmt.

In den ausschließlich durch den Landesbetrieb betreuten Zusammenschlüssen bevorzugen 55 % bis 83 % der Befragten die „tätige Mithilfe“ durch den Förster des Regionalforstamts. In FBGen, die an der eigenständigen Holzvermarktung teilnehmen, sprechen sich 64 % für die „tätige Mithilfe“ des Landesförsters aus, während in den FBGen des PP2, in denen ein privater Betreuungsförster tätig ist, nur 29 % für die Forstamtsbetreuung votieren (vgl. Tab. 4).

Tabelle 4: Bevorzugtes Modell der Beförderung nach Gebietskulisse (N = 788, Angaben in Prozent der befragten Waldbesitzer). Quelle: Waldbesitzerbefragung 2012

Welche Aussage entspricht am ehesten Ihren persönlichen Vorstellungen?	Gebietskulisse				
	PP1	PP2	LB WH Sauerland	LB WH OWL	LB WH Eifel
<i>Ich bevorzuge es, mich vom Förster des Regionalforstamtes betreuen zu lassen.</i>	64 %	29 %	77 %	83 %	55 %
<i>Ich bevorzuge es, mich von einem privaten Förster betreuen zu lassen.</i>	11 %	40 %	7 %	4 %	10 %
<i>Es ist mir egal, von wem ich betreut werde. Bei der Entscheidung vertraue ich auf meine FBG.</i>	25 %	31 %	16 %	13 %	35 %

Aus den in Tabelle 4 beschriebenen Angaben spricht ein großes Beharrungsvermögen der Waldbesitzer im vertrauten System der forstlichen Förderung. Einerseits lassen eine lange Tradition der Betreuung durch Forstbetriebsbeamte des Landes sowie die Forstamtsvermarktung und der bisherige Mangel an anderen Vermarktungssystemen Alternativen kaum denkbar erscheinen. Andererseits wird der bisherige Ansatz als kostengünstige und funktionierende Variante in der Regel auch sehr positiv bewertet. Dies deckt sich mit den Erfahrungen in anderen Bundesländern (vgl. Bittner 2003, Hårdter 2004, Leßner 2005, Schraml und Volz 2003, Selter et al. 2008).

Aktuell kann aus Sicht vieler Waldbesitzer jedes Betreuungsmodell als geeignet bezeichnet werden. Die Mitglieder der 32 an der Waldbesitzerbefragung teilnehmenden Zusammenschlüsse haben sich in keinem Fall mehrheitlich für einen Wechsel des aktuell zuständigen Dienstleisters ausgesprochen. Dies betrifft sowohl FBGen, die vom Landesbetrieb betreut werden als auch FBGen, die einen privaten Dienstleistungsförster beauftragt haben. Den privaten Dienstleistern ist es in der vergleichsweise kurzen Zeit gelungen, bei vielen Waldbesitzern Vertrauen aufzubauen (vgl. auch Kapitel 3.2).

In der Pilotregion Sauerland konnte mit Unterstützung der Vorstände trotz des beschriebenen Beharrungsvermögens im etablierten Betreuungssystem ein nennenswertes Interesse an einer eigenständigen Holzvermarktung generiert werden. So nehmen derzeit 26 von 48 Forstbetriebsgemeinschaften am Pilotprojekt zur eigenständigen Holzvermarktung teil. Ein Drittel der Vorstände (9 von 26) von teilnehmenden FBGen und die regionalen Befürworter der Pilotprojekte sprachen in den Interviews von sich aus an, dass die Anzahl der an den Pilotprojekten interessierten FBGen weitaus größer gewesen sei, als sich schlussendlich Teilnehmer gefunden hätten. Verunsicherungen bezüglich der zukünftigen forstpolitischen Ausrichtung des Landes und der zu erwartenden Unterstützung durch den Landesbetrieb hätten die Bereitschaft zum Wechsel gehemmt.

Die in der Initialphase der Pilotprojekte gemachten Erfahrungen decken sich hierbei mit den gesammelten Erkenntnissen aus der Praxis des Change-Managements. Jede Veränderung in einer Organisation bringt einen Verlust an Stabilität und Sicherheit mit sich. Betroffene Individuen müssen gewohnte Prozesse verlassen und sich von Routinen verabschieden, welche sich in der Vergangenheit oftmals als nützlich, angenehm und effizient erwiesen haben. Durch die sich anbahnenden Veränderungen ist die Zukunft auf einmal ungewiss. Dies erzeugt Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung, Angst vor Freiheitseinengung und Kontrollverlust. Das Gewohnte zu verlassen wird hierbei oftmals mit Nachteilen, Beeinträchtigungen und potentiell subjektivem Mehraufwand verbunden, sodass die meisten Menschen in Veränderungsprozessen eine Bedrohung oder gar eine konkrete Gefahr sehen. Auf Grund dieser negativ geprägten Wahrnehmung von Veränderungen ist es gut nachvollziehbar, dass Widerstände eine logische Konsequenz darstellen und sich diese in einer aktiven und passiven Ablehnung von Veränderungen zeigen. Angst vor der persönlichen Herabwürdigung und fehlendes Vertrauen zu den Initiatoren des Änderungsprozesses werden in diesem Zusammenhang als wesentliche Ursachen für organisationsinterne Widerstände angeführt (Vahs 2007, Frey et al 2009 aus Hörnig 2012).

Vorstände, die einem Wandel positiv gegenüber stehen und sich mit ihren Mitgliedern für eine Teilnahme am PP2 entschieden haben, können als treibende Kräfte im Veränderungsprozess angesehen werden. Die Mitglieder der PP2-Zusammenschlüsse bescheinigen der Vorstandschaft besonders häufig große Entscheidungskompetenz (vgl. Tab. 4). Die Waldbesitzerbefragung ergab, dass PP2-FBGen in besonderem Maße das Vertrauen ihrer Mitglieder genießen und von diesen als Ansprechpartner in Betreuungsfragen wahrgenommen werden. Aber auch in allen Vorstandsinterviews wurde deutlich, dass die Unterstützung der direkten Fördermaßnahmen stark von der individuellen Einstellung der Führungskräfte der Zusammenschlüsse und deren Bereitschaft zu eigenverantwortlichem Handeln abhängig ist. Sie verfügen über ausreichend Steuerungseinfluss sowie Grundkenntnisse und Informationen über die jeweiligen Verfahren. Bei der Umsetzung der Pilotprojekte kam ihnen die Aufgabe zu, ihre Mitglieder in ausreichendem Maße über das geplante Vorhaben zu informieren und das Verfahren im Falle eines zustimmenden Mitgliederbeschlusses in der Forstbetriebsgemeinschaft umzusetzen.

Es ist davon auszugehen, dass FBGen, die zur Teilnahme am PP2 bereit waren, schon entsprechende personelle und institutionelle Ressourcen mitgebracht haben und diese Situation nicht erst in den vergangenen zweieinhalb Jahren entstanden ist, sondern das Ergebnis einer langjährigen Vertrauensbildung zwischen FBG-Vorstand und Mitgliedern ist. Entsprechend intensiv stellt sich der Kontakt zwischen Waldbesitzern und Vorstandschaft dar. Mehr als die Hälfte der Mitglieder geben an, mehrmals im Jahr Kontakt zum Vorstand zu haben (vgl. Tab. 5).

Tabelle 5: Kontakthäufigkeit zwischen Waldbesitzer und Vorstand der FBG nach Gebietskulisse (N = 819, Angaben in Prozent der befragten Waldbesitzer). Quelle: Waldbesitzerbefragung 2012

Wie häufig haben Sie Kontakt zum Vorstand Ihrer FBG?	Gebietskulisse				
	PP1	PP2	LB WH Sauerland	LB WH OWL	LB WH Eifel
Mehrmals im Jahr	40 %	53 %	39 %	25 %	22 %
Einmal im Jahr	30 %	25 %	45 %	33 %	42 %
Seltener	25 %	18 %	11 %	32 %	23 %
Nie	5 %	4 %	5 %	10 %	13 %

Mehr als zwei Drittel der befragten Waldeigentümer, die Mitglied in einer PP2-FBG sind, gaben an, auf der jüngsten Mitgliederversammlung ihrer FBG gewesen zu sein. Im restlichen Sauerland war deutlich mehr als die Hälfte auf der Mitgliederversammlung, während in den Regionen Ostwestfalen-Lippe und Hocheifel-Zülpicher Börde immerhin ein Fünftel bis ein Drittel der befragten Mitglieder noch nie bei einer FBG-Versammlung waren (vgl. Tab. 6).

Tabelle 6: Besuch der jüngsten Mitgliederversammlung nach Gebietskulisse (N = 803, Angaben in Prozent der befragten Waldbesitzer). Quelle: Waldbesitzerbefragung 2012

Wann waren Sie das letzte Mal auf einer Mitgliederversammlung Ihrer FBG?	Gebietskulisse				
	PP1	PP2	LB WH Sauerland	LB WH OWL	LB WH Eifel
<i>Auf der letzten, die stattfand</i>	53 %	68 %	57 %	44 %	46 %
<i>Ist schon länger her</i>	35 %	20 %	33 %	34 %	24 %
<i>Ich war noch nie auf einer</i>	12 %	12 %	10 %	22 %	30 %

Systematisch erhobene Vergleichszahlen zur Teilnahme an FBG-Mitgliederversammlungen fehlen. Nach Einschätzung der Autoren dürften die ermittelten Werte aber deutlich über den wirklichen Teilnehmerzahlen liegen. Waldbesitzer, die an der Arbeit ihrer FBG interessiert sind, füllen überproportional häufig einen Fragebogen aus und senden ihn zurück (vgl. Becker und Borchers 2000). Insofern stellen die hier angegebenen Werte lediglich die Relation der Vergleichsgruppen dar. Tabelle 6 dokumentiert die vergleichsweise starke Bindung der PP2-Mitglieder an ihre FBG.

Abgesehen von der geringeren Kontakthäufigkeit im PP1, die von den Autoren auf die spezielle Betreuungssituation in diesem Modell zurückgeführt wird (vgl. Kap. 3.5), bestehen im Sauerland sowohl zwischen Waldbesitzern und privaten Dienstleistungsförstern des PP2 als auch zwischen Forstbetriebsbeamten und Waldbesitzern, deren Zusammenschluss komplett über den Landesbetrieb betreut wird, vergleichsweise intensive Kontakte (vgl. Tab. 7).

Tabelle 7: Kontakthäufigkeit zwischen Waldbesitzer und Betreuungsförster nach Gebietskulisse (N = 819, Angaben in Prozent der befragten Waldbesitzer). Quelle: Waldbesitzerbefragung 2012

Wie häufig haben Sie Kontakt zu Ihrem Betreuungsförster?	Gebietskulisse				
	PP1	PP2	LB WH Sauerland	LB WH OWL	LB WH Eifel
Mehrmals im Jahr	51 %	65 %	72 %	49 %	39 %
Einmal im Jahr	18 %	13 %	16 %	23 %	28 %
Seltener	28 %	17 %	10 %	23 %	25 %
Nie	3 %	5 %	2 %	5 %	8 %

Der Unterschied zu den Befragungskollektiven aus Ostwestfalen-Lippe und Hocheifel-Zülpicher Börde ist signifikant. Aus diesen Zusammenhängen wird für das Sauerland eine vergleichsweise hohe Nachfrage nach Betreuungsdienstleistungen abgeleitet. Die Befragten besitzen hier ein durchschnittliches Waldeigentum von 14 ha, wohingegen dieser Wert in den Vergleichskollektiven bei 5 ha liegt. Dieser enge Zusammenhang zwischen Forstbetriebsgröße, Eigentümerzielsetzung und der Nachfrage nach Dienstleistung deckt sich mit den Erfahrungen in vielen anderen Regionen (vgl. Hartig et al. 2006, Schraml 2003).

Die heterogenen Waldbesitzstrukturen des Landes Nordrhein-Westfalen lassen demnach keine pauschale Übertragung der in den Pilotprojekten gemachten Erfahrungen auf alle anderen Landesteile zu.

3.2 Motivation der Waldbesitzer zu größerer Eigenverantwortung

Die Grundlage zur Ausführung der Waldbesitzermotive hinsichtlich einer größeren Eigenverantwortung bilden Vorstands- und Gruppeninterviews, Expertengespräche und die Erkenntnisse aus der Waldbesitzerbefragung. Die empirischen Ergebnisse belegen, dass neben externen Faktoren der Wille zu größerer Selbstbestimmtheit wesentlichen Einfluss darauf hat, ob sich FBG-Vorstände zusammen mit ihren Mitgliedern für die direkte Förderung öffnen. Dabei spielen Faktoren wie die Erweiterung des Gestaltungsspielraumes, Transparenz im Holzvermarktungs- und im Förderprozess, Mitspracherecht bei der Auswahl des betreuenden Försters und dessen Dienstleistungsorientierung eine große Rolle.

3.2.1 Vorausschauende Anpassung von FBG-Strukturen

Das Interesse an eigenständiger Holzvermarktung und eigenständiger Beförderung verstärkte sich durch die in einigen Fällen wahrgenommene Unterversorgung bei der Betreuungsleistung durch den Landesbetrieb Wald und Holz nach dem Wintersturm Kyrill im Jahr 2008. Die Sturmfolgen mussten während umfassender Reformen der Forstverwaltung bewältigt werden. Zwischen den Jahren 2005 und 2009 sank die Zahl der Mitarbeiter des Landesbetriebs Wald und Holz- um 354 auf 1007. Hinzu kamen forstpolitische Ankündigungen zur allmählichen Reduzierung des staatlichen Betreuungsangebotes und das im Raum stehende Kartellamtsverfahren, welches die FBG-Vorstände zu einem Umdenken hinsichtlich der derzeitigen Betreuungspraxis bewegt hat.

Werden die verantwortlichen Vorstände der FBGen nach den Gründen gefragt, weshalb sie sich dafür entschlossen haben, die Holzvermarktung eigenständig zu organisieren, werden vornehmlich Argumente genannt, die ursprünglich von Politik, Verwaltung und Verbänden aufgeworfen wurden und das Bedürfnis nach einer strategischen Ausrichtung hervorriefen: die vorausschauende Anpassung der FBG-Strukturen an zu erwartende politische Entwicklungen.

In der vergangenen Dekade wurden die FBG-Vorsitzenden in ganz Nordrhein-Westfalen durch Informationsveranstaltungen und Vorträge durch den Landesbetrieb Wald und Holz und das MKULNV ausführlich über sich ändernde forstpolitische Rahmenbedingungen informiert. Im Juni 2008 organisierte der Landesbetrieb Wald und Holz eine Fachtagung für Vorstände von FBGen, die sich intensiv mit dem Thema „Partnerschaft zwischen Waldbesitz und Landesforstverwaltung in NRW“ zur gemeinsamen Lösung der Problematik „Dumping-Verfahren“ auseinandersetzte. In einer gemeinsamen Erklärung, dem sogenannten Schwerter Papier, wurden zwischen dem Waldbauernverband, dem Waldbesitzerverband der Gemeinden, Gemeindeverbände und öffentlich-rechtlichen Körperschaften in NRW und dem Landesbetrieb Wald und Holz Strategien zur Weiterentwicklung der Betreuung des Nichtstaatswaldes vereinbart. Das Schwerter Papier nimmt explizit Bezug auf die „angespannte Finanzsituation des Landes-Nordrhein-Westfalen“, „laufende Rationalisierung“ und die „Schaffung von mehr Wettbewerb in der forstlichen Dienstleistung“. Der Waldbesitz wird darin aufgefordert, seine Eigenverantwortung zu stärken und es wird angekündigt, dass sich der Landesbetrieb dem Wettbewerb stellen werde.

Vor diesem Hintergrund sahen alle Vertreter der an den Pilotprojekten teilnehmenden FBGen die Teilnahme an der eigenständigen Holzvermarktung als notwendigen und logischen Schritt in die Zukunft an. Exemplarisch dafür formulierte ein Vorstand folgende

Aussage: „Damals als diese Beschlüsse gefasst wurden, sah es nun mal so aus, als ob sich das Land in Kürze aus der ganzen Vermarktung zurückziehen würde, so wurde es zumindest immer nach außen dargestellt. Wenn dann keine Strukturen da gewesen wären, die die Arbeit hätten übernehmen können, dann hätten wir als Waldbesitzer und FBGen schlecht dagestanden“ (Vorstandsinterview PP1).

In allen 26 Vorstandsinterviews wurde die Unsicherheit über die zukünftige forstpolitische Ausrichtung des Landes bzw. die Kartellrechtsthematik angeführt, die vielfach Anstoß zum Nachdenken gegeben hat.

Mit einer Teilnahme an den Pilotprojekten wollten sich die FBGen auf eine für die Zukunft ohnehin erwartete Eigenständigkeit vorbereiten und sahen darin einen wichtigen strategischen Schritt in eine von Kartellamt und der damaligen Landesregierung vorgezeichnete Richtung.

3.2.2 Erweiterung des eigenen Gestaltungsspielraums

Ein bedeutendes Motiv für den Schritt in die eigenständige Holzvermarktung war der Einfluss auf die Absatzwege des zu vermarktenden Holzes und die damit verbundene Erweiterung des eigenen Gestaltungsspielraums. 23 von 26 befragten Vorständen führen an, dass die FBG nun einen direkten Einfluss darauf hat, wohin das Holz geliefert wird. Die Entscheidungsfreiheit wird in Einzelfällen dazu genutzt, eine Wertschöpfungskette mit lokalen Abnehmern aufzubauen und somit ein FBG-eigenes Netzwerk zu entwickeln. Auf Nachfrage bestätigen die regional ansässigen privaten Vermarktungsorganisationen, dass dem Wunsch nach bestimmten Absatzwegen der Klienten entsprochen würde. Dies bedeute zwar einen etwas höheren logistischen Aufwand, würde aber respektiert und umgesetzt.

Das Wissen um die neu gewonnenen Gestaltungsmöglichkeiten wird von den befragten Vorständen als äußerst wichtig erachtet. Dies gilt auch für drei Viertel der befragten Vorstände, die keine Vorgaben bezüglich der Abnehmer machen wollen. Das entstandene Gefühl der Selbstbestimmtheit kann eine gesteigerte Identität mit dem Waldbesitz bewirken, was die folgende Aussage, welche in verschiedenem Wortlaut vielfach gefallen ist, nahe legt: „Uns hatte man damals immer gesagt, dass nur Sammelverkäufe zulässig sind und was anderes würde das Forstamt nicht machen“ (Vorstandsinterview PP1).

Im Pilotprojekt 2 beeinflusst der hinzu gewonnene Gestaltungsspielraum neben der eigenständigen Holzvermarktung weitere Tätigkeitsfelder. So ist die PP2-FBG vollmündige

Vertragspartnerin des betreuenden Försters, sie übernimmt die Auswahl des Anbieters, vereinbart Betreuungsziele mit dem Dienstleister und es hat sich in allen sieben PP2-FBGen eine enge Zusammenarbeit zwischen Vorstand und Betreuungsförster herausgebildet. Die FBG ist jetzt in der Verantwortung, die Abrechnungs- und Förderungsmodalitäten mit Unterstützung der Förderstelle am Regionalforstamt Münster zu organisieren.

Die neuen Aufgaben- und Verantwortungsbereiche führen in den einzelnen FBGen zu einem erhöhten Zeitaufwand für Geschäftsführer und Vorsitzende. Fragt man die an den Pilotprojekten teilnehmenden Vorstände nach dem Arbeitsaufwand, variieren die Antworten sehr stark. So gaben einzelne Vorstände an, dass für sie auch ohne die Teilnahme am Pilotprojekt 2 die Grenzen des Machbaren schon erreicht seien, andere dagegen teilten mit, dass auch mit der eigenständigen Betreuung die Arbeit im Ehrenamt noch möglich sei. Tendenziell sehen Befürworter der direkten Förderung die Belastung im Ehrenamt weniger kritisch als deren Gegner.

Wie stark die Vorstände im Einzelnen belastet sind, hängt ganz wesentlich davon ab, wie die Arbeit im Vorstand aufgeteilt wird. So gibt es Vorstände, die sowohl als Geschäftsführer und als Vorsitzende die Aufgaben in Personalunion vereinen, andere dagegen teilen ihre Tätigkeiten auf mehrere Personen auf.

Die Belastung des Ehrenamts ist eher ein sekundäres Entscheidungskriterium im Umsetzungsprozess. Von Belastungsspitzen und den Grenzen des Ehrenamts sprachen vor allem die Vertreter jener FBGen, die den Ausschreibungsprozess durchlaufen haben. So berichten die Vorstände, dass dies gerade in der Umstellungsphase auf die direkte Förderung jedoch erforderlich gewesen sei und sich mit der Zeit auf Grund von sich bildenden Routinen gelegt habe (Hofmann 2011).

3.2.3 Transparenz des Holzvermarktungsprozesses

Neben den genannten Motiven pro-aktive Anpassung und Gestaltungsspielraum wurden Probleme bei der klassischen Forstamtsvermarktung angeführt. Vor dem Hintergrund eines in den Pilotprojekten gestiegenen Wunsch nach Eigenständigkeit und den dadurch notwendig werdenden Kenntnissen über Vermarktungskennzahlen und Absatzwege beschrieb ein Viertel der Pilotprojekt-FBGen den Holzverkauf über das Forstamt als zu wenig transparent: „...weil wir ja jetzt zum ersten Mal Zahlen bekommen, als wir noch mit dem Forstamt zusammen arbeiteten, hatten wir ja gar keine Zahlen...seitdem wir jetzt mal einen

eigenen Förster haben, hab ich ja mal genaue Einschlags- und Vermarktungszahlen“ (Gruppeninterview PP2).

Der Eindruck mangelnder Transparenz des staatlichen Holzverkaufs wurde in Einzelfällen (6 von 26 FBGen) durch Probleme in der Holzvermarktung zu Zeiten von Kyrill (falsch abgerechnete Holzlose, verschwundene Holzpolter, für die Waldbesitzer nicht nachvollziehbare Verzögerungen) noch verstärkt. Diese Erfahrungen brachten die Waldbesitzer zum Nachdenken, ob nicht auch private Vermarktungsorganisationen diese Aufgabe übernehmen könnten. Zudem äußern vier Vorstände Kritik an den großen Rahmenverträgen, da sich die Privatwaldbesitzer in der Vergangenheit durch deren zwanghafte Belieferung benachteiligt sahen. „...Wenn ich den Holzeinschlag gemacht hatte, da hatte ich immer das Pech wenn die Preise am Steigen waren, dann hieß es immer wir haben aber noch den alten Rahmenvertrag, den müssen wir erst noch voll machen...waren die Preise am Fallen, so war im gut dotierten alten Rahmenvertrag kein Platz mehr. Wenn sie die Erfahrung gemacht haben, dann freut man sich über mehr Eigenständigkeit.“ (Vorstandsinterview PP1). Hinzu kommt, dass bei der Vermarktung über das Forstamt das Mitspracherecht vermisst wurde. „...an Preisverhandlungen durfte der private Waldbesitz ja nie teilnehmen...“ (Vorstandsinterview PP1).

3.2.4 Holzpreis und Vermarktungskosten

Dass durch private Vermarktungsstrukturen bessere Preise am Holzmarkt erzielt werden können als durch die Vermarktung über den Landesbetrieb, erwarten die befragten Vorstände nicht. In keinem der Interviews wurde die Optimierung des Holzpreises oder der Vermarktungskosten als Motiv zur Teilnahme an den Pilotprojekten genannt. Gleichwohl erachten es fast alle Vorstände als notwendig, die Holzvermarktungsförderung von 1,50 Euro je Festmeter an die Waldbesitzer auszubezahlen. Ziel dieses Vorgehens ist es, die individuellen Waldbesitzer durch die eigenständige Holzvermarktung nicht höher zu belasten, als dies bei der Forstamtsvermarktung der Fall wäre. Das bedeutet, dass für die Deckung der Transaktionskosten, die über die Gebühren des Vermarktungsunternehmens hinausgehen, in diesen FBGen keine Fördermittel mehr zur Verfügung stehen. Unter Transaktionskosten wird der Aufwand verstanden, der investiert wird, um das Holz zu bündeln, zu verkaufen und den Erlös auszubezahlen. Dabei sind im Wesentlichen die Arbeit der FBG und der Vermarktungsorganisation sowie ggf. zusätzliche Dienstleistungen der Forstwirtschaftlichen Vereinigungen und ein sehr variabler Anteil der Betreuungsförster zu berücksichtigen.

3.3 Leistungsfähigkeit der eigenständigen Holzvermarktung

Um die Praxis der eigenständigen Holzvermarktung bewerten zu können, wurden die Vermarktungsmengen der Pilotprojekte den Zahlen des Landesbetriebes vergleichend gegenübergestellt. Anschließend werden die unterschiedlichen Vermarktungsstrukturen und -wege erläutert. Neben den Holzverkaufs- und Förderstatistiken bilden Experten- und Vorstandsinterviews zusammen mit der Waldbesitzerbefragung die Grundlage dieser Ausführungen.

3.3.1 Vergleich der Vermarktungsmengen von Pilotprojekten und Landesbetrieb

Ein Vergleich von FBGen, die am Pilotprojekt 2 teilnehmen und FBGen, die über den Landesbetrieb vermarkten, zeigt, dass die vermarkteten Holzmengen der Pilot 1-FBGen unter den Vermarktungsmengen von Pilot 2 und Landesbetrieb liegen (vgl. Tab. 8). Ein Vergleich zu vor dem Start der Pilotprojekte ist in Bezug auf vermarktete oder eingeschlagene Holzmengen auf Grund von nicht quantifizierbaren Zuordnungslücken als nicht belastbar einzustufen. Die Darstellung beschränkt sich daher auf Vergleiche der Jahre 2010 bis 2012. Es sei aber auch hier darauf hingewiesen, dass durch den Einfluss externer Faktoren sowie die naturgegebene Variabilität der Einschlagshöhen im Privatwald eine eingeschränkte Belastbarkeit der Zahlen besteht.

Der Landesbetrieb Wald und Holz vermarktete landesweit durchschnittlich 4,5 Festmeter je ha und Jahr. Die Bezugsgröße stellt die durch den Landesbetrieb im Jahr 2012 betreute Privat- und Kommunalwaldfläche dar. Werden ausschließlich die landesbetrieblichen Vermarktungszahlen aus der Gebietskulisse Sauerland, das heißt aus der Pilotprojektregion (Regionalforstämter Rhein-Sieg-Erft, Bergisches Land, Märkisches Sauerland, Kurkölnisches Sauerland, Oberes Sauerland, Soest Sauerland) betrachtet, so ergibt sich ein durchschnittlich vermitteltes Holzvolumen von 5,4 Festmeter je ha und Jahr. Die an den Pilotprojekten teilnehmenden, eigenständig vermarktenden Zusammenschlüsse erreichen im Mittel der Jahre 2010 bis 2012 4,6 Festmeter je ha und Jahr (vgl. Tab. 8).

Tabelle 8: Vermarktete Holzmenge im Land NRW und innerhalb Pilotprojektregion für die Jahre 2010 und 2011. Quelle: Verkaufs- und Förderstatistik.

Gebietskulisse	Bezugsfläche (ha)	Holzvermarktung 2010 (Fm/ha)	Holzvermarktung 2011 (Fm/ha)	Holzvermarktung 2012 (Fm/ha)	Mittelwert 2010-2012 (Fm/ha/a)
PP1	22.253	4,3	4,5	4,2	4,4
PP2	***6.743	5,6	6,1	4,5	5,4
PP* gesamt	28.996	4,6	4,9	4,3	4,6
LB WH SL**	****151.282	5,6	5,8	4,7	5,4
LB WH ohne SL	205.102	3,8	4,0	3,7	3,8
LB WH insg.	356.384	4,6	4,8	4,1	4,5

* PP = Pilotprojekt

** SL = Gebietskulisse Sauerland

*** 6.743 ha = 7693 ha (PP2-Fläche) abzüglich 950 ha (in den Ausschreibungsunterlagen von zwei FBGen wurde schon im Vorfeld eine Fläche von 950 ha zwar als betreuungsrelevant, aber explizit als nicht relevant für die gebündelte Holzvermarktung definiert. Die Waldbesitzer dieser Flächen haben schon vor Beginn der Pilotprojekte komplett in Eigenregie vermarktet).

**** 151.282 ha = 173.535 ha (durch den Landesbetrieb betreute Fläche mit Stand vom September 2012) abzüglich 22.253 ha (PP1-Fläche, die zwar vom Landesbetrieb betreut wird, für die durch den Landesbetrieb gebündelte Holzvermarktung aber nicht in Frage kommt).

Während die eigenständig vermarktete Holzmenge der Zusammenschlüsse, welche sich zusätzlich zur privaten Holzvermarktung auch für eine eigenständige Beförderung entschieden haben, ähnlich hoch ist wie die des Landesbetriebs, fallen die Teilnehmer, die ausschließlich am Pilotprojekt 1 teilnehmen, diesbezüglich zurück. Die niedrigeren Verkaufszahlen von FBG-gebündeltem Holz aus dem PP1 führen einige der befragten FBG-Vorstände auf unklare Zuständigkeiten zurück, auf die in Kapitel 3.5 näher eingegangen wird.

3.3.2 Holzpreis und Vermarktungsstrukturen

Der über die eigenständige Vermarktung realisierte Holzpreis könnte höher oder tiefer liegen als bei der Vermarktung über den Landesbetrieb. Tatsächlich liegt er auf demselben Niveau, da sich die Preisbildung an den Konditionen des überregionalen Marktführers Landesbetrieb orientiert. Denkbare Schwankungen werden, wie oben bereits ausgeführt, in keinem Fall als Punkt besonderer Zufriedenheit oder Unzufriedenheit genannt.

In der Käuferstruktur nehmen die Vermarktungsgesellschaften eine Vermittlerfunktion ein. Neben der WaldHolz Sauerland GmbH gibt es weitere Vermarktungsgesellschaften, deren Holzhandelsvolumen mit der Entfernung zu Olpe, dem Sitz der WaldHolz Sauerland GmbH,

den Einschätzungen der Befragten zufolge zunimmt. Dies sind u.a. Holzkontor Sauerland GmbH und Forstbetrieb Bentheimer-Holz GmbH.

Die Holzkäufer sind vielfältig strukturiert, sie reichen von lokalen, kleineren Sägewerken bis zu den größeren Betrieben der Holzindustrie, die innerhalb von längerfristigen Verträgen beliefert werden. Der Anteil kleinerer Holzverarbeitender Betriebe dürfte überdurchschnittlich hoch sein, da die Zusammenschlüsse direkt Einfluss auf die Adressaten des Holzes nehmen und nach eigenem Bekunden (6 von 26 FBGen) häufig lokale Absatzwege bevorzugen. Dies kann somit positive Auswirkungen auf die regionale Wertschöpfung des ländlichen Raumes haben, in jedem Fall aber die Vernetzung der Zusammenschlüsse mit ihrem regionalen Umfeld fördern.

3.3.3 Vermarktung außerhalb des Forstwirtschaftlichen Zusammenschlusses

Neben der Holzvermarktung über das Forstamt und der Holzbündelung und -vermarktung über die Pilotprojekt-FBGen vermarktet auch ein Teil der FBG Mitglieder komplett einzelbetrieblich, das heißt an den FBG Strukturen vorbei. Bedingt durch gute Holzpreise und die Angebots-Nachfrage-Konstellation bestehen für die - meist größeren - Waldeigentümer aktuell gute Voraussetzungen, ihr Holz auf diesem Wege zu vermarkten.

Im Vergleich zu den in der Förderstatistik ausgewiesenen Holzvermarktungsmengen ergab die Waldbesitzerbefragung keine deutlich höheren Holzvermarktungsvolumen, die einer einzelbetrieblichen Vermarktung zugerechnet werden müssten (vgl. Tab 8 und Tab 9). Vor dem Hintergrund der nur mit großer Unsicherheit zu quantifizierenden einzelbetrieblichen Vermarktungstätigkeiten ist diese Aussage jedoch zu relativieren. Auf Basis aller qualitativer Quellen lässt sich die Vermutung bestätigen, dass ein relevanter Anteil des Holzes außerhalb der gebündelten Vermarktung abgeflossen ist, wenngleich die von den interviewten Vorständen geschätzten Anteile von 30 bis 50 % eher überschätzt sein dürften.

Tabelle 9: Holzvermarktungsmengen für die Jahre 2010 und 2011 (N = 846).
Quelle: Waldbesitzerbefragung 2012

Gebietskulisse	Bezugsfläche ha	Vermarktete Holzmenge 2010 je ha	Vermarktete Holzmenge 2011 je ha
LB WH landesweit	2.893	3,5	4,9
LB WH Sauerland	1.202	3,7	5,1
Pilotprojekt 1	2.494	4,1	4,6
Pilotprojekt 2	2.443	6,3	6,7

Die einzelbetriebliche und somit ungebündelte Holzvermarktung wurde von allen Akteuren beklagt, die an der forstlichen Förderung beteiligt sind. Dieses Problem betrifft staatliche wie auch private Vermarktungsorganisationen gleichermaßen, jedoch sind die Auswirkungen auf die privaten Vermarktungsgesellschaften, z.B. auf die waldbesitzereigene WaldHolz Sauerland GmbH und damit auf die Forstwirtschaftlichen Vereinigungen deutlich größer.

Es wird befürchtet, dass der unter den ursprünglichen Erwartungen liegende PP1-Flächenanteil gepaart mit dem einzelbetrieblich vermarkteten Holz das auf Solidarität gründende Konzept der eigenständigen Holzvermarktung im Verbund der Waldeigentümer bedroht. Dieses sieht vor, dass Überschüsse der WaldHolz Sauerland GmbH in die Forstwirtschaftlichen Vereinigungen zurückfließen. Dort sollen die Finanzmittel zur Professionalisierung, z.B. zum Ausbau der Serviceleistungen oder zur Finanzierung von hauptamtlichem Personal, genutzt werden. Der geplante Finanzmittelrückfluss konnte bis heute aber nicht realisiert werden. Daher ist eine Professionalisierung des Zusammenschlusswesens durch die Weiterentwicklung der Forstwirtschaftlichen Vereinigungen zum aktuellen Zeitpunkt weiterhin auf finanzielle Förderung durch den Staat angewiesen (vgl. Kap 4.4).

Die privaten Vermarktungsorganisationen sind zum heutigen Zeitpunkt noch auf ein höheres Holzhandelsvolumen angewiesen, um ein stabiles Gegengewicht zur Holzabnehmerseite aufbauen zu können und einer aus volkswirtschaftlicher Sicht als problematisch zu erachtenden Zersplitterung auf Anbieterseite entgegenzuwirken.

Die Erzielung von, aus Sicht der Holzproduzenten, angemessenen Preisen wird nach Einschätzung der Interviewpartner durch den Anteil des außerhalb der FBG vermarkteten Holzes in der aktuellen Holzmarktsituation kaum beeinflusst. Dennoch stellt der Umstand, dass vor allem auch mittelgroße Privatwaldbetriebe, die einen kontinuierlichen Holzeinschlag tätigen, das Vermarktungsangebot der FBGen nicht nutzen, eine Belastung von deren Geschäftsmodell dar.

Unabhängig von der Entwicklung der Zusammenschlüsse wird auch das Auftreten von kommerziellen Selbstwerbern auch aus anderer Warte als problematisch erachtet. Es wird von Anbietern berichtet, die die Regeln der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft verletzen. Diese Erfahrung teilen alle befragten privaten Dienstleistungs- und Landesförster.

3.4 Leistungsfähigkeit der eigenständigen Beförderung

Die in diesem Kapitel dargestellten Marktpreise für Betreuungsdienstleistungen wurden auf Grundlage der Ausschreibungsunterlagen der am PP2 teilnehmenden FBGen hergeleitet. Die Förderstatistik des PP2 bildet gemeinsam mit vorliegenden Unterlagen zu Stundenaufschrieben und deren Verbuchungen die Basis zur Dokumentation der Inanspruchnahme der direkt geförderten Betreuungsdienstleistung. Diese wurden mit Erkenntnissen aus Experten- und Vorstandsinterviews sowie der Waldbesitzerbefragung verschnitten. Die Darstellung und Beschreibung der Auswahlkriterien bei der Wahl des Betreuungsförsters sowie des aktuellen Förderverfahrens ergeben den Status Quo des derzeitigen PP2-Förderverfahrens.

3.4.1 Bildung von Marktpreisen für Betreuungsdienstleistungen

Im Ausschreibungsverfahren nahmen bis zu elf Bieter teil (vgl. Tab. 10). In einem Fall wurden nur drei Angebote abgegeben. Die mittlere Anzahl von sieben Angeboten wird als ausreichend angesehen, um ein Angebotsmonopol zu vermeiden. Die von den Anbietern unterbreiteten Stundensätze reichen von 21,15 Euro bis 62,50 Euro o. MwSt. Bezogen auf die Fläche kalkulierten die Bieter einen Einsatz von 0,66 bis 1,28 Stunden je ha.

Der vom Bieter kalkulierte Stundensatz wird mit den geschätzten aufzuwendenden Gesamtstunden multipliziert und ergibt im Produkt das Angebot für den jeweiligen Zusammenschluss. Die Angebotsvolumen bewegen sich in den verschiedenen Zusammenschlüssen von 13.400 Euro bis zu 93.100 Euro je Jahr. Die Vergaberichtlinien sehen vor, dass sich die Verantwortlichen in den Zusammenschlüssen für das wirtschaftlichste Angebot entscheiden. Um dieses Angebot nachvollziehbar auswählen zu können, wurde die oben erwähnte Entscheidungsmatrix der Firma Hevendehl Consult zu Hilfe genommen.

Der mittlere Stundensatz der Bieter, die den Zuschlag als Betreuungsdienstleister bekommen haben, liegt bei 43,30 Euro o. MwSt. Bezogen auf die Gesamtfläche der

jeweiligen FBG kalkulierten diese Dienstleister einen Zeiteinsatz von 1,02 Stunden je ha. Verglichen mit allen Bietern liegt der realisierte Stundensatz leicht unter dem Mittelwert von 44,80 Euro o. MwSt. und der kalkulierte Stundeneinsatz leicht über dem Mittelwert von 0,95 Stunden je ha.

Tabelle 10: Angebote für die private Betreuungsleistung in einer realen Beispiel-FBG. Das farblich hinterlegte Angebot wurde als das Wirtschaftlichste gewertet und bekam den Zuschlag. Quelle: Ausschreibungsunterlagen

Bieter	Stundensatz	Summe Stunden	Gesamtkosten	Stunden je ha	Stunden je Mitglied
1	55 €	1380	75.900 €	1,3	14,7
2	48 €	1358	65.184 €	1,2	14,4
3	42 €	1220	51.240 €	1,1	13,0
4	42 €	1105	46.410 €	1,0	11,8
5	63 €	1097	68.563 €	1,0	11,7
6	37 €	1090	40.330 €	1,0	11,6
7	62 €	1021	63.302 €	0,9	10,9
8	33 €	977	31.753 €	0,9	10,4
9	45 €	871	39.195 €	0,8	9,3
10	39 €	860	33.110 €	0,8	9,1
11	47 €	772	36.593 €	0,7	8,2

3.4.2 Inanspruchnahme von Betreuungsdienstleistungen

Der tatsächliche Abruf der Fördermittel, welche auf Grundlage der Ausschreibungen und Zuschlagserteilungen bereitgestellt wurden, liegt bisher leicht unter dem vorab kalkulierten Umfang. Diese Differenz spiegelt jedoch keinesfalls mangelndes Interesse an einer eigenständigen Beförderung wieder. Vielmehr ist die bisher geringer ausfallende Abfrage von Fördermitteln mit den in Zusammenhang mit dem Ausschreibungsprocedere verbundenen Unsicherheiten zu Beginn der Pilotprojektphase zu begründen. So wurden von den jeweiligen Dienstleistern Angebote abgegeben, die eine mehr oder weniger vollständige Betreuung aller in der FBG befindlichen Waldbesitzer unterstellte. Art und Umfang der Eigenleistung des Waldbesitzes konnte zum Ausschreibungszeitpunkt nur sehr grob bis gar nicht erfasst werden. Die Interviews mit den Vorständen der FBGen haben in diesem Zusammenhang ergeben, dass je nach FBG und deren Mitgliederstruktur der Anteil der Eigenleistungen von Waldbesitzern zwischen 10 % und 50 % variiert. Wird dieser Ansatz von der ursprünglichen Planung abgezogen, so wären die Differenzen zwischen beantragten und tatsächlich abgerufenen Fördergeldern minimal.

Durch die Pflicht zur differenzierten Dokumentation der Leistungserbringung im Rahmen der direkten Förderung der Betreuungsleistungen kann die Art der von den Waldbesitzern nachgefragten Betreuungsleistungen tiefergehend analysiert werden. Eine Veränderung der Nachfrage in Bezug zur Zeit vor der direkten Förderung kann nicht nachvollzogen werden, da in der landesbetrieblichen Arbeitszeiterfassung nur in die Produktlinien „Rat und Anleitung“, restliche „Hoheit“ und „Dienstleistung“ unterschieden wird bzw. Daten bis zu dieser Gliederungsstufe erhältlich waren. Die Datengrundlage ermöglicht daher einen Quervergleich der direkt geförderten Dienstleistungen, jedoch keine Analyse von deren Veränderung.

Die in der Initialphase der Pilotprojekte erstellten Unterlagen, welche den Ausschreibungs- und Abrechnungsprozess der eigenständigen Beförderung unterstützen, beinhalten eine einheitliche Leistungsfeldmatrix, die allen sieben PP2-FBGen als Grundlage für die Definition und Dokumentation der Betreuungsdienstleistungen diene. Sie beinhaltet die drei folgenden übergeordneten Pakete:

- Grundpaket Beförderung (Forstliche Grundberatung, Besitzübergreifende Aufgaben)
- Leistungspaket Holzernteeinzelleistungen
- Leistungspaket Zusatzleistungen (Verkehrssicherung, Sondereinzelleistungen)

Die nachfolgend dargestellten anteiligen Arbeitszeiteinteilungen der PP2-Betreuung beziehen sich auf die 12 Monate von 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2012.

Grundpaket Beförderung

1. Forstliche Grundberatung

Während Rat und Anleitung, welche von Landesbetriebsmitarbeitern angeboten werden, laut Landeswaldgesetz kostenfrei sind, ist die Beratung durch die Dienstleister des PP2 kostenpflichtig. Alle drei Leistungspakete des Ausschreibungsverfahrens beinhalten Beratungsleistungen, die aus diesem Grund leistungspaketübergreifend zusammengefasst wurden. Der prozentuale Arbeitszeitanteil am Leistungsfeld Beratung variiert innerhalb der sieben PP2-FBGen stark. Während ein Dienstleistungsförster angibt, lediglich 5 % (Betrieb 5) seiner Arbeitszeit für forstliche Beratung zu benötigen, wird ein anderer mit 29 % (Betrieb 7) seiner Arbeitszeit in diesem Leistungsfeld nachgefragt. Der mittlere Zeitaufwand für das Leistungsfeld Beratung beträgt über die sieben FBGen hinweg 17 %. Obgleich die Beratung im Pilotprojekt 2 für die Waldbesitzer direkt mit Kosten verbunden ist, wird diese weiterhin

nachgefragt. Mit Ausnahme von einer FBG werden die Beratungstätigkeiten über Umlagen finanziert.

2. Besitzübergreifende Aufgaben

Auch im Bereich der besitzübergreifenden Aufgaben wie z.B. dem Forstschutz oder der Instandhaltung des Erschließungsnetzes, der Planung und Durchführung gemeinschaftlicher Wirtschaftsmaßnahmen oder bei der Mitwirkung an FBG-Tätigkeiten, bestehen große Unterschiede zwischen den einzelnen Betrieben. Sie schwanken zwischen 7 % und 38 % der gesamt eingesetzten Arbeitsstunden. Das Mittel liegt hier bei 20 %.

Leistungspaket Holzernteeinzelleistungen

Das am stärksten nachgefragte Leistungspaket betrifft sämtliche Aktivitäten rund um den Holzeinschlag. Diese reichen vom Auszeichnen der Bestände über die Vermittlung von Einschlagsunternehmern bis hin zum Holzvorzeigen und der Abfuhrkontrolle. Hier variieren die aufgewendeten Stunden zwischen 35 % und 78 %. Im Mittel werden 51 % aller abgeleisteten Arbeitsstunden in diesem Leistungspaket verbucht.

Leistungspaket Zusatzleistungen

Die Zusatzleistungen sind nicht förderfähig, d.h. sie werden in vollem Umfang durch die Waldbesitzenden direkt oder durch den Zusammenschluss getragen. Sie lassen sich in die Leistungsfelder Verkehrssicherung und Sondereinzelleistungen gliedern.

1. Verkehrssicherung

Einen kleineren Bereich stellt der Bereich der Verkehrssicherung dar. Hier verbucht lediglich ein Betrieb 3 % seiner Arbeitszeit.

2. Sondereinzelleistungen

Der prozentuale Arbeitsstundenanteil an den Sondereinzelleistungen variiert von 3 % bis 18 %, wobei sich ein Mittelwert von 11 % ergibt.

Gesamtüberblick

Im Gesamtüberblick stellen sich die nachgefragten Leistungsfelder der PP2-FBGen wie folgt dar:

- | | | |
|-----------------------------------|------|------------------------|
| • Grundpaket Beförderung | 38 % | (Min. 12 %, Max. 55 %) |
| • Leistungspaket Holzernte | 51 % | (Min. 35 %, Max. 78 %) |
| • Leistungspaket Zusatzleistungen | 11 % | (Min. 3 %, Max. 18 %) |

Für die im Landesbetrieb anfallenden Arbeitsstunden liegt eine solch detaillierte Erhebung nicht vor. Hier wird lediglich zwischen Dienstleistung und hoheitlichen Aufgaben (Walderhaltung, Beratung, Förderung, Umweltbildung) unterschieden. Es kann auch keine Zuordnung von weiterem Aufwand vorgenommen werden, der durch Verwaltungstätigkeiten an anderen Stellen, durch Inanspruchnahmen der Infrastruktur (Dienstwagen, Büro etc.) sowie evtl. anfallende Pensionslasten entsteht. Daher ist ein direkter Vergleich der beiden Modellvarianten Beförderung staatlich und Beförderung privat an dieser Stelle nicht möglich.

Die Forstbetriebsbeamten des Landesbetriebes Wald und Holz buchen im Landesdurchschnitt und in den am Pilotprojekt beteiligten Regionalforstämtern durchschnittlich 22 % ihrer Dienststunden in das hoheitliche Leistungsfeld Rat und Anleitung. Betrachtet man alle hoheitlichen Aufgaben (Walderhaltung, Rat und Anleitung, Förderung, Umweltbildung) so sind es landesweit 34 % und in der Pilotregion 30 %.

Auf das „Leistungspaket“ Dienstleistungen entfallen landesweit 63 % und auf die Pilotprojektregion bezogen 65 %. Diese Verbuchungseinheit beinhaltet vier Produktgruppen: Verträge mit Zusammenschlüssen (ständige tätige Mithilfe), Verträge mit privaten und kommunalen Waldbesitzern, Einzelleistungen nach Entgeltordnung und sonstige Leistungen. Eine prozentuale Zuordnung in diese Gruppen ist jedoch aus oben beschriebenen Gründen nicht möglich. Der Bewirtschaftung des landeseigenen Waldes sind insgesamt nur 3 % und auf die Pilotregion bezogen 5 % der Arbeitszeit der mit Betreuungsaufgaben betrauten Forstbetriebsbeamten zuzuordnen. Dies betrifft aber lediglich die Regionalforstämter Hocheifel-Zülpicher Börde, Rureifel-Jülicher Börde, Rhein-Sieg-Erft, Oberes Sauerland und Hochstift (vgl. Tab 11).

Tabelle 11: Anteilige Arbeitszeitverteilung der Forstbetriebsbeamten (Kalenderjahr 2010) und der privaten Dienstleistungsförster im Sauerland (7/2011 bis 6/2012). Quelle: Arbeitszeiten- und Verbuchungsstatistik

Pilotprojekt 2*		
• Beratungsleistungen	17 %	(Variation 5 % - 29 %)
• Dienstleistungen	83 %	(Variation 71 % - 95 %)
Landesbetrieb landesweit		
• Rat und Anleitung	22 %	(Variation 7 % - 31 %)
• Restliche Hoheit	12 %	(Variation 5 % - 19 %)
• Dienstleistung	63 %	(Variation 50 % - 84 %)
• Landeseigener Wald	3 %	(Variation 0 % - 28 %)
Landesbetrieb Pilotregion		
• Rat und Anleitung	22 %	(Variation 12 % - 31 %)
• Restliche Hoheit	8 %	(Variation 7 % - 10 %)
• Dienstleistung	65 %	(Variation 54 % - 72 %)
• Landeseigener Wald	5 %	(Variation 0 % - 28 %)

*Vereinfacht aufgeteilt in Beratung und Dienstleistung

Im Rahmen der indirekten Förderung wurde der private und kommunale Waldbesitz im Jahr 2010 mit ca. 37,50 Euro je ha o. MwSt. gefördert. Aus Berechnungen des Landesrechnungshofes geht hervor, dass dies einer Förderquote von 79 % entspricht. Die direkte Förderung im Rahmen des Pilotprojektes 2 liegt etwa 11 Euro je ha o. MwSt. tiefer. Außer Frage dürfte stehen, dass der Aufwand für die Betreuungsdienstleistungen stark von Faktoren wie der Waldbesitzgröße, der Baumartenmischung, der sozioökonomischen Situation der Waldbesitzer und deren Eigeninitiative beeinflusst wird. Dies bedeutet, dass auch die bisherige Förderung nach Entgeltkatalog eine variable Förderquote beinhaltet und für unterschiedliche Rahmenbedingungen keineswegs pauschal mit 79 % veranschlagt werden kann.

Ein Vorstand aus den Pilotprojekten zur eigenständigen Beförderung zitiert aus einem Gespräch im Jahr 2009 den früheren Leiter des Landesbetriebs Wald und Holz Herrn Frank-Dietmar Richter: „In den Vorgesprächen hat der damalige Leiter des Landesbetriebs gesagt: „Wir möchten herausfinden, für welches Geld man eine Beförderung kaufen kann. Wir selber im Staat wissen das nicht so exakt genau“ (Vorstandsinterview PP2).

Der geplante Zeitaufwand für direkte Betreuungsdienstleistungen kann durch Kalkulationen im Rahmen der Modellprojekte hergeleitet werden. Der vorab kalkulierte mittlere Zeiteinsatz der

Dienstleister von einer Stunde je ha und Jahr erschien zum Zeitpunkt der Vergabe plausibel. Rückblickend zeigt sich aber, dass die privaten Betreuungsdienstleistungen durchschnittlich 36 Minuten je ha nachgefragt wurden. Dies entspricht der Inanspruchnahme von indirekten Betreuungsdienstleistungen, die im landesweiten Schnitt zu 34 Minuten je ha und auf die Gebietskulisse bezogen zu 37 Minuten je ha nachgefragt wurden (vgl. Tab. 12). Auf eine Stunde Betreuungsdienstleistung entfallen durchschnittlich 7,5 Festmeter gebündelt vermarkteten Holzes.

Tabelle 12: Merkmale der Betreuungsdienstleistungen nach Betreuungsmodell und Region.
Quelle: Arbeitszeiten- und Verbuchungsstatistik

Förderung / Region	Direkt / PP2	Indirekt / NRW	Indirekt /Gebietskulisse Pilotregion
Bezugszeitraum	Mittelwert der Jahre 2011/2012	Jahr 2010	Jahr 2010
Betreute Fläche (Stand 2012)	7.693 ha	378.637 ha	181.228 ha
Nachgefragte Betreuungsdienstleistungen insgesamt	4.660 Stunden	216.880 Stunden	112.417 Stunden
Nachgefragte Betreuungsdienstleistungen je ha	36 Minuten je ha	34 Minuten je ha	37 Minuten je ha
Holzvermarktungsleistungen	Exklusive	Inklusive	Inklusive

Was den Stundensatz, also das je Arbeitsstunde in Rechnung gestellte Honorar, betrifft, so hat sich ein Mittelwert von 43,30 Euro o. MwSt. herausgebildet. Dieser Wert liegt im Vergleich zum Stundensatz freiberuflicher Dienstleister vergleichbarer Branchen im unteren Mittelfeld.

3.4.3 Kriterien für die Wahl des Betreuungsförsters

Das Vertrauensverhältnis zwischen Vorstand und Betreuungsförster wurde von den befragten Vorständen als wichtigste Grundlage für die Zusammenarbeit im bestehenden Beförsterungsverhältnis, als bedeutendste Einflussgröße hinsichtlich der Bereitschaft zur Teilnahme an eigenständiger Beförsterung und als maßgebliches Entscheidungskriterium bei der Auswahl der privaten Betreuungsförster beschrieben. Vertrauensbildende Eigenschaften werden sowohl in der Person des Betreuungsförsters als auch in den vereinbarten Rahmenbedingungen gesehen also z.B. in der Dauer des Dienstleistungsverhältnisses oder in den verfügbaren zeitlichen Ressourcen. In Bezug auf den betreuenden Förster glichen

sich die Erwartungen der befragten Vorstände, ganz gleich ob sie am PP2 teilnahmen oder nicht. Für wichtig erachteten sie:

- Ortsgebundenheit
- Aufgeschlossenheit
- Präsenz
- Erreichbarkeit
- Verfügbarkeit
- Motivation
- Eigeninitiative
- Ehrlichkeit
- Verlässlichkeit
- Kontinuität

Als besonders wichtig erachten die befragten Vorstände aber die Ansprache der Waldbesitzer. Der Förster müsse den Handlungsbedarf in den Waldbeständen erkennen und auf die Waldbesitzer zugehen. Bezogen auf die Betreuungsqualität spielte es für die befragten Vorstände im PP2 keine Rolle, ob der Förster Bediensteter des Landesbetriebs ist oder als selbstständiger Dienstleister betreut, da die Qualitätssicherung durch die geforderte Hochschulausbildung für beide Vertragsnehmer gegeben sei.

Die am PP2 teilnehmenden FBGen wählen eigenverantwortlich einen Dienstleister für die Betreuung der angeschlossenen Waldflächen aus. Werden die Vorstände von Forstbetriebsgemeinschaften, die an der eigenständigen Beförderung teilnehmen, nach den Gründen für den konkreten Zuschlag im Auswahlverfahren der Bewerber befragt, so zeigt sich auch hier, welche wichtige Rolle dem Vertrauensverhältnis zukommt. Die ausgewählten Betreuungsförster waren durchweg Personen, die dem Vorstand vorab vertraut waren. Keine FBG hat einem „Fremden“ den Zuschlag erteilt, obgleich die Ausschreibungen keinesfalls nur auf einen beschränkten Anbieterkreis zugeschnitten gewesen wären (vgl. Tab. 13).

Tabelle 13: Beziehungen zwischen PP2-FBG und beauftragtem Betreuungsförster. Quelle: Hofmann 2011

FBG	Beziehung zwischen PP2-FBG und Dienstleister
1	Förster war bereits Dienstleister für die FBG. Förster ist gleichzeitig auch Geschäftsführer der FBG.
2	Förster war bereits unbefristet beim LB WH beschäftigt und betreute die FBG. Förster konnte durch das PP2 langfristig an die FBG gebunden werden.
3	Förster ist Geschäftsführer einer FWV und war bereits persönlich bekannt.
4	Förster ist Mitglied der FBG und war auch vorher schon selbstständig tätig.
5	Förster war bereits unbefristet beim LB WH beschäftigt und betreute die FBG. Förster konnte durch das PP2 langfristig an die FBG gebunden werden.
6	Vorsitzender und Förster waren sich persönlich bekannt.
7	Vorsitzender und Dienstleistungsförster waren sich durch die Arbeit beim Verband freiberuflicher Forstsachverständiger bekannt.

3.4.4 Abwicklung des Förderverfahrens

Das Ausschreibungsverfahren wird als Hürde auf dem Weg in die eigenständige Betreuung gesehen. Diese Sichtweise teilen PP2-Vorstände, die Leitungsebene des Landesbetriebs und private Dienstleistungsförster. Im Pilotprojekt wurde das Verfahren nur von sieben Forstbetriebsgemeinschaften und mit erheblichem Betreuungsaufwand durch das Beratungsbüro Hevendehl geleistet. Auch die Tatsache, dass sich die Zusammenschlüsse für einen Dienstleister ihres Vertrauens entscheiden wollten führte in manchen Fällen zu vergaberechtlichen Bedenken der Förderstelle und in einem Fall zu einer verringerten Förderquote von 70 anstatt 80 %, da die betreffende FBG die Mehrkosten zum nächst günstigeren Angebot tragen muss. Die Regulierung des Ausschreibungsverfahrens und die Kontrolle sowie das Ausbezahlen der Förderung im Rahmen des PP2 erfolgt am Regionalforstamt Münsterland, das die Schwerpunktaufgabe Förderung im Landesbetrieb begleitet. Die Auslagerung aus der Gebietskulisse musste erfolgen, weil sich das Regionalforstamt Kurkölnisches Sauerland als Mitbewerber im Ausschreibungsverfahren beteiligte. Dem anfänglichen Misstrauen gegenüber der landesbetriebsinternen Lösung wurde durch absoluten Verschluss der Ausschreibungsunterlagen, Diskretion und in einem Fall durch notariellen Beistand begegnet. Mittlerweile wird die landesbetriebliche Förderstelle von den Vorständen akzeptiert.

Ein gesteigener Aufwand für die Dokumentation der Fördermittelverwendung wird zwar von allen Vorständen angeführt und teilweise auch beklagt. Aus Gründen der Transparenz und der Legitimierung für die Inanspruchnahme von Fördermitteln wird die Notwendigkeit der Rechnungslegung aber durchweg gesehen und auch akzeptiert. Insgesamt werden die Leistungen der privaten Dienstleister durch das Förderverfahren transparenter abgebildet als dies bei der üblichen Dokumentation im Rahmen der landesbetrieblichen Betreuung möglich wäre.

Das Verfahren der Fördermittelbeantragung bereitete einigen Vorständen der PP2-Zusammenschlüsse in der Anfangsphase Probleme, da zu lange mit dem Mittelabruf gewartet wurde und die Rücklagen des Zusammenschlusses nicht ausreichten, um in Vorleistung gegenüber dem Betreuungsförster zu gehen. Der förmliche Prozess der Fördermittelauszahlung konnte jedoch ohne entsprechende Auszahlungsnachweise nicht vollzogen werden. Mittlerweile werden die Fördermittel z.T. monatlich abgerufen. Dies verursacht keinen nennenswerten Mehraufwand bei der Förderstelle, verringert aber das finanzielle Risiko der Zusammenschlüsse.

3.5 Geschäftsprozesse in den Betreuungsmodellen

Im ersten Teil dieses Kapitels werden das klassische weiterhin indirekt geförderte Modell (Referenzgruppe) und die direkt geförderten Pilotmodelle vergleichend gegenübergestellt. Datengrundlage bilden im Wesentlichen Arbeitstreffen mit den FBG-Vorständen der jeweiligen Betreuungsmodelle und den jeweils zuständigen Forstbetriebsbeamten bzw. Dienstleistungsförstern. Neben der Abgrenzung von Geschäftsprozessen führten die Teilnehmer dieser Arbeitstreffen unter Moderation des Evaluationsteams eine Stärken- und Schwächenanalyse ihres eigenen Betreuungsmodells durch. Auf dieser Grundlage wurde die Zusammenarbeit der Akteure an den neu gebildeten Schnittstellen bewertet. In Verbindung mit Daten aus den Vorstandsinterviews, den Gruppendiskussionen und den Expertengesprächen bildet dies die Grundlage für die Vorschläge zur Weiterentwicklung des Zusammenschlusswesens und der direkten Förderung.

3.5.1 Referenzgruppe - indirekte Förderung

Die einzelnen Abschnitte des Geschäftsprozesses der Referenzgruppe verteilen sich auf die vier Akteure Waldbesitzer, Forstbetriebsgemeinschaft, staatliche Revierleiter und Forstamt. Die Aktivität des Forstamts beschränkt sich hierbei auf die Aushandlung der

Rahmenverträge und die Rechnungsstellung für die in Anspruch genommenen Betreuungsdienstleistungen (vgl. Abb. 3).

Meist wird zunächst der Revierleiter aktiv und geht auf die Waldbesitzer zu, während nur ein geringer Teil der Waldbesitzer selbst aktiv wird und den Kontakt zum Revierleiter sucht. Ist der Kontakt hergestellt, berät der Revierleiter den Waldbesitzer hinsichtlich der zu planenden Maßnahmen und führt sie ggf. aus. Die vorgeschaltete Mengen- und Sortimentsplanung übernimmt der Revierleiter. Auf Basis der Forsteinrichtung vereinbart er mit den Waldbesitzern Bewirtschaftungsmaßnahmen. Für die eigentliche Hiebsdurchführung beauftragt der Revierleiter Unternehmer, welche er bei der Durchführung der Arbeiten beaufsichtigt. Teilweise führt der Waldbesitzer die Hiebsmaßnahme auch in Eigenleistung durch. Im Falle eines Unternehmereinsatzes rechnet dieser direkt mit dem Waldbesitzer ab.

Liegt das Holz aufgearbeitet an der Waldstraße, wird der Revierleiter wieder direkt aktiv, indem er die anfallenden Holzmengen über die Rahmenverträge des Landesbetriebs den jeweiligen Abnehmern zuweist, vorzeigt und die Abfuhr kontrolliert. Mit der Rechnungsstellung der in Anspruch genommenen Betreuungsleistungen an den Waldbesitzer endet die Tätigkeit des Revierleiters als auch die des Forstamts. Die Auszahlung des Holzgeldes erfolgt direkt durch den Holzabnehmer an den jeweiligen Waldbesitzer. Neben dem beschriebenen Weg vermarktet ein Teil der Waldbesitzer das Holz einzelbetrieblich, das heißt außerhalb der FBG-Struktur (vgl. Kapitel 3.3.3).

Zusammenarbeit der Akteure an den Schnittstellen

Die Referenzgruppe sieht eine wesentliche Stärke ihres Systems in der Einheit von Holzbereitstellung und Vermarktung bzw. der Holzbereitstellung und Vermarktung aus einer Hand. In diesem Zusammenhang wird von einem „Rundum-sorglos-Paket“ des Landesbetriebs gesprochen. „Der Förster ist Mädchen für alles“ (Arbeitstreffen Referenzgruppe) und stellt aus Sicht der teilnehmenden Förster „die eierlegende Wollmilchsau dar“ (Arbeitstreffen Referenzgruppe). Diese Tatsache wird von den interviewten FBG-Vorständen und Forstbetriebsbeamten durchweg als positiv und mit den „...gewachsenen und eingespielten Strukturen...“ (Arbeitstreffen Referenzgruppe) beschrieben. Dadurch zeichne sich der Prozess vor allem durch eine geringe Zahl von Schnittstellen und meist reibungslose Kommunikation aus. Zudem fuße das System auf einem „...intakten Vertrauensverhältnis von Waldbesitzern zu Betreuungsförstern...“ Der Förster ist „...zentraler und lokaler Ansprechpartner für den Waldbesitzer“ (Arbeitstreffen Referenzgruppe).

Auf Grund des gesetzlich formulierten Betreuungsanspruchs (LFoG § 11) muss das Betreuungsangebot des Landesbetriebs auch in FBGen aufrechterhalten werden, die keine besondere Eigeninitiative aufweisen. Hierdurch kann sich eine stark auf die Aktivität des Betreuungsförsters gestützte Kooperationsform entwickeln. Dies sieht die befragte Referenzgruppe zugleich als Stärke und als Schwäche des Systems. Einerseits würde so für die einzelnen Waldbesitzer die Versorgungssicherheit an Betreuungsleistungen gewährleistet, andererseits würden Schritte zu größerer Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Forstbetriebsgemeinschaften verhindert. Vorstand und Geschäftsführer einer FBG, welche trotz staatlicher Beförderung die Entwicklung zu größerer Eigenständigkeit aktiv vorangetrieben haben, weisen auf dieses Problem hin: „Es kann nicht sein, dass die Forstpartie alles macht. Das ist gegen eine Professionalisierung der

Forstbetriebsgemeinschaften.“ (Arbeitstreffen Referenzgruppe). So behält es sich besagte FBG vor, für gebündelt vermarktetes Holz eine zusätzliche Vermarktungsgebühr von den Waldbesitzern einzuziehen. Neben dem Aufbau eigenständiger Strukturen und einer damit einhergehenden Entlastung ehrenamtlich tätiger Personen, kann die FBG ihren Mitgliedern über so entstehende finanzielle Rücklagen zusätzliche Leistungen anbieten, welche den Prozess der Holzbereitstellung und Vermarktung positiv beeinflussen. In diesem Fall bietet die FBG ihren Mitgliedern u.a. eine Vorfinanzierung anfallender Unternehmerkosten an (vgl. Abb. 3).

3.5.2 Modell PP1 - eigenständige Holzvermarktung

Im Geschäftsprozess des PP1, in welchem die Holzbereitstellung und -vermarktung organisatorisch voneinander getrennt sind, treten die Akteure Waldbesitzer, Forstbetriebsgemeinschaft, Forstbetriebsbeamter und private Vermarkter in Erscheinung (vgl. Abb. 4).

In den meisten Fällen wird der Revierleiter direkt aktiv und sucht den Kontakt zum Waldbesitzer, während nur in wenigen Fällen der Waldbesitzer den Kontakt zum Förster sucht. Die Forstbetriebsgemeinschaft tritt nur selten als Vermittler auf, indem sie Waldbesitzeranfragen an den zuständigen Revierleiter weiterleitet. Eine Mengen- und Sortimentsplanung findet nur sehr bedingt statt. Nach der Kontaktaufnahme wird der Revierleiter im Rahmen der vertraglich geregelten tätigen Mithilfe aktiv. Mit der Übergabe der Holzlisten bzw. des Holzes an den jeweiligen Vermarkter und der Rechnungsstellung der durch den Waldbesitzer beanspruchten Betreuungsleistungen endet der Aufgabenbereich des Revierleiters im Pilotprojekt 1.

Nach der Vermarktung des Holzes fließen die Erlöse auf die Konten der Forstbetriebsgemeinschaften. Während früher das Forstamt die Auszahlung der Holzgelder waldbesitzerscharf veranlasst hat, so machen das in den Pilotprojekten die FBGen in Person der Geschäftsführer nun eigenständig oder geben diese Aufgabe an die FWV Olpe ab, die zusätzliche Dienstleistungen anbietet, um das Ehrenamt in den FBGen zu entlasten. Die Fördergeldbeantragung übernimmt die Forstbetriebsgemeinschaft.

Die Abrechnungsmodalitäten zwischen WHS GmbH und FBG laufen entsprechend der von den beteiligten FBGen gemachten Erfahrungen nach Anfangsschwierigkeiten, bedingt durch das Zusammentreffen von Projektstart und den noch bestehenden Belastungen durch die

Folgen des Sturmes Kyrill, inzwischen gut. Die Abrechnungszeiträume sind zufriedenstellend und die Rechnungslegung wird von den FBG-Vorständen als transparent bezeichnet.

Zusammenarbeit der Akteure an den Schnittstellen

Die Verfahrensabläufe der direkten Förderung und das Aufgabenspektrum der Beteiligten werden durch Instrumente wie Förderrichtlinien, das Papier zur vertrauensvollen Zusammenarbeit, die Entgeltordnung, Dienstanweisungen etc. definiert. In den Interviews mit den Vorständen, aber auch in den Gruppendiskussionen hat sich gezeigt, dass die Vielfalt der real praktizierten Modelle für Förderung und deren Unterstützung durch die jeweiligen Betreuungsförster sehr groß ist und die Beförsterungsleistungen an der Schnittstelle zum Holzverkauf im PP1 nicht ausreichend definiert sind. Die Bereitschaft der Betreuungsförster, Reibungsverluste auf Grund unklarer Schnittstellen zu vermeiden, scheint stark von deren persönlicher Einstellung zu den Pilotprojekten beeinflusst zu sein.

Die persönliche Einstellung der Betreuungsförster ist wiederum geprägt vom beruflichen Selbstverständnis und der jeweiligen Organisationskultur. Diese kann durch eine große Unsicherheit charakterisiert werden. Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesbetriebs, die das Pilotprojekt eigentlich unterstützen sollen, ist unklar, welche Konsequenzen diese Unterstützung haben wird. Ein Teil der befragten Vorstände berichtet, dass Aufgaben der Holzbereitstellung vernachlässigt würden: „Seit wir da mitmachen, lässt sich der Förster nicht mehr auf dem Hof blicken“ (Vorstandsinterview PP1) oder „Seit der PP1 Teilnahme ist unser Förster noch ruhiger geworden.“ (Vorstandsinterview PP1). Andere berichten von einem „Mitziehen“ des Landesförsters.

Sowohl von privaten als auch von landesbetrieblichen Betreuungsförstern werden der Verkauf des Holzes und der damit verbundene finanzielle Anreiz für die Waldbesitzer als Schlüssel für Beratung und Betreuung angesehen. In den Arbeitstreffen bzw. Gruppendiskussionen mit den Forstbetriebsbeamten wurde vielfach die Sichtweise offengelegt, dass diese ausschließlich mit der eigentlichen Holzvermarktung und Überweisung des Holzgeldes in Verbindung gebracht würde und Waldbesitzeransprache sowie die gesamte Kette der Holzbereitstellung aus dem Prozess herausgelöst seien. Damit sehen viele Landesförster ihre Handlungsfähigkeit in den Bereichen Beratung und Betreuung stark eingeschränkt.

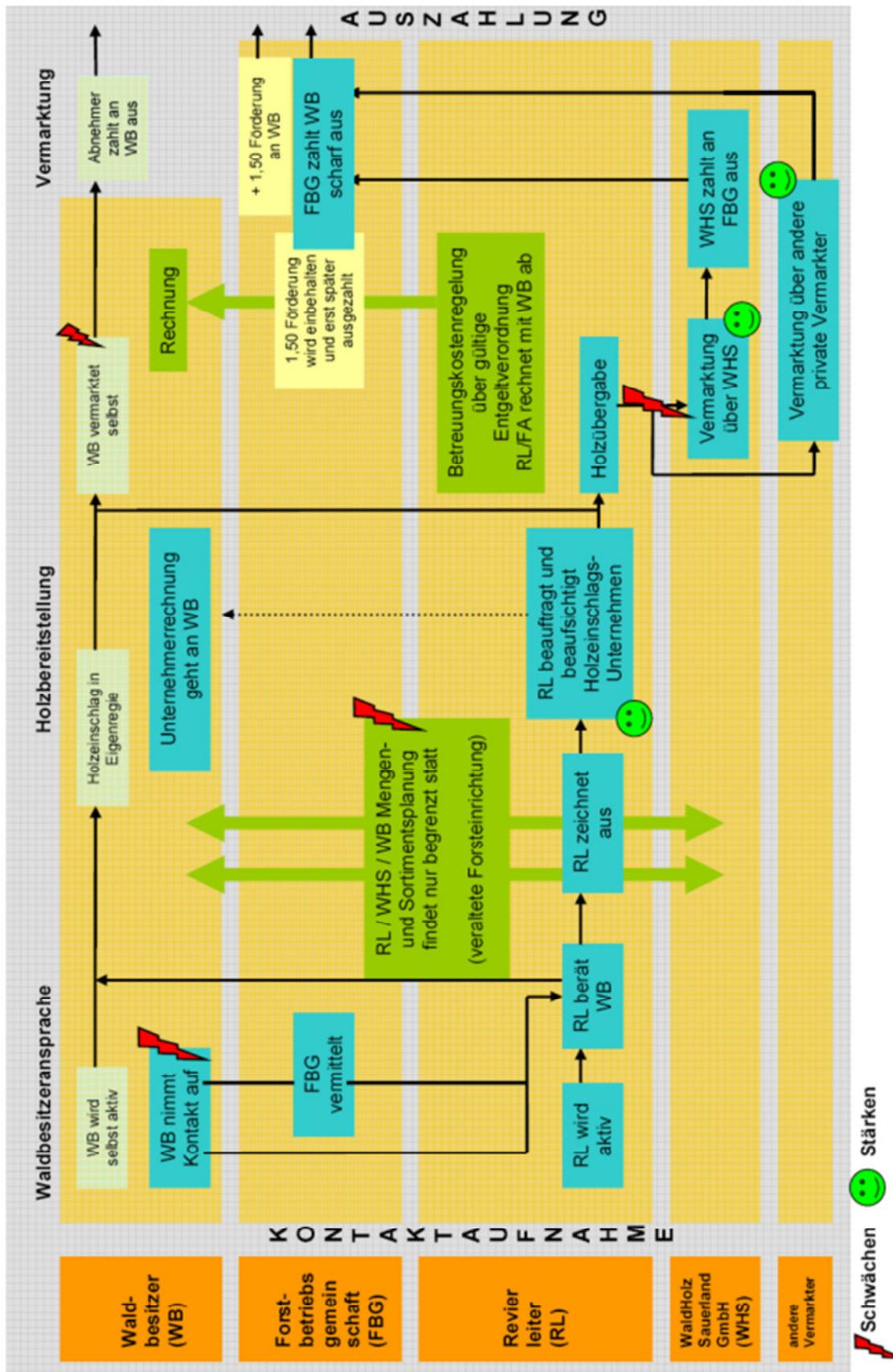


Abbildung 4: Schematische Darstellung der Geschäftsprozesse im PP1 - eigenständige Holzvermarktung. Quelle: Hörnig 2012

Hinzu kommt in einigen Fällen ein berufliches Selbstverständnis, das die Holzvermarktung als „Königsdisziplin“ betrachtet, die den gesamten, teils mühsamen Prozess von der Ansprache der Waldbesitzer über die Durchführung von Waldpflegemaßnahmen bis hin zur Holzbereitstellung, erst abschließt. Je nach Sichtweise wird die Ausgliederung der Holzvermarktung als Beschneidung der Beratungskompetenz und als persönliche Herabsetzung gesehen und bewirkt entsprechende Widerstände und defensive Routinen. In diesem Zusammenhang berichtete ein Forstbetriebsbeamter sogar, dass er von Waldbesitzern gefragt wurde, was er sich habe zu schulden kommen lassen, dass er das Holz nicht mehr verkaufen dürfe.

Dort wo die Waldbesitzeransprache und der Holzbereitstellungsprozess als die wichtigsten Elemente der In-Wert-Setzung des Holzes angesehen und wertgeschätzt werden und das Verhältnis zu den privaten Vermarktungsorganisationen von den betreuenden Förstern als gut bezeichnet wird, sehen diese auch keine Einschränkungen in ihren Beratungs- und Betreuungsmöglichkeiten. Die Schnittstellen zwischen Holzbereitstellung und -vermarktung wurden sehr individuell gestaltet, verursachen aber aus Sicht der Betreuenden und der Klienten keine nennenswerten Reibungsverluste. Dies trifft im Übrigen auch für FBGen, die von privaten Dienstleistern betreut werden (auch hier liegen Betreuung und Vermarktung nicht in einer Hand!) und für ein Viertel (5 von 19) der FBGen des Pilotprojekts 1 zu.

Wie stark das Engagement in den neuen Strukturen von der Einstellung und vom beruflichen Selbstverständnis der Betreuungsförster abhängt, drückt die nachfolgende Aussage eines Landesförsters aus, der mit seiner Meinung jedoch, wie oben beschrieben, nicht die Mehrheit der Landesförster vertritt: „Seit ich mich nicht mehr um die Vermarktung kümmern muss, habe ich viel mehr Zeit für mein Kerngeschäft, die Ansprache der Waldbesitzer und die Betreuung“ (Gruppendiskussion).

Vielfach erscheint es als unklar, welche Aufgaben im Rahmen der Beförderung des Landesbetriebs an der Schnittstelle zur Holzvermarktung noch übernommen werden. Hier zeigte sich eine sehr große Variabilität zwischen allen betreuten Zusammenschlüssen. Viele Landesförster beklagen mangelnde Rückkopplung mit den Vermarktern und eine Überbeanspruchung der Betreuungsleistungen, wenn es um die Schnittstelle zwischen Holzbereitstellung und -vermarktung geht.

Sowohl die Führungsebene des Landesbetriebs wie auch die Mehrzahl der im Pilotprojekt 1 tätigen Forstbetriebsbeamten sehen die Strukturen auf Waldbesitzerseite noch nicht weit genug entwickelt, als dass das Holz auf FBG-Ebene tatsächlich eigenständig gebündelt

werden könnte. Die Aussage „Unsere Leute...“ oder „Wir Forstbetriebsbeamten halten den Piloten am Laufen“ wurde regelmäßig vorgebracht (Gruppendiskussion).

3.5.3 Modell PP2 - direkte Förderung der Betreuungsleistungen

Bei den Teilnehmern des Pilotprojekts 2, in welchem die Holzbereitstellung und die anschließende Vermarktung privatwirtschaftlich organisiert werden, sind Waldbesitzer, Forstbetriebsgemeinschaft, Dienstleistungsförster und private Vermarkter an der Ausgestaltung des Geschäftsprozesses beteiligt. Im Grundsatz entsprechen die Abläufe (Waldbesitzeransprache, Holzbereitstellung, Vermarktung) im PP2 denen aus dem PP1. Den Prozess der Holzbereitstellung übernimmt in diesem Fall ein privater Dienstleistungsförster (vgl. Abb. 5).

Die Prozessabläufe im PP2 sind geprägt durch die erhöhte Aktivität und intensive Zusammenarbeit aller am Prozess beteiligten Akteure. Neben der aktiven Waldbesitzeransprache ist der Dienstleistungsförster auch im Holzbereitstellungsprozess sehr engagiert. Die Mengen- und Sortimentsplanung erfolgt in enger Rücksprache mit dem Vermarkter (in 6 von 7 Fällen die WaldHolz Sauerland GmbH) und den betreuten Forstbetriebsgemeinschaften. Auch die Schnittstelle Holzübergabe zeichnet sich durch aktive Zusammenarbeit zwischen Dienstleistungsförster, FBG und Vermarkter aus. Mit der Übergabe des Holzes und der Werksmaß- und Abfuhrkontrolle endet die Tätigkeit des Försters, welche in sechs FBGen zu 80 % und in einer FBG zu 70 % gefördert wird (vgl. Kap. 3.4). Die Auszahlung der Holzerlöse übernimmt die Forstbetriebsgemeinschaft ebenso wie die Beantragung der entsprechenden Fördergelder (Beförderung und Vermarktung). Auch im PP2 gibt es Waldbesitzer, die den kompletten Prozess in Eigenregie organisieren und die Dienstleistungen der FBG und des Försters nicht in Anspruch nehmen.

Zusammenarbeit der Akteure an den Schnittstellen

Von allen PP2-FBGen, aber auch von der FBG Much (PP1) wird der Kontakt, bzw. die Zusammenarbeit von FBG, Förster und Vermarktungsorganisation als intensiver beschrieben als sie zuvor war. Bei der konventionellen Betreuung des Privatwaldes in Form der indirekten Förderung sind die Betreuungsförster des Landesbetriebs Dienstbezirken und damit FBGen zugeteilt und sind an Weisungen des zuständigen Regionalforstamtes gebunden. Die betreuten FBGen haben keine Einflussmöglichkeit auf die Besetzung dieser Stellen und können somit ihren Dienstleister nicht auswählen. Vielfach wurde dies in den Interviews mit den Vorständen der FBGen als Problem thematisiert. So beschrieben einige Vorstände die Situation als äußerst ungünstig, aber im Falle der Beibehaltung des bisherigen Förderverfahrens als eine „...unveränderliche und damit hinzunehmende Situation“ (Vorstandsinterview PP1). Die Möglichkeit der Sanktionierung einer im Einzelfall schlechten Arbeitsqualität oder eine gezielte Setzung von Anreizen für eine qualitativ und quantitativ höhere Leistung sei bei diesem Betreuungsmodell ausgeschlossen. Ohnehin würde man sich als Vorstand gegenüber einem Landesbediensteten anders verhalten, wie ein Vorstand bekräftigte: „...eine gewisse Hemmschwelle habe ich dann immer bei den Menschen. Also wie ein Polizist in der Uniform, der hat eine Uniform, weil das sind eben Amtspersonen – vor denen habe ich dann auch mehr Respekt zu haben“ (Vorstandsinterview PP2).

Mit der Einführung der direkten Förderung hat sich der Einfluss des Vorstandes grundlegend geändert. Die FBG wird durch den Abschluss des Betreuungsvertrags zur Auftraggeberin des Betreuungsförsters. Wer schlussendlich die Betreuung der FBG ausführt, entscheidet der Vorstand der FBG selbst. Durch das Auswahlverfahren werden den FBG-Vorständen im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsvorgaben Auswahlmöglichkeiten eingeräumt. Bei der direkten Förderung werden dem Vorstand Sanktionsmöglichkeiten gegeben. Herrscht Unzufriedenheit mit der Betreuungsleistung, so kann der Vorstand nun unmittelbaren Einfluss auf das Arbeitsverhalten des Dienstleistungsförsters nehmen. Dies könnte entweder durch die Zurückhaltung von Zahlungen oder durch das Austreten aus dem Betreuungsvertrag erfolgen.

Bemängelt wurde im Gruppeninterview (PP2) die fehlende Transparenz im Abrechnungsverfahren bei der früheren indirekten Förderung. Den Vorständen wäre ein Nachvollziehen der Kostenentstehung nahezu unmöglich gewesen und dies hätte die Vorstände als Vertragspartner in ihren Kontrollmöglichkeiten eingeschränkt. Bislang sei dies auf Grund der geringen Kostensätze des Entgeltkatalogs nicht als ernst zu nehmendes Problem thematisiert worden. Die PP2-Vorstände machten deutlich, dass sie durch die nun

sehr detaillierte Dokumentation der direkt geförderten Betreuungsleistungen und die damit verbundene Rechnungsstellung umfassenden Einblick in die Kostenzusammensetzung erlangten und so die erbrachten Leistungen besser beurteilen könnten.

Zwischen den Geschäftsprozessen der Holzbereitstellung und der Holzvermarktung, die im PP2-Modell von unterschiedlichen Vertragspartnern übernommen werden, können nicht dieselben Reibungsverluste wie im PP1 festgestellt werden. Es haben sich hier kurze Wege und eine aktive Kommunikation zwischen Holzbereitstellung und privaten Vermarktungsorganisationen herausgebildet und bewährt.

Das viel zitierte Dogma „Betreuung und Vermarktung gehören in eine Hand“ und „Vermarktung ist der Schlüssel zur Beratung“ werden von den Erfahrungen aus dem PP2 nicht bestätigt. Viel wichtiger erscheint in diesem Zusammenhang die Bereitschaft von Betreuungsförster, Waldbesitz und Vermarktungsorganisation zur Zusammenarbeit. Letztere wird möglichst von den jeweiligen Führungskräften kommuniziert und von der herrschenden Organisationskultur mitgetragen.

4 Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Privatwaldförderung

4.1 Hemmende und fördernde Faktoren für die direkte Förderung

Aus den in Kapitel 3.1 dargestellten Befunden können die wesentlichen Faktoren aufgezeigt werden, die eine Umstellung der Förderung begünstigen oder hemmen. Diese liegen Erstens und am wichtigsten in der persönlichen Einstellung und dem Engagement der Führungskräfte von Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen begründet. Zweitens beeinflussen die Fragmentierung des Waldeigentums und dessen naturale Ausstattung sowie die Urbanität der Waldbesitzer deren Nachfrage nach Dienstleistungen und damit das Interesse am Zusammenschluss. Drittens führt das Wechselspiel aus den genannten Faktoren dazu, dass die Bindung der Waldbesitzer an ihren Zusammenschluss bzw. das den Vorständen entgegengebrachte Vertrauen variieren. Dies reduziert in einem insgesamt von großem Beharrungsvermögen geprägten Umfeld die Bereitschaft als „early mover“-FBG eine Vorreiterrolle in der Übernahme eines Modells direkter Förderung zu übernehmen (vgl. Abb. 6).

Durch die Beauftragung privater Dienstleistungsförster und die Kontrolle selbiger bei der Leistungserfüllung wird das Aufgaben- und Verantwortungsspektrum der FBG-Führungskräfte vergrößert. Sie müssen nicht nur ihren Mitgliedern als Ansprechpartner zur

Verfügung stehen, sondern auch die korrekte Verwendung von Fördermitteln mitverantworten und Zielvereinbarungen mit den Betreuungsförstern treffen. Zwangsläufig bedingt dies Veränderungen im Arbeitsspektrum und im Arbeitsvolumen, die im Vergleich zur indirekten Förderung nur durch ein gesteigertes unternehmerisches Engagement der FBG-Vorstandschaft wahrgenommen werden können. Die Analyse der Beziehungen von Waldbesitzern des PP2 und ihren Vorständen hat gezeigt, dass die Vorstandschaft die Unterstützung ihrer Mitglieder benötigt und diese bei der Entscheidung für einen privaten Betreuungsförster „mitnehmen“ kann und sollte.

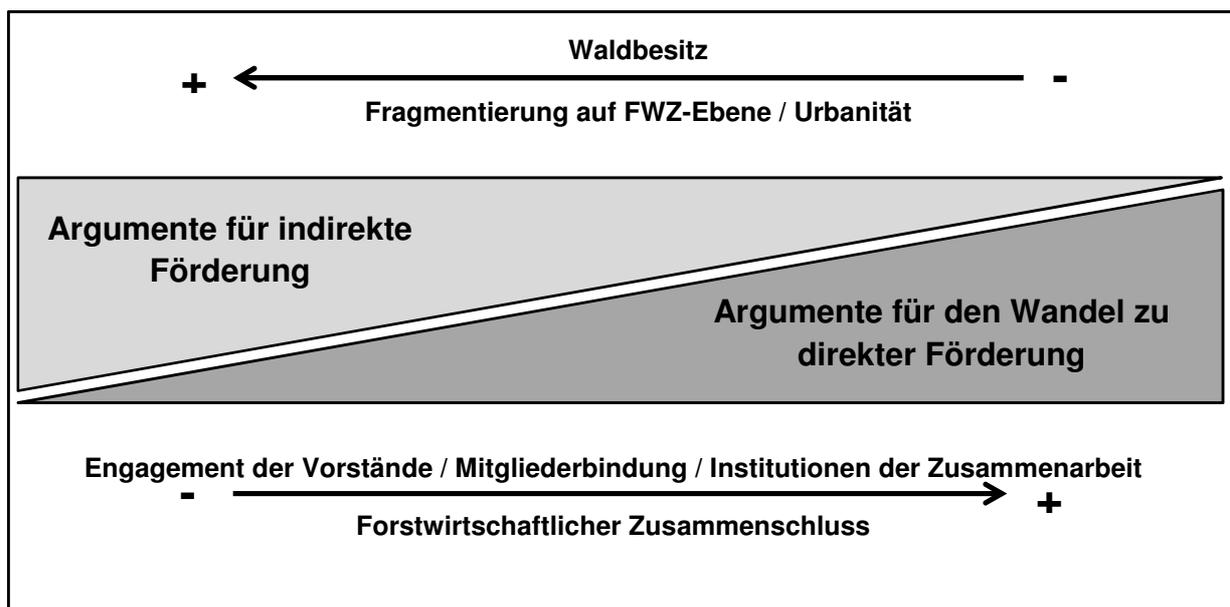


Abbildung 6: Hemmende und fördernde Faktoren für den Wandel von indirekter zu direkter Förderung.

Hemmender Faktor ist naturgemäß eine starke Fragmentierung des Waldbesitzes. Damit ist nicht allein die Kleinteiligkeit des Waldeigentums gemeint. Realteilungsgebiete könnten z.B. auch durch eine entsprechende Anhebung der Förderquote direkt betreut werden. Anders als bei den Landesförstern, die am Regionalforstamt angesiedelt sind und z.B. in stark fragmentierten Gebieten auch ohne bzw. mit schlecht organisiertem Zusammenschluss aktiv werden können, werden im Falle der direkten Förderung aber die Zusammenschlüsse zum Vertragspartner der privaten Dienstleistungsförster. Viel wichtiger erscheint daher die Bündelung von Interessen und Flächen auf Ebene der Forstbetriebsgemeinschaft.

Gelingt es, eine enge Bindung der Waldbesitzer an den Zusammenschluss herzustellen, deren Ansprüche zu bündeln und Institutionen der Zusammenarbeit aufzubauen, so bestehen damit gute Voraussetzungen für die eigenständige Beförderung, die dann durch die direkte Förderung unterstützt werden kann.

Diese Bündelung auf FBG-Ebene ist, das zeigen ebenfalls die oben dargestellten Ergebnisse der Waldbesitzerbefragung, einfacher, wenn die Waldbesitzer größere Flächen haben, näher an ihrem Wald wohnen, einen landwirtschaftlichen Hintergrund und weniger divergierende Zielsysteme besitzen - kurz gesagt eine geringere Urbanität ihrer Lebensstile aufweisen.

Nordrhein-Westfalen stellt sich somit als Mosaik verschiedener Regionen dar, in denen ein Wechsel von indirekter zu direkter Förderung mit unterschiedlichen Voraussetzungen konfrontiert wäre. Diese können teilweise wegen der vorliegenden Waldbesitzstrukturdaten einfach und zentral erhoben werden, zum Teil werden sie nur vor Ort im Kontakt mit den forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen erkennbar.

Diesem waldbesitzseitig beschreibbaren Mosaik heterogener Voraussetzungen können passgenaue Dienstleistungsangebote entsprechen, die von staatlichen *oder* privaten Anbietern kommen können. Dass grundsätzlich beide Akteure in der Lage sind die Leistungserbringung zu gewährleisten, zeigen die vorliegenden Befunde. Am besten tun sie es dort, wo sie sich wechselseitig ergänzen und nicht behindern oder sogar bekämpfen. Dies legt einen Politikansatz nahe, der sich vor dem Hintergrund definierter Politikziele der jeweiligen Stärken staatlicher oder privater Anbieter bedient. Gegenüber dem Waldbesitzer tritt der Akteur auf, der es in Hinblick auf die lokalen Verhältnisse, das Erreichen der politischen Ziele und den Ressourcenverbrauch besser kann. Alle politisch gewollten Dienstleistungen können in Arbeitspakete zerlegt und den Waldbesitzern vom Landesbetrieb Wald und Holz oder den Zusammenschlüssen bzw. deren privaten Förstern angeboten werden.

Aus Sicht des Landes betrachtet, sollte weniger die Breite des staatlichen Dienstleistungsangebotes im Vordergrund stehen als vielmehr die Leistungstiefe. Sie würde in verschiedenen Regionen verschieden weit gehen. Ein genereller Verzicht auf indirekte Förderung würde die dafür nötige Flexibilität aber unmöglich machen.

Entscheidet sich das Land Nordrhein-Westfalen dafür, die direkte Förderung auf weitere forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse zu übertragen, so sollte für forstliche Zusammenschlüsse die Möglichkeit bestehen, ein für die jeweiligen Voraussetzungen möglichst optimales Betreuungsmodell wählen zu können. Nach den Ergebnissen der Waldbesitzerbefragung und der Vorstandsinterviews erscheint es zum jetzigen Zeitpunkt als wahrscheinlich, dass sich zwei bis drei der insgesamt 19 Zusammenschlüsse, die ihr Holz eigenständig vermarkten, aber vom Landesbetrieb betreut werden, für eine direkte Betreuung entscheiden würden, falls diese Option bestünde. Von einem Wechsel erwarten

die Vorstände dieser FBGen eine aktivere und gezieltere Betreuung ihrer FBG-Mitglieder. Sie argumentieren vor allem mit der unternehmerischen Betrachtungsweise eines privaten Dienstleistungsförsters (Vorstandsinterviews PP1).

Die bisherige Ausgestaltung der Förderrichtlinie sieht vor, dass sich der Landesbetrieb Wald und Holz im Rahmen der direkten Förderung mitbewerben kann. Die Entgeltordnung konkretisiert diese Möglichkeit in einer „Experimentierklausel“: „Zur Erprobung einer Neuordnung der Förderung der Betreuung des privaten und körperschaftlichen Waldbesitzes hin zur direkten Förderung kann die oberste Forstbehörde von den Bestimmungen dieser Entgeltordnung zeitlich begrenzte Ausnahmen zulassen. Dem Landesbetrieb Wald und Holz soll damit die Möglichkeit eröffnet werden, seine Angebote in Art und Höhe auf der Grundlage seiner realen Kosten flexibel zu gestalten“ (MKULNV 2012).

Dort, wo der Landesbetrieb mit privaten Anbietern konkurriert, müssten die Entgelte entsprechend der Vollkosten, das heißt inklusive aller Gemeinkosten und ggf. Pensionslasten, ausdifferenziert werden.

Die aktuelle Entgeltordnung sieht vor, dass nur solche Zusammenschlüsse eine Förderung für die Forsteinrichtung erhalten, die einen Vertrag über tätige Mithilfe abgeschlossen haben.

Um Wettbewerbsnachteile abzubauen, schlägt das Evaluationsteam vor, die Förderung der Forsteinrichtung vom Vertrag über tätige Mithilfe zu lösen und in eine separat geförderte Leistungseinheit umzuwandeln.

4.2 Schnittstelle Holzbereitstellung und Holzvermarktung

Die große Variabilität der Leistungen, welche vom betreuenden Landesförster derzeit im PP1 erbracht werden bzw. die dieser im Rahmen der ständig tätigen Mithilfe erbringen kann, führen bei verschiedenen Akteuren zu Unzufriedenheit. Vielfach besteht seitens der Landesförster die Auffassung, dass die Holzbereitstellung im Rahmen des PP1 nicht mehr Aufgabe des Landesbetriebs sei oder es ist unklar, zu wessen Aufgabengebiet die Ansprache der Waldbesitzer, die Mengenplanung oder das Holzvorzeigen eigentlich gehören.

Aus Sicht der Vorstände zeigt sich im PP1 ein geteiltes Bild. Während zwei Drittel der Befragten von keinen nennenswerten Unterschieden und Veränderungen zu den Prozessabläufen vor der Einführung der Pilotprojekte berichten, berichtet ein Drittel (6 von

19), dass vor allem die Waldbesitzeransprache und anschließende Holzbereitstellung seitens des staatlichen Försters nachgelassen hätte.

Diese Konstellationen führen an verschiedenen Schnittstellen zu Reibungsverlusten und Kommunikationsproblemen, welche sich in der Arbeitsorganisation und in einer Unzufriedenheit, insbesondere auf Seiten der Forstbetriebsbeamten widerspiegeln. Daraus ergeben sich Probleme in der Holzbereitstellungs- und vermarktungskette. Diese führen zu einem erhöhten Selbstvermarktungsanteil und damit zu einer aus volkswirtschaftlicher Sicht unerwünschten Zersplitterung auf der Holzangebotsseite (Ahmadiar und Schlüter 2007).

In seinem Jahresbericht informiert der Landesbetrieb über die Pilotprojekte zur direkten Holzvermarktung wie folgt: „In diesem Pilotprojekt zieht sich der Landesbetrieb Wald und Holz aus der Holzvermarktung zurück, er stellt aber alle sonstigen Dienstleistungen nach dem Vertrag über ständige tätige Mithilfe wie beispielsweise Auszeichnen, Holzernte, Holzbereitstellung und Holzaufmaß den Waldbesitzern in den betroffenen Zusammenschlüssen zur Verfügung“ (LB WH 2010). Wie der Rückzug aus der Holzvermarktung gestaltet wird, haben die Akteure des Waldbesitzes, des Landesbetriebs und der WHS diskutiert und im „Papier zur vertrauensvollen Zusammenarbeit“ dokumentiert.

Das Papier zur vertrauensvollen Zusammenarbeit wird diesbezüglich aber von keinem der Befragten als hilfreich erachtet. Die Zusammenschlüsse kritisieren vor allem die darin enthaltenen Melderegeln als unrealistisch. Die darin vorgesehenen Treffen zwischen den Beteiligten wurden nicht durchgeführt. Lokal haben sich Praktiken der Zusammenarbeit entwickelt, die häufig von defensiven Verhaltensmustern der Landesbediensteten geprägt sind und nur im Einzelfall Ansätze von konstruktiver Zusammenarbeit verfolgen.

Maßnahmen zur Kommunikation zwischen den lokalen Akteuren Landesbetrieb, Zusammenschlüssen und Holzvermarktern sollten konstruktiv gestaltet werden, um einen Erfahrungsaustausch zu ermöglichen, um sowohl ein abgestimmtes Vorgehen in der Beförderung zu entwickeln als auch erforderliche Zusatzleistungen erörtern zu können.

Die Intensität mit der die einzelnen FBGen Waldbesitzer ansprechen und zur Holzernte motivieren ist sehr unterschiedlich. Unabhängig davon gehen alle 19 PP1 FBG-Vorstände davon aus, dass dies weiterhin auch Aufgabe des Landesförsters und somit Teil der Aufgabe „Holzbereitstellung“ ist. Entsprechend der Interviews scheint der Gedanke, dass die kostenfreie Aufgabe "Rat und Anleitung" nicht mehr beim Landesförster sein soll, nicht bei den Waldbesitzern angekommen zu sein. Insbesondere, weil dieser entgeltfreie Anspruch für

die Waldbesitzer nicht als formal getrennte Leistung sichtbar wurde. Eine klare und vor allem greifbare Beschreibung bleibt auch die Negativdefinition der Entgeltordnung 2012 schuldig: „Nicht unter Nummer 1.1 aufgeführte Leistungen der Forstbehörden für den Privat- und Körperschaftswald zählen zu kostenlosem Rat und kostenloser Anleitung“. Vor diesem Hintergrund wirkt die im Papier für vertrauensvolle Zusammenarbeit intendierte, aber nach Auffassung des Evaluationsteams nicht klar definierte Trennung in eigenständige Ansprache, Holzbereitstellung durch den Landesförster und eigenständiger Verkauf sehr abstrakt.

Der Vorstand der FBGen wird durch das Papier zur vertrauensvollen Zusammenarbeit zwar in die Pflicht genommen, sogenannte Holzverkaufsbeauftragte zu bestimmen, die die Mengenmeldungen machen und damit auch die Waldbesitzer ansprechen, es wird dort aber auch von der "Festigung der Position" des Försters gesprochen, der die Vorstände dabei unterstützen soll. Es erschließt sich dem Evaluationsteam nicht, warum der gesetzliche Anspruch auf "Rat und Anleitung" und damit die Ansprache der Waldbesitzer ausgeklammert werden sollte. Dies lässt sich auch nicht durch die Gewährung von 1,50 Euro Förderung je Festmeter eigenständig vermarkteten Holzes rechtfertigen, da diese Förderung nach bisheriger Formulierung und Auslegung der Förderrichtlinie als Ausgleich für die eigenständigen Vermarktungsaktivitäten zu behandeln ist.

Der Landesbetrieb sollte im Einvernehmen mit seinen Klienten klare Aufgabenfelder definieren und ein differenziertes Dienstleistungsangebot schaffen, das für verschiedene Wege der eigenständigen Vermarktung Gültigkeit besitzt. Mit den Vorständen sollte die Schnittstelle zwischen Holzbereitstellung und -vermarktung klar geregelt und die entsprechenden Kostensätze für erweiterte Dienstleistungen, die über die ständige tätige Mithilfe mit ruhend gestelltem Holzverkauf hinaus gehen kommuniziert werden.

4.3 Forstpolitische Ziele klar kommunizieren

Das Papier zur vertrauensvollen Zusammenarbeit wurde von drei Vierteln (14 von 19) der Vorstände als zu bürokratisch und dessen genaue Einhaltung inklusive des Meldeverfahrens als nicht praktikabel eingestuft. In jenen FBGen, in denen aber aktive Kommunikation zwischen den Akteuren geübt wurde, stellte die Ansprache der Waldbesitzer kein Konfliktfeld dar, die Schnittstellen konnten dort mit und ohne entsprechende schriftliche Vereinbarungen und ohne Reibungsverluste geregelt werden. Im Rahmen des Pilotprojekts war dies in allen

FBGen des PP2 und in einigen Zusammenschlüssen des PP1 der Fall. Aktive Kommunikation meint in diesem Zusammenhang, dass die Akteure bei Unsicherheiten und Problemen direkt nach einer einvernehmlichen Lösung suchen, um die Abläufe gemeinsamen Zielen entsprechend gestalten zu können. Diesen Anspruch erhebt auch das Papier zur vertrauensvollen Zusammenarbeit, wie die nachfolgenden Zitate verdeutlichen: "Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind sich darüber einig, dass es oberstes Ziel der Arbeitsgruppe ist, einen Weg auszuarbeiten, der aufzeigt, wie das im Rahmen der „Tätigen Mithilfe“ bereitgestellte Holz durch die Waldholz Sauerland GmbH vermarktet wird." oder "4.4. Forstamt / FBB: (-) Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Waldbesitzer / WHS und Förster/-in vor Ort und den Mitarbeiter/Innen des Regionalforstamtes (-) Festigung der Position des Försters / der Försterin vor Ort, Revierleiter/-in muss in Entscheidungsprozesse zum Holzverkauf vom Waldbesitzer und von WHS einbezogen werden" (Papier zur vertrauensvollen Zusammenarbeit 2008).

Die befragten Vertreter der Forstbetriebsgemeinschaften bewerteten die Informationen zum Thema direkte Förderung zu Beginn der Pilotprojekte als gut. Vielfach wurde die Arbeit des vom Waldbesitzerverband beauftragten privaten Beraters Herrn Hevendehl positiv hervorgehoben. Ansonsten stand für den Waldbauernverband die Wahlfreiheit der Waldbesitzer im Vordergrund der Verbandsarbeit. Im Projektverlauf wurde auf Landesebene keine eindeutige Position des Waldbauernverbandes pro oder contra direkte Förderung sichtbar. Von einzelnen FBG-Vertretern wurde aber betont, dass gerade die Beziehung zu Einzelpersonen in Schlüsselpositionen Detailinformationen über das Projekt hervorbrachten und diese damit als treibende Kräfte wirkten. Auf die Frage, inwieweit die Forstbetriebsgemeinschaften untereinander vernetzt seien und wie der Austausch von Informationen zwischen den Vorständen zu beurteilen sei, antwortete die Mehrheit, dass kein reger Austausch stattfinden würde, dieser aber auch nicht gefördert würde. Lediglich zwei Paare von teilnehmenden Forstbetriebsgemeinschaften pflegen einen sehr engen Kontakt und arbeiteten auch bei dem Ausschreibungsverfahren sehr eng und erfolgreich zusammen.

Das im Papier zur vertrauensvollen Zusammenarbeit beschriebene Instrument zur kontinuierlichen Verbesserung der Kooperation und Kommunikation wurden nicht genutzt: "Nach Durchlauf der unter Punkt 8. beschriebenen Kommunikationsstrategie kann die Zusammenarbeit zwischen WHS und Landesbetrieb aufgenommen werden. Bei auftretenden Unklarheiten oder Problemen wird die Arbeitsgruppe kurzfristig zusammengerufen, um das Verfahren zu optimieren. Nach einer ca. dreimonatigen Testphase wird die Praktikabilität des Verfahrens in der Arbeitsgruppe diskutiert".

Auch im weiteren Verlauf wurden keine bedeutenden Anstrengungen für eine Verbesserung der Kommunikation unternommen. Erst im Juli 2012, im Rahmen eines Arbeitstreffens mit dem Evaluationsteam in Oberveischede wurde klar, wie vielfältig das Papier zur vertrauensvollen Zusammenarbeit gelebt wird. Durch dieses Treffen angeregt hat der Landesbetrieb inzwischen begonnen, sein Dienstleistungsangebot zu überarbeiten.

In den Arbeitstreffen zur Geschäftsprozessanalyse der Pilotprojekte wurde deutlich, dass sich die Vorstände auf dem eingeschlagenen Weg in die Zukunft allein gelassen fühlen. Im Projektverlauf, aber auch schon in der Initialphase waren die politischen Ziele nicht mehr so klar und eindeutig wie in den Jahren zuvor kommuniziert worden. Die entstehende Unsicherheit hemmte die Bemühungen der vor Ort Tätigen um die Suche nach einvernehmlichen Lösungen von Problemen. Zudem ist das seit über zehn Jahren schwebende Kartellrechtsverfahren „als Faktor großer Planungsunsicherheit zu kritisieren.“ (Ahmadiar und Schlüter 2007).

Die betroffenen Waldbesitzer erwarten von der Landespolitik klarere Aussagen über die zukünftige Ausgestaltung der forstlichen Förderung. Der Vorsitzende einer FBG formuliert dies so: „Ein Pilotprojekt braucht einen Piloten. Den können wir nicht erkennen“ (Gruppeninterview PP1).

Insbesondere die PP1-Vorstände wünschen sich eine unabhängige Stelle, die sie um Vermittlung bitten können. Dort wo es Probleme im Zusammenspiel zwischen landesbetrieblicher Holzbereitstellung und privater Vermarktung gibt, existieren bislang keine Problemlösungsstrategien.

Die aktuelle Lage in der Pilotregion erfordert zur Überwindung bestehender Konflikte eine unabhängige koordinierende Stelle, die Vertrauen genießt und mit Moderation oder Mediation die Zusammenarbeit fördert.

4.4 Stärkung eigenständiger Strukturen

Eine Fusion von FBGen wird in der Pilotregion nur vereinzelt diskutiert. Der Grad des ehrenamtlichen Engagements hängt eng mit den gewachsenen Strukturen zusammen. Unter den befragten Vorständen besteht eine große Bereitschaft zur ehrenamtlichen Arbeit im Rahmen der eigenen Gemeinde. Jenseits der Gemarkungsgrenzen kann kein ähnliches Identifikationspotenzial seitens der Vorstände erwartet werden. Zwei Drittel der Vorstände (17 von 26) gehen davon aus, dass durch eine Fusion ihre FBG als Solidargemeinschaft

geschwächt würde. Es wird befürchtet, dass der Anteil des individuell vermarkteten Holzes bei einer Fusion von FBGen noch weiter ansteigen könnte, da auch die Identifikation der Mitglieder mit ihrer FBG schwände.

Die Forstwirtschaftlichen Vereinigungen des Sauerlandes sind unterschiedlich aktiv. Während die FWV Lüdenscheid und die FWV Sauerland von den Vorständen mehr als schlummernde Zusammenschlüsse gesehen werden, stellt sich die FWV Olpe als aktive Servicepartnerin für ihre Mitglieder dar. Die FWV Olpe als Servicestelle befähigt das Ehrenamt, indem sie gelegentlich oder in einzelnen Fällen regelmäßig, aber immer subsidiär Aufgaben der Vorstandschaft auf FBG Ebene übernimmt, um diese zu entlasten. Hierfür gibt es bisher keine Routinen und die Leistungen werden der FBG nicht einzeln in Rechnung gestellt. Die Unterstützung erfolgt im Rahmen der Mitgliedschaft in der Forstwirtschaftlichen Vereinigung: „Und wenn es dann klemmen sollte, dafür ist dann ja die Vereinigung da. So soll es eigentlich sein, dass die Vereinigungen dann Personal dafür vorhalten“ (Vorstandsinterview PP2).

Eine Bündelung der Holzmengen auf Ebene der Forstwirtschaftlichen Vereinigung ist ebenfalls denkbar, da die Ausnahmeregelung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) § 2 nahelegt, dass „...Kartelle, die keinen wesentlichen Wettbewerb ausschalten und zur Erreichung gemeinwirtschaftlicher Vorteile unumgänglich sind, zulässig sind“ (Ahmadiar und Schlüter 2007). Trotzdem erscheint die zukünftige Weiterentwicklung eines Zwei-Ebenen-Modells praktikabler, da die Ansprache der Waldbesitzer sowohl für die Holzbündelung als auch für die Unterstützung von Maßnahmen der Waldbewirtschaftung als wichtigste Grundlage gesehen werden muss. Die potentielle Nähe der FBG-Vorstände und der vor Ort tätigen Betreuungsförster sollte hierfür auf der lokalen Ebene genutzt werden. Die Forstwirtschaftliche Vereinigung sollte auf der regionalen Ebene als Dachorganisation fungieren, die ihren angeschlossenen Zusammenschlüsse definierte Dienstleistungen gegen Entgelt zur Verfügung stellt.

Die Tatsache, dass auch Mitglieder der Forstwirtschaftlichen Vereinigungen Sauerland und Lüdenscheid das Serviceangebot der FWV Olpe wahrnehmen, zeigt, dass ein grundsätzliches Interesse nach einer professionellen Dachorganisation mit ausgeprägtem Serviceangebot besteht. Die FWV Olpe geht hier mit gutem Beispiel voran. Die finanziellen Ressourcen der FWV Olpe, welche für eine konsistente und dauerhafte Bereitstellung besagter Serviceleistungen erforderlich sind, sind momentan jedoch stark eingeschränkt. Hierfür macht die Vorstandschaft der FWV Olpe vor allem das hinter den Erwartungen zurückgebliebene vermarktete Holzvolumen der WHS GmbH verantwortlich. Ursprünglich

war geplant, dass die WHS GmbH als waldbesitzereigene Vermarktungsgesellschaft ihren Gewinn an die angeschlossenen Forstwirtschaftlichen Vereinigungen ausschüttet, um damit finanzielle Ressourcen für deren Serviceaufgaben bereitstellen zu können. Hierfür sind zum jetzigen Zeitpunkt aber entweder noch staatliche Transferzahlungen notwendig oder es müssen alternative Finanzierungsmöglichkeiten gefunden werden. Diese können z.B. in der Neuausrichtung der GAK-Förderung gefunden werden, die inzwischen ohnehin einen Schwerpunkt in der strukturellen Förderung des Waldbesitzes legt (DFWR und DBV 2012).

Eine gezielte, auf den Aufbau professioneller Strukturen und Organisationsabläufe (Förderung der Geschäftsführung der FWV) fokussierte Förderung dieser Institution als Dachorganisation, ist zum jetzigen Zeitpunkt unabdingbar, um die politischen Ziele (Eigenständigkeit, Professionalisierung, Stärkung privater Vermarktungsstrukturen) erreichen zu können.

Neben der Rückführung potentieller und ggf. zukünftig zu erwartender Gewinne der waldbesitzereigenen Vermarktungsgesellschaft WaldHolz Sauerland GmbH wäre ein Finanzierungsmodell über einen kostenpflichtigen Leistungskatalog im Sinne eines Entgeltkatalogs eine weitere Lösung, um die finanziellen Ressourcen der Vereinigung zu sichern. Unter der Prämisse, dass die Waldbesitzer hinsichtlich der direkten und indirekten Förderkonditionen gleich gestellt werden, sollte für die im eigentlichen Sinne strukturfördernden Maßnahmen eine Nutzung der derzeitigen Holzverkaufsförderung angestrebt werden.

Als Risiko für Strukturverbesserung, die auf die Förderung von großen oder fusionierenden FBGen oder der Forstwirtschaftlichen Vereinigung zielt, muss die „De-minimis“-Regelung betrachtet werden. Die Richtlinie zur Einführung der direkten Förderung (MUNLV 2009a) sieht die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen vor. Danach darf der Gesamtwert der einem Antragsteller gewährten „De-Minimis“-Beihilfen 200.000 Euro bezogen auf einen Zeitraum von drei Jahren nicht übersteigen.

FBGen, welche das Holz ihrer Mitglieder über private Holzvermarktungsorganisationen (WHS GmbH, HKS GmbH, Forstbetrieb Bentheimer-Holz GmbH, etc.) vermarkten, erhalten je Festmeter eine Förderung von 1,50 Euro. Der Förderintension folgend, sollen diese Fördergelder dem Auf- und Ausbau eigenständiger Strukturen innerhalb der Forstwirtschaftlichen Vereinigungen oder Zusammenschlüsse dienen, um dort die

eigenständig organisierte Holzvermarktung zu ermöglichen und zu unterstützen. Ein wirklicher Ausbau leistungsfähigerer eigenständiger Strukturen, wie z.B. die Einführung einer Aufwandsentschädigung für die ehrenamtlichen Vorstände oder Geschäftsführenden, einer Auslagerung von Geschäftsbereichen oder einer Delegation von Geschäftsführungsaufgaben an hauptamtliches Personal, kann aber nur in wenigen Zusammenschlüssen festgestellt werden. Eine Verwendung der Gelder nach Intension des Fördermittelgebers wurde idealtypisch nur im Falle einer FBG realisiert. Diese hat sich dazu entschlossen, die Fördergelder nicht an die Waldbesitzer weiterzureichen, sondern für die Aufgaben der FBG-Geschäftsführung zu verwenden (FBG Much). Zwei weitere FBGen verwenden die Vermarktungsförderung anteilig für eigene Aufgaben. Die Analyse der Schnittstelle zwischen Holzbereitstellung und Holzvermarktung hat gezeigt, dass in FBGen, die solche professionalisierenden Entwicklungen in Gang gesetzt haben, sowohl bei den Vorständen und bei den betreuenden Förstern eine höhere Zufriedenheit herrscht.

Die Interviews mit den Vorständen des PP1 haben gezeigt, dass die Förderung von 1,50 € von den meisten Waldbesitzern weniger als Holzvermarktungsförderung zum Aufbau eigenständiger Strukturen verstanden wird, sondern vielmehr als eine Holzmobilisierungsprämie, die an die Waldbesitzer weitergeleitet wird. Das Hauptargument zur Weiterleitung dieser Fördergelder sind die anfallenden Gebühren bei der privaten Holzvermarktung, welche bis Januar 2012 über denen der indirekten Förderung der Holzvermarktung lagen. Die für den Waldbesitzer höheren Kosten sollten durch die Weiterreichung der Fördergelder abgedämpft werden, um ein ähnliches Kostenniveau wie beim Holzverkauf nach Entgeltordnung zu erreichen. Jedoch haben sich die Entgelte mit Beginn des Jahres 2012 erhöht, sodass dieses Argument seither nicht mehr haltbar ist.

In der aktuell gültigen Entgeltordnung 2012 wurden die Entgelte für Betreuungsleistungen angehoben und die ehemals doppelte Rabattierung abgeschafft. Danach bezahlen Waldbesitzer, die über den Landesbetrieb vermarkten, eine Gebühr von 1,48 Euro je Festmeter und werden mit weiteren 1,48 Euro je Festmeter gefördert (vgl. Tab. 14). Dieser indirekten Förderung stehen nach wie vor direkte Fördermittel von 1,50 Euro je Festmeter gegenüber. Die WaldHolz Sauerland GmbH als wichtige Vermarktungsgesellschaft, die innerhalb der Gebietskulisse agiert, erhebt Gebühren in Höhe von 2 Euro je Festmeter. Sollte es das Ziel sein, die Waldbesitzer beider Vermarktungssysteme mit denselben Gebühren zu belasten, dann würde es seit Gültigkeit der neuen Entgeltordnung ausreichen, lediglich 0,50 Euro an die Waldbesitzer auszubezahlen. Seit Einführung der Entgeltordnung 2012 könnte der verbleibende Euro je Festmeter vom Zusammenschluss zur

Weiterentwicklung organisationaler Strukturen verwendet werden, die die Möglichkeiten zur eigenständigen Holzbündelung und -vermarktung verbessern.

Tabelle 14: Vergleich der indirekten bzw. direkten Förderung des Holzverkaufs in den Jahren 2009 bis 2011. Quelle: EO 2009 und 2011 sowie Förderrichtlinie

Förderansatz	2009 bis 2011	Seit 2012
Indirekte Förderung Holzverkauf je fm	2,03 €*	1,48 €**
Direkte Förderung Holzverkauf je fm	1,50 €***	1,50 €***

*Holzverkauf nach EO 2009, Entgelte für Einzelleistungen

**Holzverkauf nach EO 2011, Entgelte für Einzelleistungen, in der Fassung des Änderungserlasses vom 19.12.2011

***Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Waldbewirtschaftung in Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen

In der Initialphase der Förderung eigenständiger Holzvermarktung wurden die Waldbesitzer mit Aussagen zur Pilotprojektteilnahme motiviert, die einen Ausgleich der Kosten der privaten Vermarktung über Fördergelder in Aussicht stellten. Nachdem dieser Ausgleich mit Anpassung der Entgeltordnung 2012 erfolgt ist, ist die derzeitige vollumfängliche Weiterleitung der Fördergelder an die Waldbesitzer in Frage zu stellen. Die Förderrichtlinie gibt aber keinen eindeutigen Verwendungszweck vor und liefert den Vorständen der Zusammenschlüsse somit keine Argumentationshilfe für die Änderung der eingeübten Praxis.

Das Evaluationsteam ist der Ansicht, dass zum jetzigen Zeitpunkt eine weitere Förderung notwendig ist, diese aber ihren Schwerpunkt in der Förderung der eigenständigen Strukturen haben sollte. Eine Vermarktungsprämie in Höhe von 1,50 je Festmeter, die sowohl bei landesbetrieblicher Holzvermarktung wie auch in den meisten Fällen privater Holzvermarktung einfach an die Waldbesitzer weitergereicht wird (bzw. diese entsprechend entlastet werden) ist bei den derzeitigen Holzpreisen kaum nachvollziehbar. Eine Verwendung dieses Betrags für die Aufgaben der Zusammenschlüsse erscheint dafür umso dringlicher.

Um finanzielle Engpässe zu vermeiden sieht das Evaluationsteam die Notwendigkeit, finanzielle Rücklagen bei den Zusammenschlüssen zu bilden. Eine Verwendung der 1,50 Euro je Festmeter gebündeltes Holz oder einer Waldbesitzerumlage ist hier zu prüfen.

Die Neugestaltung der Förderrichtlinie sollte ggf. dafür Sorge tragen, dass einerseits die Finanzmittel zur Förderung der eigenständigen Strukturen auf

Ebene der Zusammenschlüsse eingesetzt werden und andererseits die einzelnen Waldbesitzer beider Vermarktungssysteme finanziell gleichbehandelt werden.

4.5 Weiterentwicklung der direkten Förderung von Betreuungsdienstleistungen

Bei der Angebotsvergabe müssen die Vergaberichtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen berücksichtigt werden. Um die darin enthaltenen Anforderungen zu erfüllen, konnten die FBG-Vorstände auf die Unterstützung der Unternehmensberatung Hevendehl Consult zurückgreifen. Vielfach wurde die Arbeit des vom Waldbesitzerverband beauftragten, aber vom Land finanzierten Beraters positiv hervorgehoben. Diese Unterstützung wurde sowohl im Sinne der Informationsweitergabe als auch im Rahmen der praktischen Hilfestellung beim Ausschreibungsverfahren als unverzichtbar eingestuft. Zusammen mit Hevendehl Consult entwickelten die FBGen einen Leistungskatalog für die Betreuung, der in einigen Leistungsfeldern bereits festgeschriebene Stundenkontingente enthielt. Für den überwiegenden Teil der Leistungsfelder wurde der Stundeneinsatz aber von den Dienstleistern kalkuliert. Die Auswahl des Betreuers hatte stets dem Wirtschaftlichkeitsprinzip und einem einheitlichen Entscheidungsprozess zu folgen. Die FBGen konnten hierfür auf eine, ebenfalls durch die genannte Unternehmensberatung entwickelte, einheitliche Entscheidungsmatrix zurückgreifen. Neben dem finanziellen Angebot und einer angemessenen und vom Gesetzgeber geforderten forstfachlichen Ausbildung spielten Kernkompetenzen wie Berufserfahrung, Zusatzqualifikationen aber auch die Nähe zum Einsatzort, die erwarteten Beziehungen zu den Akteuren und das persönliche Vertrauen eine große Rolle.

Das aufwändige Ausschreibungsverfahren könnte eine Barriere für die zukünftige Teilnahme weiterer Zusammenschlüsse darstellen. Hinzu kommt, dass die Vorabkalkulation über Stundensätze und ungewisse Auftragsvolumen verschiedene Schwächen mit sich bringen. Einerseits können die Auftragnehmer schwer abschätzen, wie lange sie tätig sein werden und in welchem Umfang ihre Leistungen abgerufen werden. Andererseits könnte ein Angebot nur dadurch günstig erscheinen, dass ein unrealistisch tiefer Stundensatz oder aber zu niedriger Zeiteinsatz kalkuliert wurde.

Die Interviews mit den privaten Dienstleistern, den Vorständen, aber auch mit der Förderstelle ergaben, dass es schwierig ist, das Stundenvolumen für einen Zusammenschluss im Voraus zu kalkulieren. Das Angebot im Vergabewettbewerb ist aber

maßgeblich von den geplanten Stunden abhängig. Dagegen werden die realen Kosten durch die Anzahl und den Umfang der tatsächlich nachgefragten Leistungen bestimmt.

Die Erstattung eines fixen Anteils für jede geleistete Stunde erscheint dem Evaluationsteam unter den gegebenen Rahmenbedingungen besser realisierbar zu sein.

Danach beliefe sich der Erstattungsbetrag auf eine festzulegende anteilige Förderquote multipliziert mit einem Stundensatz, der höchstens bei 43,30 Euro liegt (vgl. Kap. 3.4.1). Die Obergrenze von 43,30 Euro sollte zum Ausgleich des Kaufkraftverlustes jährlich um einen branchenüblichen Steigerungssatz angehoben werden. Rechenbeispiel: Förderquote (80 %) X Stundensatz (43,30 Euro) = maximaler fixer Erstattungsbetrag (36,64 Euro je Stunde), Eigenanteil (8,66 Euro je Stunde). Würde sich der Zusammenschluss nun für einen teureren Dienstleister entscheiden, der z.B. 60 Euro für jede geleistete Stunde berechnet, so läge der Eigenanteil bei 23,36 Euro je Stunde.

Wie beim bisher im Piloten 2 angewandten Förderverfahren bliebe die Kontrolle über den von den Waldeigentümern zu leistenden Eigenanteil erhalten und wie bisher haftet der Zusammenschluss für den ordnungsgemäßen Einsatz der Fördergelder. Die Kontrolle der Förderziele bleibt hoheitliche Aufgabe und die Förderstelle wacht, wie bisher, über die ausgewogene Nutzung der Fördermittel. Für besonders kleinteilige Regionen könnte die Förderquote z.B. auf 90 % angehoben werden.

5 Methodisches Vorgehen

5.1 Konzept der Evaluation

Die vorliegende Evaluation fußt auf zwei Säulen. Neben der eigenständigen Datenaufnahme des Auftragnehmers durch die Auswertung von vorliegenden Unterlagen und Befragungen folgt sie einem partizipativen Ansatz, der vor allem die Vertreter der Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse, die Mitarbeiter des Landesbetriebs und die Forstdienstleister in die Bewertung und Weiterentwicklung der neuen Modelle einbezieht.

Das Ausgangskonzept der Evaluation stützte sich bereits auf eine große Methodenvielfalt. Diese wurde im Verlauf der Untersuchung auf Anregung der genannten Interessengruppen um weitere Erhebungsmethoden sowie zahlreiche empirische Quellen ergänzt (vgl. Abb 7 und Tab. 15). So hat sich die Anzahl der Interviews im Vergleich zum Ausgangskonzept etwa verdoppelt. Die Akteure, die in die Evaluation einbezogen wurden, hatten zwar ihre jeweils eigene Sicht auf die Förderung und zogen jeweils eigene Schlussfolgerungen, trotzdem konnte eine große inhaltliche Übereinstimmung gefunden werden und die Repräsentanz der gewonnenen Daten kann als hoch eingestuft werden.

Die Waldbewirtschaftung in Zusammenschlüssen ist zahlreichen externen Einflüssen ausgesetzt, die unabhängig von der Art der Förderung wirken. Ein Beobachtungszeitraum von zwei bis zweieinhalb Jahren ist zu daher zu kurz, um belastbare zahlenmäßige vorher-nachher Vergleiche ziehen zu können. Das Fehlen von Förder- und Vermarktungsdaten, die sich auf die Zeit vor der Einführung der Pilotprojekte beziehen und auf die Gebietskulisse der Zusammenschlüsse abgegrenzt werden könnten, hätte die Aussagekraft eines stark quantitativ orientierten Vorgehens ebenfalls geschwächt. Diese Zuordnungslücken der quantitativen Verfahren verdeutlichen die Relevanz der qualitativen Quellen in dieser Untersuchung. Nachfolgend werden die angewandten Methoden und die empirischen Schritte im Einzelnen dargestellt.

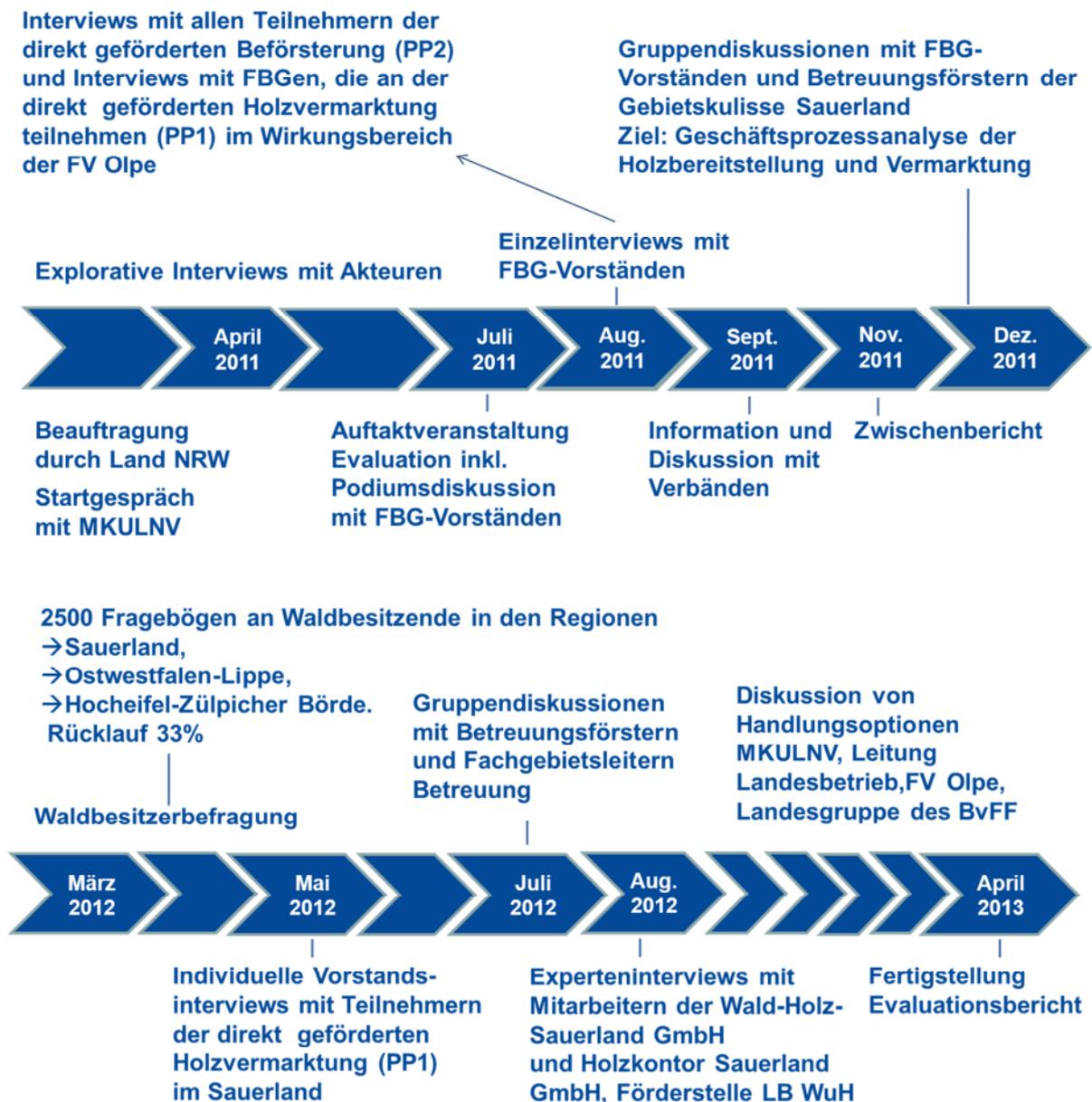


Abbildung 7: Evaluationsverlauf: Meilensteine der Datenerhebung.

5.2 Datenaufnahme und Bewertung

5.2.1 Befragung von FBG-Vorständen

Ein Schwerpunkt des Evaluationsprojektes lag darin, die Erfahrungen von Führungskräften der an den Pilotprojekten teilnehmenden Forstbetriebsgemeinschaften zu erkunden.

Mit der Auswahl der FBG-Vorstände sollte einerseits sichergestellt werden, dass sich alle Befragten bereits intensiv mit den Pilotprojekten beschäftigt haben. Andererseits konnte durch die Einbeziehung der PP1-Teilnehmer eine Gruppe von FBG-Vertretern befragt

werden, die sich für die eigenständige Holzvermarktung, aber bewusst gegen eine eigenständige Beförderung ausgesprochen haben.

Die etwa ein- bis eineinhalbstündigen leitfadengestützten Interviews wurden persönlich und in 21 Fällen am Wohnort der Befragten durchgeführt. Fünf Vorstandsinterviews mussten telefonisch durchgeführt werden. Die Entscheidung, wer am Interview teilnimmt, oblag dem Vorstand. Meist beteiligten sich die Vorsitzenden allein oder mit dem Geschäftsführer. Einzelne Forstbetriebsgemeinschaften wollten sich bei der Befragung mit weiteren Vorstandsmitgliedern in ihrer Meinungsäußerung absichern und zogen die gesamte Vorstandschaft inklusive Beisitzer hinzu. Die Gespräche wurden auf Tonträger aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Die gesamten Textdokumente umfassen rund 350 Seiten. Allen Interviewpartnern wurde ein vertraulicher Umgang mit den Daten zugesichert.

Im Einzelnen wurden nachstehende Evaluationsbereiche in der Befragung angesprochen:

- Beurteilung des Umstellungsprozesses der eigenständigen Beförderung.
 - Gründe der Teilnahme bzw. Nichtteilnahme
 - Information der Zusammenschlüsse in der Initialphase
 - Ausschreibungs- und Vergabeverfahren (nur PP2)
 - Förderverfahren
 - Probleme und Hemmnisse
- Beurteilung des Zusammenspiels der Akteure
 - Kooperation mit Betreuungsförderer
 - Art und Umfang der Betreuungsleistungen
 - Kooperation mit Vermarktungsorganisation
- Beurteilung der Aufgabenerfüllung im Ehrenamt
 - Motivation
 - Kompetenzen
 - Arbeitsvolumen
- Beurteilung der Projektzukunft
 - Tragfähigkeit
 - Veränderungen von Organisationsstrukturen (FBG, FWV)
 - Handlungsempfehlungen

5.2.2 Geschäftsprozess- und Schnittstellenanalyse

Die Teilprozesse der Holzbereitstellungs- und –vermarktungskette werden durch neue Akteure und geänderte Zuständigkeiten beeinflusst. Wie die Zusammenarbeit an den dadurch entstandenen Schnittstellen bewältigt wird, wurde zusammen mit Führungskräften der Zusammenschlüsse und den jeweils betreuenden Förstern im Dezember 2011 bei drei halbtägigen Arbeitstreffen erörtert. Eingeladen waren jeweils zwischen zehn und zwölf Vertreter der beteiligten Akteursgruppen aus PP1 und PP2 sowie eine Referenzgruppe aus dem in Nordrhein-Westfalen flächig verbreiteten Betreuungsmodell „Forstamtsbetreuung und –vermarktung“. In diesen Workshops wurden für jedes der drei Modelle exemplarisch die Geschäftsprozesse der jeweiligen Strukturen von Holzbereitstellung und Holzvermarktung herausgearbeitet und analysiert. Fokussiert wurden Art und Umfang der Betreuungsdienstleistungen, die Belastung der Vorstände im Ehrenamt, die kritische Größe von Zusammenschlüssen, strategische Handlungsfelder Forstwirtschaftlicher Vereinigungen, die Qualität der Zusammenarbeit an den Schnittstellen und das Förderverfahren. Weiterführende Ziele der Arbeitstreffen waren neben einer Bestandsaufnahme das Aufzeigen von Veränderungen der Geschäftsprozesse, die Identifikation und Bewertung von Stärken und Schwächen sowie die Erarbeitung von Perspektiven oder Alternativen bezüglich der Förderbedingungen.

5.2.3 Expertengespräche

Es wurden zehn Expertengespräche mit leitenden Mitarbeitern des Landesbetriebs und des MKULNV geführt, die auf verschiedenen hierarchischen und fachlichen Ebenen in die Förderung der Forstbetriebsgemeinschaften involviert sind. Diese umfassten ganz konkrete Themen wie die Abwicklung des Förderverfahrens, den Entgeltkatalog oder die Richtlinie zur Förderung, aber auch allgemeinere Fragen zur persönlichen Einschätzung der Pilotprojekte und zur Zukunft der forstlichen Förderung. Die in den Geschäftsprozessanalysen aufgeworfene Schnittstellenthematik wurde durch ausführliche Interviews mit mehreren Vermarktungsorganisationen, darunter die WHS GmbH, vertieft analysiert. Durch dieses Vorgehen konnten die Ergebnisse aus den Gruppendiskussionen ergänzt werden.

5.2.4 Waldbesitzerbefragung

In den persönlichen Interviews, Arbeitstreffen und Gruppendiskussionen kamen Personen zu Wort, die als gewählte Vertreter ihrer Zusammenschlüsse oder Verbände bzw. die im

Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit in die Förderung involviert sind. Es hat sich gezeigt, dass der Wissensstand bei den Vorständen sehr gut ist, die einzelnen Waldbesitzer jedoch wenig über die Pilotprojekte wissen und kaum Einfluss auf die Phase der Umstrukturierung ausüben. Die Datengrundlage der Evaluation wurde daher um eine standardisierte Befragung von Waldbesitzern erweitert, deren Ziel es war, Kenntnisse über die Zufriedenheit der Klienten und zur Übertragbarkeit der Bewertung von direkter Förderung auf verschiedene Regionen zu erlangen. Die schriftliche Befragung wurde im Frühjahr und Sommer 2012 durchgeführt.

Um die Sichtweise von Waldbesitzenden in unterschiedlich strukturierten Landesteilen Nordrhein-Westfalens erfassen zu können, wurde eine schriftliche Befragung in den Regionen Sauerland, Ostwestfalen-Lippe und Hocheifel-Zülpicher Börde durchgeführt. Insgesamt wurden 2525 Fragebögen mit gültigen Adressdaten vom Institut für Forst- und Umweltpolitik versandt. Die ausgefüllten Fragebögen wurden mit einem beiliegenden Antwortkuvert unfrankiert und anonym direkt an die Universität Freiburg zurückgesendet. In die Abstimmung der Fragen waren das MKULNV, der Landesbetrieb Wals und Holz, der Waldbauernverband, der BDF und der BvFF einbezogen. Um die Situation in den kleinstrukturierten Gebieten Ostwestfalen-Lippe und Hocheifel-Zülpicher Börde gut darstellen zu können, wurden Forstbetriebsgemeinschaften, deren durchschnittliche Mitgliedsfläche in der Größenklasse bis 25 ha bei unter 5 ha je Mitglied liegt, ausgewählt. Im Sauerland wurden alle PP2-FBGen sowie eine Auswahl der PP1-FBGen und der nicht an den Pilotprojekten teilnehmenden Zusammenschlüsse in die Befragung einbezogen. Insgesamt nahmen 846 Waldbesitzer aus 32 Zusammenschlüssen an der Befragung teil. Damit lag die Rücklaufquote bei 34 % (vgl. Tab. 15)

Tabelle 15: Waldbesitzerbefragung 2012. Versand und Rücklauf.

Gebietskulisse	FBGen (Anzahl)	Versand (Anzahl)	Rücklauf (Anzahl)	Rücklauf -quote	Mittlere Waldbesitz- fläche
PP1 Sauerland	9	635	195	31 %	13 ha
PP2 Sauerland	7	557	171	31 %	15 ha
LB Sauerland	7	296	105	35 %	14 ha
LB OWL	6	313	111	35 %	7 ha
LB Eifel	3	724	264	36 %	3 ha
Gesamt	32	2525	846	34 %	10 ha

5.2.5 Dokumentenanalyse

In die Dokumentenanalyse konnten neben den offiziellen Verlautbarungen und Normen auch Presseartikel, Reden und Protokolle einbezogen werden, die sich hauptsächlich auf die Vorbereitungs- und Initialphase der Pilotprojekte beziehen. Die Ausschreibungsunterlagen und die Kalkulationen der Bieter waren Grundlage für die Beschreibung der Konkurrenzsituation auf Anbieterseite und für die Herleitung von Marktpreisen für die Dienstleistungsangebote. Durch Analyse der Förderstatistik konnten die eigenständig vermarkteten Holzvolumen hergeleitet werden und mit den fakturierten Holzmengen des Landesbetriebs verglichen werden. Eine Dokumentation des Landesbetriebs der in den Bereichen „tätige Mithilfe“ und „Rat und Anleitung“ geleisteten Stunden konnte mit einer detaillierten Aufstellung der im Rahmen der direkten Förderung nachgefragten Leistungsfelder verglichen werden.

5.3 Dialog mit den Akteuren

Dem Ziel folgend, frühzeitig in einen möglichst breiten Dialog mit den Akteuren einzutreten, wurde am 4. Juli 2011 in Oberveischede eine Auftaktveranstaltung durchgeführt. Hierzu waren die FBG-Vorstände innerhalb der Gebietskulisse Sauerland und die staatlichen sowie die privaten Betreuungsförster eingeladen. Nachdem das Konzept der Evaluation durch Mitarbeiter des Instituts für Forst- und Umweltpolitik vorgestellt wurde, bestand Gelegenheit, dieses zu diskutieren und die unterschiedlichen Positionen zu den Pilotprojekten darzustellen.

Das Zusammenwirken von Akteuren und Beratenden eröffnet aus Erfahrung der Professur für Forst- und Umweltpolitik ein konstruktives Arbeiten an Beratungskonzepten. Vor diesem Hintergrund wird auch die Einbeziehung der Verbände als wichtig erachtet. Daher fand im September 2011 eine entsprechende Informationsveranstaltung in Düsseldorf statt. Teilgenommen haben jeweils zwei bis drei Vertreter des Waldbauernverbands, des Bundes Deutscher Forstleute, des Bundesverbands Freiberuflicher Forstsachverständiger, der IG Bauen-Agrar-Umwelt und des Forstunternehmer Verbands.

Das Evaluationsteam stützte sich vor allem in der Anfangsphase auf eine enge Zusammenarbeit mit dem vom Waldbauernverband beauftragten Unternehmensberater Herrn Hevendehl. Die Kooperation hat sich im Evaluationsprozess als wertvoll erwiesen, da sie einen vertrauensvollen Zugang zu den Akteuren vor Ort eröffnete und damit die Möglichkeiten für die empirische Datenerhebung verbesserte.

Bewertungsfrage	Befragung von FBG-Vorständen	Geschäftsprozess- und Schnittstellenanalyse	Expertengespräche	Waldbesitzerbefragung	Dokumentenanalyse	Dialog mit den Akteuren
Beschreibung der Ausgangslage	x	x				x
PP1.1 Erhebung und Darstellung von Interesse und Nachfrage nach eigenständiger Holzvermarktung	x	x	x			x
PP1.2 Beurteilung unter welchen Voraussetzungen FBGen in der Lage sind, die Bündelung des Holzangebotes eigenständig zu leisten		x		x		x
PP1.3 Beurteilung, ob und wie die direkte Förderung Eigenverantwortung, Unabhängigkeit und Professionalisierung der FBGen fördern kann		x		x	x	x
PP1.4 Beschreibung der Erwartungen der FBGen an die eigenständige Holzvermarktung		x	x			x
PP1.5 Darstellung und Bewertung der Beziehungen zwischen Forstpersonal des LB WuH und FBGen	x	x		x		x
PP1.6 Analyse, Bewertung, Darstellung der Vor- und Nachteile, Effizienz und Praktikabilität der Einheit von Beförderung und Holzvermarktung	x	x		x		x
PP1.7 Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung der Holzvermarktung durch forstliche Zusammenschlüsse in ganz NRW		x	x	x	x	x
PP2.1 Erhebung und Darstellung von Interesse und Nachfrage nach der direkten Förderung der Beförderung	x	x	x			x
PP2.2 Darstellung der Anbieterstruktur in Bezug auf Angebote der Dienstleistungsbeförderung	x			x		
PP2.3 Darstellung, welche neuen eigenständigen Organisationsstrukturen sich in den Pilotprojekten gebildet haben		x		x		x
PP2.4 Darstellung, welche anderen Möglichkeiten einer Förderung bestehen, um die angestrebten Ziele zu erreichen		x		x	x	
PP2.5 Bewertung der Abwicklung des derzeitigen Förderverfahrens		x			x	x
PP2.6 Darstellung, welche einzelnen Leistungsfelder der Beförderung in welchem Umfang nachgefragt werden.	x	x		x		
PP2.7 Darstellung der Prozessabläufe zwischen Waldbesitzer, FBG-Vorstand und Dienstleistungsförderer		x		x		x
PP2.8 Darstellung, welche Erwartungen die Waldbesitzer bezüglich der Holzvermarktung haben		x	x			x
PP2.9 Darstellung und Bewertung der Auswirkungen der Pilotprojekte auf die öffentliche Verwaltung			x	x	x	x

Tabelle 16: Wesentliche Datenquellen zur Beantwortung der Bewertungsfragen.

Wie die Unterstützung durch den Landesbetrieb funktioniert und welche Chancen und Schwächen das Förderkonzept hat, wurde einerseits mit den Betreuungsförstern des Landesbetriebs und den Fachgebiets- bzw. Forstamtsleitern diskutiert. Andererseits waren die privaten Betreuungsförster eingeladen, um die Stärken und Schwächen des Förderkonzepts und die Qualität der Kooperation aus ihrer Sicht zusammen mit dem Evaluationsteam zu erörtern. Beide Gruppendiskussionen waren auf die Schnittstellenproblematik (vgl. Abb. 3 bis 5 - Geschäftsprozesse) fokussiert.

Durch eine erste Analyse der empirischen Erhebungen konnten Handlungsoptionen für die zukünftige Förderlandschaft abgeleitet werden. In vier abschließenden Expertenrunden wurden diese ersten Eckpunkte der Evaluation noch einmal Vertretern des BvFF, der Forstwirtschaftlichen Vereinigung, des Waldbauernverbandes und der zweigliedrigen Landesforstverwaltung vorgestellt und in diesen Kreisen diskutiert. Ziel der abschließenden Diskussion war einerseits die weitere Validierung der Ergebnisse. Andererseits wollte das Evaluationsteam noch mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit in den Evaluationsprozessen bringen und damit die zukünftige Akzeptanz der Handlungsempfehlungen durch die lokalen Akteure steigern.

6 Literatur und Quellen

- Ahmadiar, S. und Schlüter, A (2007): Das Rundholzverfahren des Kartellamtes aus wettbewerbstheoretischer Sicht. Allg. Forst- u. J.-Ztg., 178. Jg., S. 220-225.
- Becker, G. und Borchers, J. (2000): 600.000 ha Privatwald in Nordrhein-Westfalen - Ressource mit Zukunft. Strukturen und Motive der Privatwaldbesitzer in Nordrhein-Westfalen als Basis zur Entwicklung alternativer Nutzungskonzepte und neuer forstwirtschaftspolitischer Instrumente; Gutachten für den Waldbauernverband Nordrhein-Westfalen e.V. Waldbauernverband NRW. Eitorf-Merten, 88 S.
- Bortz, J. und Döring, N. (2005): Forschungsmethoden und Evaluation. für Human- und Sozialwissenschaftler. Springer, Heidelberg, 768 S.
- Bittner, A. (2003): Im Spannungsfeld zwischen Umweltkommunikation und Hilfe zur Selbsthilfe: Die Beratung nichtbäuerlicher Kleinprivatwaldbesitzer. In Schraml, U. und Volz, K.-R. (Hrsg.): Urbane Waldbesitzer. Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik, Band 1, Kessel, Remagen-Oberwinter, S. 117-159.
- Bundeskartellamt (2009): Beschluss B2-90/01-2 zum Rundholzverfahren. Bundeskartellamt, 2. Beschlussabteilung.
- DFWR und DBV (2012): Gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Forstwirtschaftsrates und des Deutschen Bauernverbands zur Priorisierung und Weiterentwicklung der forstlichen Fördergrundsätze im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes ab 2014. Zuletzt aufgerufen am 30.04.2013 unter: www.dfwr.de/download/GAK-Stellungnahme-DFWR_DBV.pdf
- Flick, U. (2010): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Rowohlt, Reinbek 2010, ISBN 978-3-499-55694-4.
- Frey, D., Gerhardt, M., Fischer, P., Peus, C., Mattausch, E. (2009): Change Management in Organisationen - Widerstände und Erfolgsfaktoren der Umsetzung - aus Führung von Mitarbeitern Handbuch für erfolgreiches Personalmanagement S. 561-572.
- Härdter, U. (2004): Waldbesitzer in Deutschland - Zwischen Tradition und Moderne. Eine Untersuchung der neuen Eigentümerstruktur im Kontext gesellschaftlicher Entwicklungstrends. - Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik, 309 S.
- Hartig, S.; Wrede, C. von, Schaffner, S. (2006): Leistungsangebote forstlicher Zusammenschlüsse – Attraktiv und passend für Privatwaldbesitzer. AFZ - Der Wald, 3, S. 122-123.

- Helfferrich, C. (2011): Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. VS Verl. für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, ISBN 978-3-531-17382-5.
- Hörnig, T. (2012): Der Einfluss der Förderungsumstellung auf die Geschäftsprozesse der Holzbereitstellung und -vermarktung in Nordrhein-Westfalen. - Analyse eines Change-Management-Prozesses – Masterarbeit am Institut für Forst- und Umweltpolitik, Universität Freiburg – unveröffentlicht.
- Hofmann, F.L. (2011): Die Rolle von Vorständen forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse im Liberalisierungsprozess der forstlichen Betreuung in NRW. Masterarbeit am Institut für Forst- und Umweltpolitik, Universität Freiburg – unveröffentlicht.
- HZB (2005): Dumping-Verdacht gegen das Land Brandenburg wegen zu geringer Preise für Forstdienstleistungen. Holzzentralblatt vom 19. Juli 2005, Nr. 57, S. 742.
- HZB (2006a): NRW will forstliche Betreuung künftig direkt fördern. Holzzentralblatt vom 22. September 2006, Nr. 38, S. 1091.
- HZB (2006b): Länder prüfen neuen Vorschlag des Kartellamtes. Holzzentralblatt vom 10. November 2006, Nr. 45, S. 1318.
- Landesbetrieb Wald und Holz (Hrsg.) (2006): Jahresbericht. Münster, 32 S.
- Landesbetrieb Wald und Holz (Hrsg.) (2010): Partner für Wald und Mensch - Der Landesbetrieb Wald und Holz NRW in den Jahren 2008 und 2009. Geschäftsbericht. Münster, 102 S.
- Leßner, C. (2005): Reformalternativen und Umsetzungsstrategien für die forstliche Beratung. Verlag Kessel, Remagen, 185 S.
- MUNLV (2009a): Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Waldbewirtschaftung in Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - III-3 - 40-00-00.34v. 26.11.2009.
- MUNLV (2009b): Entgeltordnung '09 - Entgelte für die tätige Mithilfe der Forstbehörden bei der Bewirtschaftung des Körperschafts- und Privatwaldes, RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz – III-320-64-00.01 v. 20.08.2009.
- MKULNV (2012): Entgeltordnung '12 - Entgelte für die tätige Mithilfe der Forstbehörden bei der Bewirtschaftung des Körperschafts- und Privatwaldes, ÄnderungsRdErl. d. Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen – III-320-64-00.01 v. 15.02.2012.

- Mutz R. und Becker, G. (2002): „Attitude-Mining“ – Analyse räumlicher Muster von Waldbesitzmotiven in Nordrhein-Westfalen. In: Zeitschrift für Sozial-psychologie, 33 (2), 2002, S. 101-109.
- Reh, F.-D. (2005): Forstwirtschaft im Visier des Bundeskartellamtes - Für mehr Wettbewerb auf den Märkten für Rohholz und forstliche Dienstleistungen. Vortrag anlässlich des Karl-Abetz-Kolloquiums an der Universität Freiburg am 8. Juli 2005.
- Schraml, U. (2003): Urbane Waldbesitzer in Forschung und Forstpolitik. In Schraml, U. und Volz, K.-R. (Hrsg.): Urbane Waldbesitzer. Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik, Band 1, Kessel, Remagen-Oberwinter, S. 1-24.
- Schraml, U. (2005). Die Konstruktion des Kleinwaldbesitzers - Untersuchungen zum wissenschaftlichen und politischen Umgang mit einer fremden Waldbesitzart. Fakultät für Forst- und Umweltwissenschaften. Freiburg im Breisgau, Albert-Ludwigs-Universität. Habilitation: 48.
- Schraml, U. (2012): Zwischen Markt und Staat - neue Wege der Privatwaldpolitik. In: Erklärungsmuster im Flickenteppich. Ein kaleidoskopischer Einblick in die Privatwaldforschung im Jahr 2012, FVA, Freiburg, S. 64-85.
- Schraml, U. und Selter, A. (2013): Lessons Learnt from Commonly Owned Forests for the Establishment of “New Commons” in Private Forestry. In: Forest Commons – Role Model for Sustainable Local Governance and Forest Management. Burbach, Germany Proceedings October 9-11, 2011. Booklet 22 of the State Forestry Administration series North Rhine-Westphalia.
- Schraml, U. und Volz, K.-R. (Hrsg.) (2003): Urbane Waldbesitzer. Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik, Band 1, Kessel, Remagen-Oberwinter, 208 S.
- Schweizer, K. (2012): Die Einstellung der Waldbesitzenden in Nordrhein-Westfalen zur Einführung der direkten Förderung - Eine empirische Studie. Masterarbeit am Institut für Forst- und Umweltpolitik, Universität Freiburg – unveröffentlicht.
- Selter, A. (2006): Der Einsatz multivariater statistischer Methoden zur Erarbeitung einer Betriebstypologie für den bäuerlichen Privatwald. <http://www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/2582/>
- Selter, A., Schurr, C., Schraml, U. (2008): Lücken im Netz - braucht der Kleinprivatwald noch ein Instrument? AFZ - Der Wald, 13, S. 700-701.

- Suda M., Schaffner S., Huml G. (2009): Der Wandel als Motor, Veränderte Rahmenbedingungen als Herausforderung für die forstlichen Zusammenschlüsse, in: LWF aktuell 70/ 2009, S. 10–12.
- Uhlenberg, E. (2009): Waldentwicklung als politischer Handlungsauftrag. In: Landeskultur-Motor der Waldentwicklung und Waldnutzung und Natura 2000 - Konflikte und Lösungsansätze. Deutsche Landeskulturgesellschaft DLKG Heft 06/2009 S.17ff.
- Vahs, D. (2007): Organisationen, Einführung in die Organisationstheorie und -praxis Auflage 6, Schäffer Poeschel Verlag Stuttgart.