

Bewirtschaftung des Staatswaldes in einer globalen Wirtschaft

Managing state forests in a global economy

Martin Hostettler

Die Staatswaldbetriebe unter Druck

Unter Globalisierung wird der seit langer Zeit stattfindende Prozess der zunehmenden weltweiten Vernetzung von Menschen und Gesellschaften und der Verbilligung ihres Marktzugangs auf Grund technischen Fortschritts in den Bereichen Information, Kommunikation, Transport, Verkehr und Kapital sowie der zunehmenden Liberalisierung des Welthandels verstanden. In der internationalen Wald- und Holzwirtschaft führt die Globalisierung zu markanten Veränderungen (SANDE 2002, NCSSF 2005). Zu beobachten ist einerseits eine Konzentration auf das Kerngeschäft, das heißt ein Abbau der Rückwärtsintegration in der Holzindustrie und ein Rückgang von breit diversifizierten Konglomeraten. Andererseits werden viele holzindustrielle Firmen horizontal größer und mittels Direktinvestitionen auch internationaler. Neu sind auch die Entwicklungen beim Waldbesitz: „Timber Investment Management Organizations“ und „Real Estate Investment Trusts“, als TIMOs und REITs bezeichnet, besitzen und verwalten weltweit bereits 10 Mio. ha Wald. Die Ursachen dieser Entwicklungen sind vielfältig. Teilweise können sie auf professionelles Portfoliomanagement im Sinne der Portfoliotheorie, Verbesserung des Aktienwertes, Steueroptimierungen, neue Produktionsstandorte in Südamerika, Australien, Neuseeland und China sowie verbesserte Produktionstechnologien – zum Beispiel in der subtropischen Plantagenwirtschaft – zurückgeführt werden.

Globalisierung führt bei den Staatswaldbetrieben zu neuen Verhältnissen auf ihren Faktormärkten. Mit dem Eintritt von neuen großen Handelspartnern, wie China und Südostasien, sind Faktormärkte nämlich einem Wandel unterworfen. Der Grund liegt bei den komparativen Stärken und Schwächen der neuen und alten Handelspartner. Werden diese neu angeordnet, wie

im Prozess der Globalisierung, so kommt es zu gigantischen Umwälzungen in der internationalen Arbeitsteilung.

Eine Konsequenz, die sich aus der Neuordnung der internationalen Arbeitsteilung und dem zunehmenden Handel ergibt, verspüren die Staatswaldbetriebe direkt auf dem Holzmarkt. Holz, in welchem Verarbeitungsgrad auch immer, wird heute international produziert und gehandelt und entsprechend haben sich weltweit die Preise einander angeglichen. In der Schweiz hat dies in Kombination mit technischem Fortschritt beispielsweise dazu geführt, dass der durchschnittliche reale Holzerlös pro Kubikmeter, welchen die öffentlichen Betriebe tatsächlich realisieren konnten, im Zeitraum der letzten 25 Jahre um 70 % eingebrochen ist¹. Eine Preisdeflation in diesem Ausmaß lässt keinen Stein auf dem anderen und muss zwangsläufig zu schmerzhaften Strukturanpassungen in jeder Branche führen, welche davon betroffen ist.

An dieser bedauernswerten Situation wird sich mittelfristig für die hiesigen Waldeigentümer wenig ändern (BINKLEY 2003, FOSTER u. ROSENZWEIG 2003, NCSSF 2005, SEDJO 2004). Zwar werden wir zweifellos in den nächsten Jahren mit dem Wirtschaftswachstum in Ländern wie China und Indien eine weltweit tendenziell steigende Nachfrage nach Rundholz und Industrieholz erleben. Das weltweite Holzangebot wird jedoch dank neuen Produzenten speziell auf der südlichen Hemisphäre und einer zunehmenden, genetisch verbesserten Plantagenwirtschaft in den Subtropen mit der Nachfrage mithalten können. Und wie bereits in der Vergangenheit werden die Verbesserung der Effizienz in der Holzverarbeitung und -verwendung sowie die Konkurrenz des Werkstoffes Holz durch andere Werkstoffe die Holznachfrage eindämmen. Schließlich werden wir auch Bevölkerungsabnahmen erleben, was negative

Auswirkungen auf die Bauwirtschaft haben kann. Mit anderen Worten ist es eine Illusion zu meinen, dass es sich bei den heute beobachteten Holzpreisen um eine Übergangserscheinung handelt und die mitteleuropäischen Waldbesitzer in 20 oder 30 Jahren wieder namhafte Knappheitsrenten erzielen werden. Hohe Holzvorräte in Mitteleuropa stellen keine genügende Voraussetzung für eine erfolgreiche Wald- und Holzwirtschaft dar. Vielmehr sind es die Opportunitätskosten der Produktionsfaktoren, welche zusammen mit Größenvorteilen und Pfadabhängigkeiten darüber bestimmen, welchen Tätigkeiten die Menschen in einem Land oder in einer Region nachgehen (KRUGMAN u. OBSTFELD 2003). Deshalb sind die Chancen für die Holzproduktion und die erste Stufe der Holzverarbeitung in vornehmlich urban geprägten Hochlohnländern wie der Schweiz pessimistisch einzuschätzen.

Die Globalisierung macht sich für die Staatswaldbetriebe aber noch an einer anderen Stelle, nämlich beim Staat selbst, deutlich bemerkbar. Wir erleben heute einen Wettbewerb zwischen den Staaten, und in föderalistischen Staaten auch zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften, um die mobilen Produktionsfaktoren, also vornehmlich um Kapital und hochqualifizierte Arbeitskräfte. Gerungen wird darum, wer die von diesen beiden Produktionsfaktoren nachgefragten Leistungen zu den tiefsten Steuersätzen erbringt. Nationale wirtschaftliche oder politische Kartelle und korporatistische Absprachen zwischen Interessengruppierungen können solche Systemkonkurrenz, wie es beispielsweise die in Osteuropa weit verbreitete „flat tax“ darstellt, nicht ausschalten: Wer sich dem Wettbewerb entzieht, dem droht der Abstieg ins Mittelfeld. Es ist jedoch falsch zu glauben, dass dieser Wettbewerb ein „race to the bottom“ darstellt und direkt in den Abgrund führt. Interna-

¹ Eigene Berechnungen. Datenquelle: Waldwirtschaft Schweiz, Solothurn.

tionales Kapitel, zum Beispiel investiert für neue, hochproduktive Arbeitsplätze, ist vergleichbar mit einem scheuen Herdentier: Um es anzulocken, braucht es Stabilität, Sicherheit, einfache Fluchtwege und in Mitteleuropa häufig auch qualifizierte, motivierte Arbeitskräfte und eine hohe Lebensqualität. Außerdem ist es schreckhaft und kann ein Land oder eine Region, zum Beispiel angesichts unbedarfter Wirtschaftspolitik, sehr rasch wieder verlassen.

Die Bedeutung des Staates hat deshalb mit der verstärkten Globalisierung für Wirtschaft und Gesellschaft zugenommen: Es lastet heute ein größerer Druck auf den Staaten, sich ordnungspolitisch verantwortungsvoll zu verhalten und fiskalpolitische Disziplin zu üben.

Letzteres ist angesichts des demografischen Wandels in unserer Gesellschaft so oder so dringend angezeigt. Für die Staatswaldbetriebe kann daraus nur ein Schluss gezogen werden: Die bestehenden Budgetrestriktionen werden sich kaum in Luft auflösen, sondern eher zu einem noch härteren Regime führen.

Schließlich haben wir im Umfeld der Staatswaldbetriebe eine weitere Stelle, an welcher die Globalisierung zu Veränderungen führt: Die Globalisierung hat für die Bürger steigenden Wohlstand zur Folge. Mit zunehmendem Reichtum ändern sich aber auch die Ansprüche, Wünsche und Sehnsüchte der Menschen. Für die Staatswaldbetriebe bedeutet dies, dass die Bürger ihr Augenmerk vermehrt auf

Nichtholzleistungen und -produkte aus dem Wald in ihrer Region richten. Die steigende Nachfrage nach Nichtholzprodukten führt dann zu neuen Knappheitsverhältnissen, wobei die Abwägung zwischen Holz- oder Nichtholzproduktion nicht auf dem Markt, sondern zur Zeit politisch entschieden wird und sich in einer zunehmenden Regulierung der Waldbewirtschaftung manifestiert. Dies ganz nach dem Motto: «Warum dafür bezahlen, wenn der Staat es sich nehmen kann». Dieses «Nehmen statt Tauschen», welches für den Staat und viele seiner Bürger eigenartigerweise ein Teil des Selbstverständnisses ist, mutet in Tat und Wahrheit grotesk an, weil die europäischen Waldbesitzer gleichzeitig zu den

fachbuch-schaper.de

Wieland Beck (Hrsg.), Nikola Pantchev

Raus ins Grüne

Die schönsten Wald-Wanderungen in Niedersachsen

„Wir wollen raus ins Grüne!“ Rund 250 Millionen Niedersachsen pro Jahr folgen diesem Wunsch. Denn der Weg in die Wälder lohnt sich! Eine Wanderung unter sattgrünen Blätterdächern ist Balsam für die Seele, eine Wohltat für den Körper. RAUS INS GRÜNE! präsentiert die besten Wandertouren durch niedersächsische Wälder – vom erholsamen Spaziergang bis zur mehrstündigen Wanderung. Praktisch: Eine detaillierte Karte und alle wichtigen Angaben zu jeder Wandertour gibt es auf einen Blick. Dazu viele Informationen und Einkehrmöglichkeiten rund um die jeweiligen Routen. Das perfekte Buch für den nächsten Tagesausflug.

216 Seiten, 135 Farbfotos, 75 Karten,
11,8 x 20,0 cm, kartoniert, ISBN 3-89993-65

14,90 €



Bestellcoupon

Ich bestelle gegen Rechnung, 30 Tage zur Ansicht,
innerhalb Deutschlands versandkostenfreie Lieferung!

☐ Expl. Niedersächsische Landesforsten

Raus ins Grüne

2006, 216 Seiten, 135 Farbfotos, 75 Karten,
11,8 x 20,0 cm, kartoniert, ISBN 3-89993-655-8 14,90 €

Richten Sie Ihre Bestellung bitte an:

fachbuch-schaper.de Versandbuchhandlung

Postfach 1642, 31046 Alfeld (Leine), Borsigstr. 5, 31061 Alfeld (Leine)
Telefon (0 51 81) 80 09-21, Fax (0 51 81) 80 09-33

Internet: www.fachbuch-schaper.de, E-Mail: buch@schaper-verlag.de

Vor- und Zuname

Straße/Hausnummer

PLZ/Ort

Datum/Unterschrift

großen Verlierern der Globalisierung gehören, hat sich doch ihr einstmalig investiertes Kapital weitgehend entwertet.

Neue und alte Strategien zur Umgehung von Verwaltungsreformen

Die Staatswaldbetriebe stehen unter einem großen Druck, sich an die soeben beschriebenen neuen Verhältnisse auf den Faktor- und Produktmärkten, beim Staat selbst und bei den Bürgern einzustellen. Weil sie die Faktor- und Produktmärkte kaum beeinflussen können, ist ihr Handlungsspielraum zur Umgehung von Reformen beschränkt. Sie können nämlich einzig versuchen, mit geschickten Strategien das vom Staat bereitgestellte Budget zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

Eine einfache Strategie zur internen Akquisition von zusätzlichen Mitteln liegt im Verlieren von Kostenarten. Tatsächlich ist es innerhalb der Staatsrechnung kein einfaches Unterfangen, für alle vom Staatswaldbetrieb beanspruchten Ressourcen wie Immobilien oder zentrale Dienste realistische Marktpreise zu verrechnen und so zu einer zuverlässigen Vollkostenrechnung zu kommen. Im Mittelpunkt beim Verlieren von Kostenarten steht für die mitteleuropäische Waldwirtschaft traditionell aber die Negierung von Kapitalkosten für waldbauliche Investitionen. Diese für SAMUELSON (1976/1995) erstaunliche Wirtschaftsweise stützt sich auf einen dogmatisch vertretenen Kapitalbegriff, welcher in letzter Konsequenz davon ausgeht, dass Kapital, so unglaublich es auch klingt, keine Opportunitätskosten hat und unbeschränkt zur Verfügung steht. Zur Durchsetzung haben sich die Waldbehörden dazu verschiedener Instrumente bedient. In der Schweiz wurde beispielsweise den öffentlichen Waldeigentümern die freie Gewinnverwendung untersagt. Behördlich als zu hoch eingestufte Gewinne mussten demnach wieder waldbaulich investiert oder in einem so genannten betrieblichen Forstreservefonds für schlechtere Zeiten aufbewahrt werden. Die dogmatisierte Wirtschaftsweise hatte aber auch zur Folge, dass es – übrigens speziell an der bekannten, jetzt aufgelösten Züricher Waldbauschule – zu einer derart unrühmlichen Vermischung von positiver und normativer Wissenschaft kam, dass mit der Zeit die Professoren sich ihrer impliziten normativen Annahmen nicht mehr bewusst waren und sich in der globalisierten Wissenschaftswelt nicht mehr behaupten konnten.

Jünger ist die Strategie der verschwommenen Kostenträger, entsprechend trägt sie auch verschiedene Namen. „Multifunktionale Waldwirtschaft“, „Gemeinwohlorientierung“ oder „nachhaltige Entwicklung“ sind nur drei dafür gebräuchliche Begriffe. Dazu soll die Produktion von Holz flächendeckend und dauernd auf alle anderen gesellschaftlichen Ansprüche an den Wald abgestimmt werden. Zweifellos lassen sich mit Erhebungen, Inventuren oder Umfragen auch immer eine hohe Anzahl von gesellschaftlichen Ansprüchen feststellen oder gar wecken, die es in der Folge – so das Dogma – zu berücksichtigen gilt. Logischerweise führt ein solches Vorgehen aber nicht nur zu Mehrkosten, mit welcher die interne Budgetakquisition begründet wird, sondern es lässt sich nur noch sehr schwer feststellen, inwieweit die verschiedenen hergestellten Holz- und Nichtholzprodukte auch kostengünstig produziert wurden. Die für die direkten Nutznießer kostenlose Bereitstellung von möglichst vielen Leistungen des Waldes ist aber noch aus zwei anderen Gründen problematisch: Erstens sind die Produktionsentscheide oft demokratisch ungenügend legitimiert. Zweitens erschwert das kostenlose staatliche Angebot die Entstehung von neuen, teilweise lukrativen Märkten für Nichtholzprodukte (MANTAU 1993). Es erstaunt deshalb nicht, wenn die Strategie der verschwommenen Kostenträger kritisch als „Multifunktionsbrei“ bezeichnet wird.

Einige Handlungsmöglichkeiten des Staates

Der Staat ist je länger desto weniger in der Lage defizitäre Staatswälder zu finanzieren. Er wird sich deshalb seine Handlungsmöglichkeiten aufreihen und im politischen Prozess zu einem Vorgehen entschließen, welches echte Remedur verspricht. Glücklicherweise hat er meistens mehr als eine Handlungsmöglichkeit, was bereits darauf hinweist, dass es keinen Königsweg zur Sanierung defizitärer Staatswälder gibt.

Fünf typische Handlungsmöglichkeiten des Staates sind der Verkauf des Staatswaldes an private Investoren, die Übertragung des Staatswaldes an die Kommunen, die Bewirtschaftung des Staatswaldes mit einer stark redimensionierten Verwaltung und die Auslagerung aller Pflege-, Ernte- und Rückearbeiten bei privaten Dienstleistern, die Gründung einer Aktiengesellschaft und die Beschränkung des Staates auf die Unternehmens-

aufsicht oder der Verzicht auf eine grundlegende Reform des Staatswaldbetriebes.

Zwei Kriterien zur Beurteilung von Reformvorschlägen

WALTER EUCKEN (1952/1990) hat in seinen berühmten acht konstituierenden wirtschaftspolitischen Prinzipien unter anderem für eine klare Ergebniszuordnung und -verantwortung plädiert. Dies scheint auch im Falle der Staatswaldbetriebe ein sinnvolles erstes Kriterium zu sein. Konkret geht es um die Umsetzung von vier Maßnahmen:

1. Klare, stabile, durchsetzbare gesetzliche Vorschriften als Handlungsordnung, welche bei der Waldnutzung einzuhalten sind und genügend Raum für spontane und evolutive Prozesse zulassen (COASE 1960, HAYEK 1988/1996).
2. Verpflichtung des Staatswaldbetriebes, ähnlich hohe Renditen wie ein vergleichbares privates Waldunternehmen zu erwirtschaften.
3. Schaffung einer handlungsfähigen, fachlich qualifizierten und entpolitisierten Unternehmensaufsicht.
4. Kauf der gesellschaftlich erwünschten Nichtholzprodukte beim Staatswaldbetrieb durch die Nachfrager selbst mittels privatrechtlicher Verträge. Unter Nachfragern sind einerseits private Organisationen und Vereinigungen und andererseits öffentliche Ämter wie Bundesministerien, Landesämter oder Kommunalbehörden zu verstehen.

Zum zweiten Kriterium, der Ausstattung der Direktion mit den notwendigen Verfügungsrechten für eine unternehmerische Geschäftstätigkeit. Es ist sinnlos, von den Staatswaldbetrieben oder deren Nachfolgeorganisationen reiche Jagdbeute und gesunde Rückkehr zu verlangen und sie dann im Winter ohne Kleider, Proviant, Bewaffnung und Munition auf die Jagd zu schicken. Den künftigen Staatswaldmanagern sind jene Verfügungsrechte mit auf den Weg zu geben, die zum Erfolg unabdingbar sind. Dazu gehören:

- Das Recht, Mitarbeiter entlassen zu können.
- Das Recht auf die Festsetzung von individuellen Löhnen.
- Das Recht auf die Wahl einer eigenen betrieblichen Vorsorge.
- Das Recht, selbstständig über die angebotenen Holz- und Nichtholzprodukte entscheiden zu können.
- Das Recht auf Bewirtschaftung des eigenen Immobilienportfolios.

– Das Recht, alle Formen der horizontalen und vertikalen Kooperation einzugehen. Zum Beispiel: Das Recht langfristige Kauf- und Verkaufsverträge abzuschließen; das Recht strategische Allianzen einzugehen; das Recht zur Kapitalbeteiligung bei nachgelagerten Holzverarbeitern.

Empfehlungen zu einer konkreten Rechtsform, wie es zum Beispiel Regiebetrieb, Landesbetrieb, Sondervermögen oder Anstalt des öffentlichen Rechts darstellen, sind fallweise vorzunehmen. Die Gretchenfrage lautet deshalb: „Welche Unternehmensverfassung kann am ehesten die soeben aufgezählten, in einer globalisierten Waldwirtschaft überlebensnotwendigen Verfügungsrechte der Direktion zugestehen?“ Die Antwort wird mit Sicherheit je nach Ausgangslage anders ausfallen, wie auch der aktuelle Stand der Reformdiskussion in der Bundesrepublik bestätigt (NÜSSLEIN 2005).

Zwei Hinweise zum Schluss

Reorganisationsprojekte sind in der Form von Motivationsverlust bei den Angestellten und unproduktivem internem Wettkampfsgeist, in der Ökonomik als „rent seeking“ bezeichnet, sehr kostspielig (PICOT et al. 2004). Deshalb sollte mit Reorganisationen sparsam umgegangen werden, das heißt im Zweifelsfall ist darauf zu verzichten.

Sinnvoll ist schließlich, die Toleranz der Mitarbeiter gegenüber Reorganisationsprojekten zu erhöhen. Nur mit einer neuen Einstellung gegenüber der globalisierten Wirtschaft wird es möglich sein, mit den Entwicklungen im Umfeld Schritt zu halten, die rasche Veränderung der Arbeitsteilung zu akzeptieren und den in der Vergan-

genheit so schädlichen Protektionismus zu bekämpfen (WILLIAMSON 1998).

Zusammenfassung

In Europa führt die Globalisierung zu abnehmender Rentabilität der Holzproduktion, staatlichen Budgetrestriktionen und steigender Nachfrage nach Nichtholzprodukten. Die Bewirtschaftung des Staatswaldes gerät in der Folge unter Druck. In dieser Situation können die Staaten zwischen verschiedenen Strategien zur Reform der Staatswaldbetriebe auswählen. Zwei Kriterien für die Beurteilung von Reformen sind Ergebniszuordnung und –verantwortung sowie die Zuweisung der für den unternehmerischen Erfolg relevanten Verfügungsrechte an die Manager des Staatswaldes.

Abstract

In Europe globalization lowers profitability of wood production, restricts state budgets and increases demand of non-wood products. Subsequently managing state forests has become difficult. In this situation the states may choose between different strategies for reforming forest bureaus. Two criteria for evaluating reforms are accountability – freedom with responsibility – and alienating property rights relevant for entrepreneurial success to managers of state forests.

Literatur

- BINKLEY, C.S. (2003): Forestry in the long sweep of history. In: Forest policy for private forestry: global and regional challenges. Teeter, Cashore, Zhang (eds.). CABI, Oxon, p. 1–7.
COASE, R. H. (1960): The problem of social cost. J. Law Econ. 3, 1: 1–44.

- EUCKEN, W. (1952/1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Mohr Siebeck, Tübingen, 6. ed., 389 p.
FOSTER, A. D., ROSENZWEIG, M. R. (2003): Economic growth and the rise of forests. Q. J. Econ. 118, 2: 601–637.
HAYEK, F. A. (1988/1996): Die verhängnisvolle Anmaßung: Die Irrtümer des Sozialismus. Mohr Siebeck, Tübingen, 186 S.
KRUGMAN, P. R., OBSTFELD, M. (2003): International economics: theory and policy. Addison Wesley, Boston, 6. ed., 754 p.
MANTAU, U. (1993): Die forstliche Produktelücke: Infrastrukturleistungen des Waldes marktfähig machen. Allgemeine Forstzeitschrift, 48, 4: 186–190.
NCSSF (2005): Global Markets Forum. National Commission on Science for Sustainable Forestry, Washington, D.C., summary report May 4th, 2005, 20 p.
NÜSSLEIN, S. (2005): Forstreformen in den Bundesländern. AFZ-DerWald, 60, 13: 679–683.
PICOT, A., DIETL, H., FRANCK, E. (2005): Organisation: Eine ökonomische Perspektive. Schäffer Poeschel, Stuttgart, 4. ed., 430 S.
SAMUELSON, P. (1976/1995): Economics of forestry in an evolving society. J. For. Econ. 1, 1: 115–149.
SANDE, J.B. (2002): Restructuring and globalization of the forest industry: a review of trends, strategies and theories. Agricultural Univ. Norway, Aas, Dep. Forest Sciences, working paper, from the internet (accessed August 2005), 24 p.
SEDJO, R. A. (2004): Biotechnology and the global wood supply. In: The bioengineered forest: challenges for science and society. Strauss, Bradshaw (eds.). Resources for the Future, Washington, D.C., p. 23–35.
WILLIAMSON, J. G. (1998): Globalization, labor markets and policy backlash in the past. J. Econ. Persp. 12, 4: 51–72.

DIPL. FORSTING.

MARTIN HOSTETTLER

Mitinhhaber von Tensor Consulting AG
Langmauerweg 12, CH-3011 Bern
E-Mail: martin.hostettler@tensor.ch

Funksteuerungen und Forst-Notrufsysteme

F9 – Die professionellen Funksteuerungen für Forstseilwinden

TELENOT ELECTRONIC GMBH
Produktbereich B&B electronic
Wiesentalstraße 42 · D-73434 Aalen
Fon ++49 (0) 73 61/946-0
Fax ++49 (0) 73 61/946-440
email info@funk-im-forst.de
www.funk-im-forst.de

- Robust
- Zuverlässig
- Preiswert



comtac 1204 – Das Forst-Notruf-System mit GPS-Ortung



entspricht der
Vorschrift der
Berufsgenossen-
schaften

