

Ruppert, Chantal

Research Report

Der kommunale Forstbetrieb im Spannungsfeld von Gemeinwohlorientierung und Erwerbswirtschaft: Eine institutionenökonomische Analyse, empirische Studien und Handlungsempfehlungen

Schriften aus dem Institut für Forstökonomie, No. 28

Provided in Cooperation with:

Chair of Forestry Economics and Planning, University of Freiburg

Suggested Citation: Ruppert, Chantal (2006) : Der kommunale Forstbetrieb im Spannungsfeld von Gemeinwohlorientierung und Erwerbswirtschaft: Eine institutionenökonomische Analyse, empirische Studien und Handlungsempfehlungen, Schriften aus dem Institut für Forstökonomie, No. 28, ISBN 3980673693, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Forstökonomie, Freiburg i. Br.,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:25-opus-28025>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/58311>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Chantal Ruppert

Der kommunale Forstbetrieb im Spannungsfeld von Gemeinwohl- orientierung und Erwerbswirtschaft

**Eine institutionenökonomische Analyse,
empirische Studien und Handlungsempfehlungen**

Schriften aus dem Institut für Forstökonomie
der Universität Freiburg

Band 28

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Chantal Ruppert

Der kommunale Forstbetrieb im Spannungsfeld von Gemeinwohlorientierung und Erwerbswirtschaft

Eine institutionenökonomische Analyse, empirische Studien und Handlungsempfehlungen

Schriften aus dem Institut für Forstökonomie der Universität Freiburg,
Band 28

ISBN 3-9806736-9-3

Dissertation an der Forstwissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

© Verlag des Instituts für Forstökonomie der Universität Freiburg,
Prof. Dr. Gerhard Oesten

Tennenbacher Str. 4, 79106 Freiburg im Breisgau

Homepage: www.ife.uni-freiburg.de

1. Auflage, 2006

Alle Rechte vorbehalten.

ISBN 3-9806736-9-3

Die vorliegende Arbeit entstand
mit finanzieller Unterstützung durch:

Deutsche Bundesstiftung Umwelt



Ein Druckkostenzuschuss wurde durch die
Georg-Ludwig-Hartig-Stiftung gewährt

Meinem Vater und meiner Großmutter

Vorwort

In diesen reformreichen und krisenhaften Zeiten rücken kommunale Forstbetriebe in Deutschland seit den letzten Jahren verstärkt in das Blickfeld vieler Akteure und wurden zum zentralen Untersuchungsobjekt der vorliegenden Arbeit. Von der Idee bis zur Fertigstellung der Studie haben mich viele Menschen begleitet und zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen.

An erster Stelle danke ich meinem Doktorvater Prof. Dr. Gerhard Oesten dafür, dass er meine Arbeit mit großem Engagement begleitet hat und mir den Freiraum gab, meine Ideen eigenständig zu entwickeln und umzusetzen. Er stand immer und uneingeschränkt mit Unterstützung und Ratschlägen zur Seite.

Dr. Ulrich Schraml ist ganz herzlich für seine Bereitschaft zu danken, das Zweitgutachten zu dieser Arbeit zu erstellen.

Besonderer Dank gilt der Deutschen Bundesstiftung Umwelt für ihre finanzielle Förderung, namentlich auch meinem Betreuer, Dr. Jan Peter Lay, für seine Unterstützung.

Zum Entstehen der Arbeit haben darüber hinaus einige Personen beigetragen; insbesondere danke ich ganz herzlich Karl-Heinz Leonhardt für seine Geduld bei der sprachlichen Überarbeitung, Angelika Weidner, für uneingeschränkte Unterstützung in mehr als einer Hinsicht; Dr. Achim Schlüter, der stets zu theoretische Auseinandersetzungen bereit war; Mario Eisenbarth für sein Coaching bei der Erstellung der Grafiken, Michael Memmler, mit dem ich auf die Suche nach dem Gemeinwohl ging, sowie Dr. Georg Winkel für so manche kritische Anregung. Meinen Institutskollegen ist für das positive Umfeld zu danken, in dem ich arbeiten durfte.

Für weitere inhaltliche Anregungen danke ich Prof. Dr. Hansjürg Steinlin, Dr. Michael Flitner, Martin Hostettler, Dr. Peter Deegen und Prof. Dr. Louise Fortmann.

Zudem möchte ich den vielen Betriebsleitern und kommunalen Akteuren für die stets offene und freundliche Zusammenarbeit danken - besonders den Mitarbeitern der Kommune Uelzen, Herrn Artur Riggert und Herrn Thomas Göllner, von denen ich viel gelernt habe.

Auch den Mitarbeitern der Waldbesitzerverbände, der Gemeinde- und Städtebünde und Ministerien gilt mein Dank für ihre Unterstützung bei der Suche nach Betrieben und bei der Datenerhebung.

Schließlich möchte ich meiner Familie, die mich stets und ohne Einschränkungen unterstützt hat danken – eine Familie, wie man sich keine bessere wünschen könnte. Ohne Dennis Fortun, der mich Tag für Tag bei dieser Arbeit begleitet hat, wäre sie in dieser Form nicht möglich gewesen.

Freiburg, im Juli 2006

Chantal Ruppert

– Inhaltsverzeichnis –

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis.....	V
Tabellenverzeichnis.....	VII
Zusammenfassung.....	1
I Einleitung	15
1 <i>Problemstellung und Zielsetzung.....</i>	15
2 <i>Wissenschaftstheoretische Einordnung</i>	17
2.1 <i>Methodologischer Zugang</i>	17
2.2 <i>Theoretischer Bezugsrahmen</i>	18
2.3 <i>Methodik</i>	20
2.4 <i>Stand der Forschung.....</i>	23
3 <i>Gang der Untersuchung</i>	28
II Rahmenbedingungen für das Wirtschaften kommunaler Forstbetriebe.....	31
1 <i>Kommune und kommunale Waldwirtschaft</i>	31
1.1 <i>Ausgangslage zum kommunalen Waldeigentum in Deutschland</i>	31
1.2 <i>Die geschichtliche Entwicklung.....</i>	45
1.3 <i>Rechtliche Rahmenbedingungen.....</i>	57
1.4 <i>Kommunalstrukturen</i>	72
1.5 <i>Einbindung der Waldwirtschaft in die Kommunalstrukturen.....</i>	88
1.6 <i>Kommunale Finanzwirtschaft</i>	94
1.7 <i>Einbindung der Waldwirtschaft in die kommunale Finanzwirtschaft</i>	102
1.8 <i>Organisationsmöglichkeiten von Aufgabenbereichen und deren Steuerung in Kommunen.....</i>	109
1.9 <i>Organisationsmöglichkeiten von Aufgabenbereichen und deren Steuerung für kommunale Forstbetriebe</i>	131
1.10 <i>Schlussbetrachtung: „Die KOMMUNE hat die Wahl“</i>	144
2 <i>Konzepte, Problembereiche, Lösungsansätze – Überlegungen zur Umsetzung der Gemeinwohlverpflichtung auf kommunale Forstbetriebe</i>	148
2.1 <i>Problembereiche und Konzepte „des Gemeinwohlbegriffes“</i>	148
2.2 <i>Gemeinwohl im forstlichen Sektor</i>	154

2.3	Umsetzung der Gemeinwohlverpflichtung auf kommunaler Ebene: Normatives Grundkonzept der kommunalen Gemeinwohlermittlung...	157
2.4	Institutionen zur Gemeinwohlsicherung	161
2.5	Schlussbetrachtung: „dem GEMEINWOHL verpflichtet“	170
3	<i>Zwischenergebnis: Institutionelle Rahmenbedingungen kommunaler Forstbetriebe</i>	172
III	Mögliche Organisationsstrukturen kommunaler Forstbetriebe	177
1	<i>Forschungsprozess</i>	177
1.1	Wechselspiel von Empirie und Theorie.....	177
1.2	Forschungsdesign der empirischen Untersuchung	180
2	<i>Explorative Studie zu den ausfindig gemachten Praxisbetrieben</i>	189
2.1	Ziel der Untersuchung	190
2.2	Auswahl des Interviewpartners.....	191
2.3	Methodenwahl	191
2.4	Durchführung der Gespräche und Aufbereitung	194
2.5	Auswertung	194
2.6	Kritische Reflexion der Methodik	196
2.7	Ergebnisse	197
3	<i>Institutionenökonomische Analyse der Organisationsstruktur</i>	202
3.1	Methodisches Vorgehen und Aufbau des Abschnittes	203
3.2	Vorrangiger Analyserahmen: Die Theorien der Neuen Institutionenökonomik.....	207
3.3	Theorie der Verfügungsrechte (Property Rights Theory)	210
3.4	Agency-Theorie (Agency Theory)	243
3.5	Transaktionskostentheorie (Transaction Cost Economics).....	300
3.6	Zusammenfassung und Erkenntnisgewinn: Erarbeitung eines Entscheidungsrahmens	345
4	<i>Zusammenschau der Ergebnisse der explorativen Interviews und der Ergebnisse der theoretischen Analyse</i>	360
5	<i>Gruppendiskussionen</i>	365
5.1	Kurzeinführung in die Methodik	365
5.2	Anwendung in der vorliegenden Arbeit	367
5.3	Ergebnisse	380
5.4	Bedeutung der Ergebnisse für die Komponente des Entscheidungsrahmens	427

6	<i>Problemzentrierte Leitfadenterviews mit Entscheidungsträgern</i>	434
6.1	Anwendung in der vorliegenden Arbeit	435
6.2	Ergebnisse	445
	Bedeutung für die Komponenten des Entscheidungsrahmens.....	466
7	<i>Fallstudien zum politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozess</i>	472
7.1	Kurzeinführung zum Forschungsansatz	473
7.2	Anwendung in der vorliegenden Arbeit	474
7.3	Fallstudie Morbach	479
7.4	Darstellung Fallstudie Lübeck	497
7.5	Bedeutung der Ergebnisse für die Komponenten des Entscheidungsrahmens	521
8	<i>Zusammenfassung und Schlussfolgerung: Zusammenspiel der Ergebnisse</i>	527
8.1	Die Triangulation	528
8.2	Ergebnisse der Triangulation im Hinblick auf die Komponenten des theoretischen Entscheidungsrahmens.....	533
8.3	Ergebnisse der Triangulation im Hinblick auf Aspekte jenseits der Komponenten des Entscheidungsrahmens und die Nutzung des theoretischen Entscheidungsrahmens.....	551
8.4	Anwendung des Entscheidungsrahmens	554
IV	Schlussbetrachtung: Kommune, Gemeinwohl und Entscheidungen	560
1	<i>Zusammenführung und Schlussfolgerung</i>	560
2	<i>Zusammenfassung konkreter Empfehlungen zur Gestaltung der Organisationsstrukturen kommunaler Forstbetriebe</i>	582
3	<i>Ausblick und weiterer Forschungsbedarf</i>	600
V	Summary	603
VI	Literaturverzeichnis	615
VII	Anhang	663
1	<i>Abgrenzung von Körperschaftswald und Kommunalwald</i>	663
2	<i>Kommunen in Deutschland</i>	666
3	<i>Baumklassen und Baumgruppen</i>	668
4	<i>Kostenberechnung der staatlichen Angebote für die Kommune</i>	676

5	<i>Kurze Darstellung einiger Waldbewertungsmethoden in kommunalen Forstbetrieben.....</i>	682
6	<i>Leitfragen zu Forstbetrieben in „besonderen“ Rechtsformen.....</i>	688
7	<i>Ausfindig gemachte Betriebe in alternativen Organisationsstrukturen.....</i>	691
8	<i>Untercodes zu den explorativen Telefoninterviews.....</i>	698
9	<i>Verwendete Fachwörter: (sinngemäße) „Übersetzungen“.....</i>	704
10	<i>Themenbereiche.....</i>	707
11	<i>Zielvereinbarung Stadtforst XY.....</i>	708
12	<i>Quellen zu Tabelle 6.....</i>	709

– *Abbildungsverzeichnis* –

Abbildung 1:	Ebenen der sozialwissenschaftlichen Analyse nach WILLIAMSON 2000 S. 597, gekürzt und verändert.....	19
Abbildung 2:	Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche: Gesamtüberblick	23
Abbildung 3:	Die unterschiedlichen Verwaltungsebenen in Deutschland	73
Abbildung 4:	Anordnung der Landesbehörden in Deutschland aus Artikel <i>Landesbehörde</i> . In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 14. Juni 2006.....	83
Abbildung 5:	Anordnung der Landesbehörden im forstlichen Bereich	91
Abbildung 6:	Systematik der Gliederung des Haushalts aus SCHULER (1996 S. 84)	102
Abbildung 7:	Systematik der Gruppierung des Haushalts aus SCHULER (1996 S. 86)	103
Abbildung 8:	Prinzip der Haushaltssystematik für den Gemeindeforstbetrieb aus SCHULER (1996 S. 88)	104
Abbildung 9:	Grundaufbau der forstlichen und betriebswirtschaftlichen Planungs- und Rechnungssysteme (aus SCHULER 1996 S. 146).....	106
Abbildung 10:	Einteilung der öffentlichen Einrichtungen von Kommunen (aus CRONAUGE/WESTERMANN 2003 S. 34 in leicht veränderter Form)	110
Abbildung 11:	Leitbild-Erweiterung der Kommunen aus BANNER (2005 S. 2 gekürzt).....	131
Abbildung 12:	In Deutschland diskutierte Möglichkeiten mit verschiedenen Schnittstellen für eine alternative Organisationsstruktur	147
Abbildung 13:	„Stufen der Entscheidungsfindung“ (mit Elementen aus EICHHORN 2001 und EKARDT 2004).....	159
Abbildung 14:	Zusammenwirken der unterschiedlichen Ebenen bei der Erstellung eines Ziel- und Auftragssystems für kommunale Forstbetriebe	174
Abbildung 15:	Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche.....	177
Abbildung 16:	Veränderung der Arbeitshypothese im Forschungsverlauf.....	179
Abbildung 17:	„Grundfragen am Anfang des Forschungsdesigns“ (Schaubild nach MEYER leicht verändert)	180
Abbildung 18:	Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche: Explorative Studie zu den ausfindig gemachten Praxisbetrieben.....	189
Abbildung 19:	Kodierungsverfahren in Anlehnung an GLÄSER/LAUDEL (2004 S. 42) modifiziert und erweitert	196
Abbildung 20:	Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche: Theoretische Analyse.....	202

Abbildung 21:	Modellhaftes Beispiel für die Verdünnung von Verfügungsrechten	214
Abbildung 22:	„Kommunale“ Prinzipal-Agenten-Kette	259
Abbildung 23:	Grundlegende Entscheidung der Kommune: Hierarchie, Kooperation oder Markt? (Kursiv: Beispiele aus der Praxis)	322
Abbildung 24:	Beispiele für Kombinationsmöglichkeiten von Betriebsleitung und Organisationsform kommunaler Forstbetriebe	325
Abbildung 25:	Beispiele für institutionelle Elemente von Kontrolle zu Vertrauen	348
Abbildung 26:	Stark vereinfachtes Schema zur Entscheidungsfindung der Organisationsstruktur kommunaler Forstbetriebe	349
Abbildung 27:	Zusammenhang zwischen Situationsvariablen, Einflussfaktoren, institutionellen Elementen und Organisationsstruktur.....	353
Abbildung 28:	Betrachtungsrahmen	357
Abbildung 29:	Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche: Explorative Studie zu den ausfindig gemachten Betrieben.....	360
Abbildung 30:	Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche: Gruppendiskussionen mit Schlüsselpersonen	365
Abbildung 31:	Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche: Problemzentrierte Leitfadenterviews mit Entscheidungsträgern	434
Abbildung 32:	Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche: Fallstudien zum politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozess	472
Abbildung 33:	Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche: Modifizierung des Entscheidungsrahmens anhand der Triangulationsresultate	527
Abbildung 34:	Triangulation verschiedener qualitativer Methoden (aus FLICK 2004b S. 41).....	529
Abbildung 35:	Zusammenwirken der unterschiedlichen Ebenen mit Kapitelzuordnung	561
Abbildung 36:	Leitbild-Erweiterung der Kommunen (aus BANNER 2005 S. 2, komplett).....	567
Abbildung 37:	Veränderung der Arbeitshypothese im Forschungsverlauf: Ergebnisdarstellung	580

– *Tabellenverzeichnis* –

Tabelle 1:	Waldflächen der Körperschaften und Anteil an der Gesamtfläche nach Bundesländern	32
Tabelle 2:	Waldbesitzende Kommunen nach Größenordnungen	33
Tabelle 3:	Durchschnittlicher Waldbesitz der Körperschaften, errechnet aus den Angaben des Testbetriebsnetzes 2003.....	34
Tabelle 4:	Einschlag Körperschaftswald in Deutschland 2004 (ausgewertet aus den Unterlagen des Statistischen Bundesamtes 2004).....	35
Tabelle 5:	Reinertrag im Körperschaftswald 2003 und 2004.....	36
Tabelle 6:	Betriebsleitung im Kommunalwald	37
Tabelle 7:	Revierleitung in BW, RP SN und TH mit Quellen.....	38
Tabelle 8:	Übersicht über Anzahl und Fläche zertifizierten Kommunalwaldes	39
Tabelle 9:	Bedeutende Rechtsgrundlagen für Kommunen und ihre Forstbetriebe	57
Tabelle 10:	Grundsätze der Auftragsvergabe im GWB aus WEGENER (2003)	64
Tabelle 11:	Zentrale Elemente des NPM zusammengefasst in Anlehnung an DAMKOWSKI/PRECHT (1995 S. 80), STICKLER (2000 S. 43), SCHRÖTER/WOLLMANN (2001)	121
Tabelle 12:	Möglichkeiten der Bindung der Betriebsleitung an die Kommune.....	132
Tabelle 13:	Überblick zu Rechtsformen kommunaler Forstbetriebe.....	136
Tabelle 14:	Kooperationsformen	137
Tabelle 15:	Merkmale des problemzentrierten Interviews nach HELFFERICH (2005 S. 33 aus Übersicht 2)	185
Tabelle 16:	Vergleichender Überblick der empirischen Erhebungen	188
Tabelle 17:	Charakteristika der Methodik zur explorativen Studie	190
Tabelle 18:	Leitfragen zu den problemzentrierten Interviews der Vorstudie	193
Tabelle 19:	In der Praxis benannte Voraussetzungen für die Wahl einer alternativen Organisationsstruktur.....	198
Tabelle 20:	In der Praxis benannte Reorganisationsziele bei der Wahl einer alternativen Organisationsstruktur.....	198
Tabelle 21:	In der Praxis benannte Abwägungskriterien bei der Wahl einer alternativen Organisationsstruktur.....	199
Tabelle 22:	In der Praxis benannte Aspekte, die bei der Wahl einer alternativen Organisationsstruktur zu beachten sind.....	200
Tabelle 23:	In der Praxis benannte Ziele in Verbindung mit dem Forstbetrieb.....	200

Tabelle 24:	Gliederung und Inhalte des Abschnittes 3.3.	211
Tabelle 25:	Einschränkungen der Verfügungsrechte durch das institutionelle Umfeld	223
Tabelle 26:	Inhalte der Verfügungsrechte auf kommunaler Ebene	225
Tabelle 27:	Aufteilung des Verfügungsrechtsbündels bei der Status-quo- Organisationsstruktur	227
Tabelle 28:	Gliederung und Inhalte des Abschnittes 3.4.	246
Tabelle 29:	Gestaltungsempfehlungen zur Verringerung von Agency- Problemen nach PICOT et al. (2005 S. 77; stark gekürzt, ergänzt und modifiziert)	249
Tabelle 30:	Vertragliche Beziehungen zwischen Kommune und Management	273
Tabelle 31:	Gliederung und Inhalte des Abschnittes 3.5.	303
Tabelle 32:	Beispiele für Kontrollstrukturen in Anlehnung an PICOT (1991 S. 340)	306
Tabelle 33:	Systematisierungsmöglichkeit von Transaktionskosten	312
Tabelle 34:	Quantifizierbarkeit von Transaktionskosten.....	314
Tabelle 35:	Mögliche Organisationsstrukturen kommunaler Forstbetriebe	324
Tabelle 36:	Erarbeitete Systematik der Transaktionskosten aus Abschnitt 3.5.2.....	327
Tabelle 37:	Produktionskosten der Organisationsänderung und Absicherungskosten aus Sicht der Kommune	328
Tabelle 38:	Merkmale von Transaktionen aus Abschnitt 3.5.2	329
Tabelle 39:	Übersicht einiger Eigenschaften der Theorie der Verfügungsrechte, Transaktions-kostentheorie und Agency- Theorie im Vergleich mit Elementen aus PICOT et al. (2005 S. 142)	345
Tabelle 40:	Übersicht der institutionellen Elemente	355
Tabelle 41:	In der Praxis benannte Voraussetzungen für die Wahl einer alternativen Organisations-struktur.....	361
Tabelle 42:	In der Praxis benannte Reorganisationsziele bei der Wahl einer alternativen Organisationsstruktur.....	361
Tabelle 43:	In der Praxis benannte Abwägungskriterien bei der Wahl einer alternativen Organisationsstruktur.....	362
Tabelle 44:	In der Praxis benannte Aspekte, die bei der Wahl einer alternativen Organisationsstruktur zu beachten sind.....	363
Tabelle 45:	Charakteristika der durchgeführten Gruppendiskussionen	367
Tabelle 46:	Leitfaden zur Gruppendiskussion mit der Codezuordnung der zu überprüfenden Komponenten.....	371
Tabelle 47:	Zusammensetzung der Diskussionsgruppen	372
Tabelle 48:	Gesamtablaufplan der Gruppendiskussionen	374
Tabelle 49:	Codierung „Verteilung der Verfügungsrechte: speziell das Recht Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren“	381
Tabelle 50:	Stellen der Zieldokumentation	382

Tabelle 51:	Entstehung der Ziele	383
Tabelle 52:	Interne Kontrollinstanzen	387
Tabelle 53:	Codierung „Verteilung der Verfügungsrechte: sonstige“	387
Tabelle 54:	Codierung „Wohlfahrtsverluste/ Transaktionskosten“	389
Tabelle 55:	Codierung „Marktliche Eigentumssurrogate durch Wettbewerb“	390
Tabelle 56:	Codierung „Produktionskosten einer Organisationsänderung“	391
Tabelle 57:	Arten von Entscheidungsfindungskosten	392
Tabelle 58:	Codierung „Beeinflussungskosten“	394
Tabelle 59:	Codierung „Absicherungskosten“	395
Tabelle 60:	Codierung „sonstige Erhaltungskosten“	395
Tabelle 61:	Codierung „verbleibende Wohlfahrtsverluste“	396
Tabelle 62:	Codierung „Monetäre Anreize“	398
Tabelle 63:	Codierung „Informationen“	398
Tabelle 64:	Codierung „Etablierung von Kontrollorganen“	402
Tabelle 65:	Codierung „externe Prüfer“	406
Tabelle 66:	Externe Prüfer	407
Tabelle 67:	Codierung „Anwendung des Vertragsrechts“	407
Tabelle 68:	Codierung „Signale des Agenten“	408
Tabelle 69:	Codierung „sich-selbst-durchsetzende Verträge“	409
Tabelle 70:	Codierung „Werteorientierung Forst“	409
Tabelle 71:	Codierung „Werteorientierung Kommune“	412
Tabelle 72:	Codierung „Vertrauen“	413
Tabelle 73:	Codierung „Größeneffekte“	415
Tabelle 74:	Codierung „Verbundeffekte“	416
Tabelle 75:	Codierung „Fördermittel“	417
Tabelle 76:	Codierung „Naturale Eigenschaften des Waldes“	417
Tabelle 77:	Codierung „Heterogenität der Interessen des Prinzipals an der Ressource“	418
Tabelle 78:	Codierung „Regionales Umfeld“	419
Tabelle 79:	Codierung der Einflussfaktoren	421
Tabelle 80:	Bedeutung der Ergebnisse (Gruppendiskussion) für die Komponenten des Entscheidungsrahmens	433
Tabelle 81:	Charakteristika der Methodik der problemzentrierten Leitfadeninterviews mit Entscheidungsträgern	435
Tabelle 82:	Zuordnung der theoretischen Codes zu den Leitfragen	440
Tabelle 83:	Bedeutung der Ergebnisse (Interviews) für die Komponenten des Entscheidungsrahmens	471
Tabelle 84:	Charakteristika der durchgeführten Einzelfallstudien	474
Tabelle 85:	Einzelfallstudien Morbach und Lübeck im Vergleich	476
Tabelle 86:	Vergleich der Kenndaten des Forstbetriebs der Kommune Morbach 2002 und 2006	486
Tabelle 87:	Einflussfaktoren Fallstudie Morbach	488

Tabelle 88:	Kenndaten des Forstbetriebs der Kommune Lübeck 2002.....	507
Tabelle 89:	Einflussfaktoren Fallstudie Lübeck.....	509
Tabelle 90:	Kosten für die Umstellung der Buchhaltung.....	513
Tabelle 91:	Bedeutung der Ergebnisse (Fallstudien) für die Komponente des Entscheidungsrahmens	525
Tabelle 92:	Beurteilung der Ergebnisse der Triangulation für die Komponenten des Entscheidungsrahmens	534
Tabelle 93:	Übersicht über die institutionellen Elemente, modifiziert	550
Tabelle 94:	Anwendung des Entscheidungsrahmens	556

Zusammenfassung

Das Umfeld kommunaler Forstbetriebe ist im Wandel. Die kommunale Wirtschaft befindet sich seit 1990 in einer schweren Finanzkrise. Konsequenzen sind – bei einer wachsenden Verschuldung - Ausgabenkürzungsprogramme, Bemühungen um Modernisierung der Verwaltung sowie Ausgliederungen und Privatisierungen. Außerdem befindet sich die deutsche Forstwirtschaft seit Jahrzehnten in einer Ertragskrise, während der die Aufwendungen stetig anwachsen. Konkret bedeutet dies für viele kommunale Forstbetriebe im Durchschnitt der letzten Jahre negative Reinerträge. Davon bleiben auch die staatlichen Betriebe nicht verschont. Die seit 1999 daraus resultierenden Reformprozesse führen zu steigenden Kosten und wohl auch zu sinkender Qualität des Dienstleistungsangebotes des Staates an die Kommunen. Daneben laufen zurzeit drei kartellrechtliche Klagen gegen verschiedene Dienstleistungsangebote der staatlichen Betriebe.

Dieser Entwicklung steht eine gestiegene gesellschaftliche Wertschätzung für den Wald gegenüber. Die Nachfrage nach Gemeinwohldienstleistungen in den Bereichen Schutz und Erholung hat sich erhöht, ohne dass die Betriebe dafür Leistungsentgelte erhalten.

Im kommunalen Bereich wird aufgrund dieser Entwicklungen der Ruf nach Stärkung der Eigentümerverantwortung laut. Ein mögliches und immer wieder diskutiertes Strategiefeld - auch um die finanzielle Situation der Betriebe zu verbessern - sind alternative Organisationsstrukturen. Die meisten kommunalen Forstbetriebe in Deutschland werden zurzeit als traditionelle Regiebetriebe im kommunalen Haushalt geführt und durch einen staatlichen Beamten des für das entsprechende Gebiet zuständigen staatlichen Landesforstbetriebs geleitet (Status-quo-Organisationsstruktur)

Ziel dieser Arbeit ist es, Alternativen für die Organisationsstrukturen kommunaler Forstbetriebe aufzuzeigen und zu diskutieren, wie diese sowohl effizient als auch gemeinwohlorientiert handeln können. Unter dem Begriff der Organisationsstruktur werden dabei, abweichend vom traditionellen betriebswirtschaftlichen Organisationsverständnis, nicht nur die internen Strukturen und die darin handelnden

Menschen, sondern auch externe Strukturen verstanden, mit denen der Betrieb interagiert. Besonders wichtig sind dabei Fragen wie:

- Wer leitet den Betrieb?
Dies betrifft die vertragliche Regelung zwischen der Kommune und der Betriebsleitung, z.B. einem staatlichen Beamten, einem kommunalen Beamten oder einem externen privaten Anbieter
- Wie wird der Betrieb geführt?
Dies betrifft die Organisationsform, d.h. die möglichen Rechts- und Kooperationsformen.

Die Arbeit umfasst neben dem Einleitungskapitel (I) drei Hauptkapitel, mit denen folgende Ziele verfolgt werden:

Kapitel II:

- (1) Beschreibung der aktuellen Situation sowie der Rahmenbedingungen (Abschnitt 1)
- (2) Offenlegen des normativen Grundverständnisses zur kommunalen Gemeinwohlverpflichtung (Abschnitt 2)

Kapitel III:

- (3) Strukturierte theoretische Beschreibung und Analyse der momentan vorherrschenden Organisationsstruktur (Status quo) und Aufzeigen von Alternativen (Abschnitt 3)
- (4) Erarbeitung sowohl von Abwägungskriterien für die Wahl der Organisationsstruktur, als auch eines Entscheidungsrahmens, mit dessen Hilfe die dargebotenen Abwägungskriterien im ortsspezifischen Kontext gewichtet und entsprechende Organisationsentscheidungen getroffen werden können (Abschnitt 3)
- (5) Weiterentwicklung des theoretischen Entscheidungsrahmens anhand der Ergebnisse der empirischen Erhebungen bei forstlichen und kommunalpolitischen Akteuren im Hinblick auf die Anwendbarkeit in der Praxis (Abschnitt 4-8).

Kapitel IV:

- (6) Erarbeitung von konkreten Organisationsempfehlungen für die Praxis auf der Grundlage der theoretischen und empirischen Ergebnisse.

Die vorliegende Arbeit basiert auf einem ökonomischen Grundkonzept, das Effizienz nicht mit Gewinn/Profitmaximierung gleichsetzt; eine Organisationsstruktur wird vielmehr dann als effizient bezeichnet, wenn sie ein besseres Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen aufweist als andere Alternativen. Was unter „Nutzen“ zu verstehen ist, ist dabei jeweils von der Zielsetzung der Kommune für ihren Forstbetrieb abhängig. Den theoretischen Bezugsrahmen bildet die Neue Institutionenökonomik mit ihrer Theorie der Verfügungsrechte, der Transaktionskostentheorie und der Agency-Theorie. Zusätzlich werden der Rational-Choice-Ansatz und der Soziologische Institutionalismus herangezogen, um zum einen das menschliche Nutzenhandeln hinterfragen, zum anderen Aspekte wie Werteorientierung und Vertrauen in die Analyse einbeziehen zu können. Die theoretische Analyse wird ergänzt durch empirischen Erhebungen zu 18 vom Status quo abweichenden Betrieben; dadurch können die theoretischen Ergebnisse erweitert, hinterfragt und modifiziert werden.

Nach einer Einführung in die Thematik werden in Kapitel II, Abschnitt 1 die Ausgangslage und die Rahmenbedingungen für das Wirtschaften kommunaler Forstbetriebe einschließlich der geschichtlichen Entwicklung, der rechtlichen Rahmenbedingungen, der Kommunalstrukturen, der kommunalen Finanzwirtschaft, der Organisationsmöglichkeiten von Aufgabenbereichen und deren Steuerung in Kommunen erläutert.

Man kann davon ausgehen, dass der größte Teil des Kommunalwaldes in Deutschland von kommunalen Regiebetrieben mit staatlicher Leitung betreut wird. Die enge Bindung an den Staat ist vor allem historisch begründet. Die damaligen Gründe gelten jedoch heute größtenteils nicht mehr. Durch Gesetze und Subventionen ist die kommunale Forstwirtschaft auch heute noch ein stark regulierter Wirtschaftsbereich. Der Grad der Beeinflussung der Kommunen ist durch die Bestimmungen der Landeswaldgesetze in den einzelnen Bundesländern dabei sehr unterschiedlich. Die Handlungsfähigkeit der Kommunen in Bezug auf alternative Organisationsstrukturen wird zudem durch das deutsche Kommunalrecht und das Wettbewerbsrecht begrenzt. Auch das EU-Recht hat Einfluss auf Handlungsalternativen. Es gibt dennoch zahlreiche alternative Möglichkeiten. Dass trotz steigender Unzufriedenheit der Kommunen mit den finanziellen Ergebnissen ihrer Betriebe bisher nur selten alternative Wege beschritten wurden, deutet auf eine gewisse Pfadabhängigkeit hin – sicherlich gefördert durch die kostengünstigen Angebote der Landesforstbetriebe.

Die Art der Einbindung der Forstbetriebe in die kommunalen Strukturen weist zudem auf ein geringes Problembewusstsein der kommunalen Akteure hin, das von mangelnder Transparenz des Betriebsgeschehens, geringem forstlichen Sachwissen, fehlenden Zielvorgaben sowie mangelnden Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten zeugt. Im Zuge der Einführung der Doppik im kommunalen Haushaltswesen ist zu erwarten, dass sich die Transparenz des Betriebsgeschehens zumindest teilweise verbessert. Der Einsatz neuer Steuerungselemente im Sinne des New Public Managements bzw. des Neuen Steuerungsmodells hängt vom Gesamtkonzept der Kommune ab, ist jedoch auch gezielt für die Forstbetriebe denkbar, beispielsweise durch eine Auslagerung oder auch durch die verstärkte Nutzung bzw. Einbindung des Controllings der Landesforstbetriebe. Trotz der Probleme bei der forstlichen Trennrechnung ist (auch vor dem Hintergrund der EU-Anforderungen) zur Schaffung von Transparenz zumindest eine differenzierte Betrachtung der Bereiche Holzproduktion und Sozialfunktionen für die Steuerung der Betriebe notwendig - beispielsweise für differenzierte Soll-Ist-Vergleiche.

Zur Zielbestimmung sollte mehr Klarheit über die tatsächlichen Ansprüche der Kommune geschaffen werden. Neben der Bestimmung eines strategischen Handlungsrahmens und operativer Ziele gilt es, formale Ziele zu berücksichtigen. Durch kommunalrechtliche und forstrechtliche Bestimmungen werden Wirtschaftlichkeit, Gemeinwohlorientierung und Nachhaltigkeit vorgegeben, aus denen sich zusammenfassend zwei formale Ziele für kommunale Forstbetriebe ableiten lassen:

- Sicherung der Qualität, z.B. Erhaltung der Werthaltigkeit der Bestände (Vermeidung der vorrangigen Entnahme von Wertträgern) und der ökologischen Nachhaltigkeit
- Sicherung der ökonomischen Effizienz, z.B. Vermeidung von Unternutzung des nachhaltig gegebenen Einschlagpotenzials in Abstimmung mit marktlichen Aspekten; effektiver Einsatz der Ressourcen.

Bezogen auf die Schwierigkeiten der operativen Zieldefinition scheint der Einsatz eines Kontraktmanagements, d.h. eine gemeinsame Zielvereinbarungen zwischen Kommune und Betrieb in Bezug auf die zu erstellenden Produkte bzw. Leistungen nach Quantität und Qualität, hilfreich zu sein.

Vergleicht man die kommunalen Entwicklungstrends insgesamt mit denen im kommunalen forstlichen Bereich, so ist außerdem anscheinend bei letzteren eine zeitliche Verschiebung zu erkennen: Während sich ein immer stärkerer Trend zur

Leitbilderweiterung von der Dienstleistungskommune zur Bürgerkommune abzeichnet (trotz dem bei vielen Kommunen noch nicht vollendeten „Innenausbau“ der Dienstleistungskommune) und partizipative Elemente deutlich an Bedeutung gewinnen, entwickelt sich die Kommune im Hinblick auf ihren Forstbetrieb „erst“ zögerlich von der Ordnungskommune zur Dienstleistungskommune.

Grundsätzlich bieten sich verschiedene Alternativen an, den kommunalen Forstbetrieb entsprechend der ortsspezifischen Situation zu organisieren. Abbildung 12 zeigt die konkreten, in Deutschland derzeit am meisten diskutierte Alternativen mit Blick auf drei Bereiche:



Abbildung 12 In Deutschland diskutierte Möglichkeiten mit verschiedenen Schnittstellen für eine alternative Organisationsstruktur

Den kommunalen Akteuren sollte dabei einerseits bewusst sein, dass sie stets mehrere Alternativen besitzen, andererseits aber auch, dass sie als Auftraggeber ihres Forstbetriebs die Ziele bestimmen und die Aufträge erteilen.

In Abschnitt 2 erfolgt eine Analyse des unbestimmten Rechtsbegriffes „Gemeinwohl“. Eine Gemeinwohlverpflichtung ist keine selbsterklärende Anweisung, ihre Umsetzung unterliegt vielmehr einem normativen Verständnis. Daher wird das

dieser Arbeit zugrunde liegende normative Grundverständnis offen gelegt und begründet und dient als Basis für die theoretischen und empirischen Analysen.

Die vorliegende Arbeit geht von einem prozeduralen Verständnis der Gemeinwohlbestimmung aus. Hierzu dienen die Verfahren der indirekten und direkten Demokratie, d.h. die von den Bürgern der Kommune gewählte Kommunalvertretung entscheidet im politisch-administrativen System unter Beteiligung der Bürger bzw. ihrer Interessengruppen über das Gemeinwohl der Kommune. Gerade auf kommunaler Ebene können die Bürger durch die örtliche Überschaubarkeit und die Nähe zu den politischen Vertretern auch direkten Einfluss nehmen. Eine Konkretisierung des Gemeinwohlbegriffes erfolgt somit auf der Grundlage mehr oder weniger offener Diskussions- und Entscheidungsprozesse. Letztendlich werden in diesem Prozess die kommunalen Ziele und Aufgaben festgelegt. Die kommunalen Aufgaben werden oft unter dem Begriff der Daseinsvorsorge zusammengefasst, ebenso auch die forstlichen Sozialfunktionen.

Der demokratische Einfluss des Staats bleibt durch den gesetzlichen Rahmen und weitere Instrumente der Gemeinwohlsicherung erhalten, durch welche überörtliche und generationenübergreifende Belange sichergestellt werden sollen.

Damit sind kommunale Forstbetriebe dem „örtlichen Gemeinwohl“ verpflichtet im Sinne einer effektiven Umsetzung der von der Bevölkerung bzw. den politischen Vertretern vorgegebenen Ziele und Aufträge.

Kapitel III befasst sich mit der theoretischen und empirischen Analyse der Organisationsstrukturen kommunaler Forstbetriebe. Nachdem in Abschnitt 1 der allgemeine Forschungsprozess sowie die Identifikation der 21 vom Status quo abweichenden Betriebe vorgestellt wird, wird in Abschnitt 2 eine explorative felder-schließende Vorstudie vorgestellt, die eine Datenerhebung zu den Betrieben und telefonische problemzentrierte Leitfadenterviews mit den Schlüsselpersonen beinhaltet. Die Vorstudie diente der Kontaktaufnahme mit den Betrieben und gleichzeitig als Grundlage für die Entwicklung des Erhebungsdesigns für die Hauptstudie. Die betrieblichen Grunddaten werden außerdem in der theoretischen Analyse zur Illustration und Herstellung eines Praxisbezugs herangezogen.

Bei den problemzentrierten Leitfadenterviews wurden fünf Kategorien erfasst, die in der Praxis der untersuchten Betriebe bei der Wahl einer Organisationsstruktur von Bedeutung sind: 1. Voraussetzungen, 2. Ziele, 3. Abwägungskriterien, 4. As-

pekte, die zu beachten sind und 5. Ziele, die in Verbindung mit dem Forstbetrieb genannt wurden.

Die Abschnitte 3 bis 8 umfassen die Hauptstudie: In Abschnitt 3 erfolgt eine theoretische Analyse der Organisationsstrukturen mit Hilfe der Theorien der Neuen Institutionenökonomik, ergänzt um Aspekte des Rational-Choice-Ansatzes und des Soziologischen Institutionalismus. Die Theorien werden zum einen positiv verwendet zur Einführung von „Denkstrukturen“, zur Erklärung der Status-quo-Organisationsstruktur und zur Strukturierung der „Situation“. Zu anderen werden sie normativ verwendet zur Ableitung entscheidungsrelevanter Komponenten unter Beachtung der Besonderheiten von Kommunen und ihrem Wald – darüber hinaus sind sie von Nutzen, um alternative Möglichkeiten anhand dieser Komponenten darzustellen und den Entscheidungsrahmen zu erarbeiten.

Die Theorien ergänzen sich durch unterschiedliche Erklärungsschwerpunkte. Dabei wird bei den institutionenökonomischen Theorien von der Annahme beschränkter Rationalität und möglichen opportunistischen Verhaltens der Akteure ausgegangen.

Mit Hilfe der Theorie der Verfügungsrechte werden sowohl die grundlegenden Anreizmechanismen betrachtet, die bei bestimmten Organisationsstrukturen wirken, als auch entsprechende Gestaltungsmöglichkeiten aufgezeigt. Mit ihrer Hilfe kann zudem deutlich gemacht werden, dass die beiden Fragen „Wer“ einen kommunalen Forstbetrieb „Wie“ leitet, „in einem Atemzug“ behandelt werden müssen: Die Einführung von privatwirtschaftlichen Instrumentarien sowie die Wahl der Organisationsform (Rechtsform, Kooperation) bestimmen die Verteilung der Verfügungsrechte, während die Wahl der Betriebsleitung die Wirkung dieser Verteilung und die Wirkung von Eigentumssurrogaten aufgrund der unterschiedlich motivierten Nutzenfunktionen der Akteure verändert. Die Änderung der Organisationsform bzw. die Integration privatwirtschaftlicher Instrumentarien kann durch die „geschickte“ Zuweisung von mehr Verfügungsrechten an die Betriebsleitung und die damit verbundene Kompetenzen- und Verantwortungserhöhung neben Flexibilitätsgewinnen zu einer verstärkten Motivation der Akteure führen. Dies macht es jedoch notwendig, dass die Kommunen ihr Recht auf Zieldefinition und Kontrolle stärker wahrnehmen.

Mittels der Agency-Theorie kann die Beziehung zwischen den betroffenen Akteuren analysiert werden. Bei der Übergabe von Verfügungsrechten der Kommune an die Betriebsleitung handelt es sich um eine Auftraggeber-Auftragnehmer-

Beziehung, in der die Kommune der Prinzipal und die Betriebsleitung der Agent ist. Um den typischen Agency-Problemen zu begegnen, die durch die Informationsasymmetrie zwischen Prinzipal und Agent entstehen, können verschiedene institutionelle Elemente eingesetzt werden, durch welche die individuelle Nutzenfunktion des Agenten und damit sein Verhalten an die Zielvorstellung des Prinzipals angeglichen wird. Der Einsatz entsprechender Elemente muss anhand ihrer Einsatzkosten und ihrer Fähigkeit, die Agency Probleme zu überwinden, abgewogen werden. Bei den entsprechenden Kosten wird zwischen Kontrollkosten des Prinzipals, Signalkosten des Agenten und verbleibenden Wohlfahrtsverlusten unterschieden.

Die Transaktionskostentheorie gibt Aufschluss über die jeweils wirkenden Einflussfaktoren und deren Indikatorfunktionen bei der Wahl einer Organisationsstruktur. Die Transaktion eines Verfügungsrechtsbündels von der Kommune auf die Betriebsleitung ist mit Kosten verbunden. Um diese Kosten so gering wie möglich zu halten, können für unterschiedliche Situationen unterschiedliche Kontrollstrukturen eingesetzt werden, die sich durch Vertragsverhältnisse beschreiben lassen und in die Überkategorien Markt (Privates Dienstleistungsunternehmen, staatlicher Beamter), Hierarchie (Regiebetrieb mit kommunalem Personal, kommunale Auslagerung) und Kooperation (Zusammenschlüsse) eingeteilt werden. Für viele Kommunen ist die Form einer Hierarchie aufgrund der geringen Betriebsgröße und der mit entsprechenden Maßnahmen verbundenen Fixkosten wenig zweckmäßig. Möglichkeiten liegen hier eher in der Bildung von horizontalen Kooperationen. Da Transaktionskosten häufig nicht hinreichend quantifiziert werden können, spielen die Merkmale der Transaktion als Indikatoren, die eine bestimmte Kontrollstruktur nahe legen, eine zentrale Rolle für die Entscheidung.

Der Rational-Choice-Ansatz ermöglicht es, Handlungsanreize der verschiedenen Akteure näher zu betrachten. Die Nutzenfunktionen der potenziellen Agenten können sich unterscheiden. Sie lassen sich vereinfacht in die beiden Überkategorien „geldlicher Profit“ und „nicht-geldlicher Profit“ einteilen. Erstere mag bei privaten Unternehmen stärker ausgeprägt sein, letztere bei betriebsleitenden Beamten. Durch die individuellen Nutzenfunktionen der Agenten ergeben sich unterschiedliche Anreize bezüglich der Qualitätssicherung und Sicherung der ökonomischen Effizienz, die es zu beachten gilt.

Geht man davon aus, dass es Situationen gibt, in denen Akteure sich aus freien Stücken nicht opportunistisch verhalten, muss zur Erklärung ein anderer theoretischer Ansatz herangezogen werden. Der Ansatz des Soziologischen Institutiona-

lismus „weicht“ die Annahme des Opportunismus auf und erlaubt es auf diese Weise, auch andere als egoistische Motive in die Überlegungen einzubeziehen. Durch diese „Öffnung“ des institutionenökonomischen Theoriegebäudes können „weiche“ Faktoren wie Vertrauen und Werteorientierung berücksichtigt werden. Als Basis für eine vertrauensvolle Beziehung können bestimmte Sozialisierungen, die Reputation der Akteure sowie der Nachweis erforderlicher Kompetenzen identifiziert werden.

Insgesamt werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit 23 institutionelle Elemente abgeleitet, die als Abwägungskriterien bei der Wahl einer Organisationsstruktur dienen können. Die spezifischen Merkmale der Transaktion eines Verfügungsrechtsbündels von der Kommune auf die Betriebsleitung werden zusammen mit den Kennzeichen der Vertragsverhältnisse unter dem Begriff „Einflussfaktoren“ zusammengefasst, da sie die Bedeutung der institutionellen Elemente für die Organisationsstruktur beeinflussen und eine Indikatorfunktion für die Elemente besitzen. Es werden fünf grundlegende Einflussfaktoren identifiziert: Häufigkeit und Humankapitalspezifität, Unsicherheit und Risiko, strategische Bedeutung, Messbarkeit der Ergebnisse bzw. der Leistungserstellung und die Transaktionsatmosphäre. Die Bedeutung dieser Einflussfaktoren ist wiederum von der spezifischen örtlichen Situation abhängig, die durch drei Situationsvariablen repräsentiert wird: naturale Eigenschaften des Waldes, Heterogenität der Interessen des Prinzipals an der Ressource und regionales Umfeld. Institutionelle Elemente, Einflussfaktoren und Situationsvariablen bilden zusammen den Entscheidungsrahmen und werden als dessen Komponenten bezeichnet.

Am Schluss des Abschnittes werden zudem die Leitfragen der theoretischen Analyse beantwortet:

(1) Warum können Kommunen durch alternative Organisationsstrukturen die Ziele für ihren Forstbetrieb effizienter erreichen als die Status-quo-Organisationsstruktur, ohne dass die gesetzlich vorgeschriebene Gemeinwohlorientierung vernachlässigt wird?

Effizienzüberlegungen im Sinne dieser Arbeit haben bei der Status-quo-Organisationsstruktur für kommunale Forstbetriebe bisher so gut wie keine Rolle gespielt und entsprechende Potenziale wurden daher nicht ausgeschöpft. Eine alternative Organisationsstruktur muss jedoch nicht zwangsläufig effizienter sein. Auch die Status-quo-Organisationsstruktur kann unter Berücksichtigung der

oben genannten Komponenten als geeignet beurteilt werden. Allerdings wurde die Zweckmäßigkeit der bestehenden Strukturen bisher in den wenigsten Kommunen hinterfragt.

(2) Mit welcher alternativen Organisationsstruktur kann die Kommune die Ziele für ihren Forstbetrieb effizienter erreichen als mit der Status-quo-Organisationsstruktur?

Effizienz versprechen solche Organisationsstrukturen, deren institutionelle Elemente auf der Grundlage der Situationsvariablen bzw. Einflussfaktoren aus- gesucht wurden. Somit lässt sich keine pauschale Antwort geben. Je nachdem welche naturalen Eigenschaften der Wald aufweist, wie heterogen die Interessen des Prinzipals an „seinen“ Wald sind und wie das regionale Umfeld geprägt ist, ergeben sich unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten. Anhand der Einfluss- faktoren lässt sich dann beurteilen, ob eine Marktlösung, eine kooperative Lö- sung oder eine Unternehmenslösung anzustreben ist.

In Abschnitt 4 werden die Ergebnisse der explorativen Interviews und die Ergeb- nisse der theoretischen Analyse miteinander verglichen und Übereinstimmungen und Unterschiede herausgearbeitet.

Um die Operationalität des vorgestellten theoretischen Ansatzes für die Praxis zu hinterfragen, wurden weitere empirische Erhebungen durchgeführt. In Abschnitt 5 werden die Gruppendiskussionen mit jeweils drei bis sechs der Schlüsselpersonen (zumeist Betriebsleiter) der vom Status quo abweichenden Betriebe dargestellt, mit denen bereits in der Voruntersuchung auch die explorativen Interviews geführt wurden. Es wurden insgesamt 5 Gruppendiskussionen geführt und im Rahmen von Inhaltsanalysen qualitativ ausgewertet. Die einzelnen Komponenten des Entschei- dungsrahmens werden ausführlich diskutiert, wobei zudem weitere relevante As- pekte identifiziert werden, die den Einsatz des Entscheidungsrahmens beeinflussen. Dazu gehören das Opportunismusverhalten unterschiedlicher Akteursgruppen, personenabhängige Einflüsse auf die Entscheidungen, die Steuerung seitens der Kommune über Informations- und Kommunikationswege sowie die Besonderheit eines Pilotprojektes und das Spannungsfeld zwischen emotionaler und finanzieller Bedeutung.

In Abschnitt 6 folgt die Darstellung der problemzentrierten Leitfadenterviews mit den politischen Entscheidungsträgern von 15 Kommunen. Die Auswertung der Interviews erfolgt in ähnlicher Weise wie bei den Gruppendiskussionen. Die ein-

zelen Komponenten des Entscheidungsrahmens werden diskutiert und zudem folgende beeinflussende Aspekte herausgearbeitet: zusätzliche politische Aspekte (ordnungspolitische Grundeinstellung, politische Besetzung von Stellen), subjektive Erwartungswerte der Entscheidungsträger, „Werte an sich“ (d.h. Aspekte, die grundsätzlich als gut bewertet werden und einen entsprechenden Einfluss auf die Entscheidungen haben - z.B. die Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen in der Kommune), die fehlende Kenntnis alternativer Möglichkeiten, das tatsächliche Verständnis für forstliche Besonderheiten der Entscheidungsträger sowie weitere Einzelaspekte.

In Abschnitt 7 werden die zu Beginn der Untersuchung gestarteten Fallstudien dargestellt, die eine Prozessbegleitung bei der Entscheidungsfindung und Umsetzung beinhalten. Untersucht wurden die verbandsfreie Gemeinde Morbach (2.916 ha Wald, 11.104 Einwohner) und die kreisfreie Stadt Lübeck (4.610 ha Wald, 213.983 Einwohner) im Zeitraum zwischen Juli 2002 und Januar 2006. Dabei kam ein Methodenmix aus regelmäßigen persönlichen, telefonischen und schriftlichen Kontakten, eine Dokumentenanalyse, problemzentrierte Leitfadeninterviews sowie zusätzlich (im Fall Lübeck) Einzelgespräche mit Mitarbeitern und (im Fall Morbach) die Teilnahme an einem Beratungsgespräch zum Einsatz. Die Fallbeschreibung umfasst die Ausgangssituation, die sich verändernden Rahmenbedingungen und den chronologischen Ablauf. Die Ergebnisdarstellung erfolgt anhand einer Kenndatentabelle und die Darstellung der einzelnen Komponenten des Entscheidungsrahmens ähnlich wie in den Abschnitten 5 und 6.

Der Forstbetrieb von Morbach wurde 2002 als Regiebetrieb unter staatlicher Leitung geführt. Die Kommune hat zum Januar 2006 einen Eigenbetrieb mit kommunaler kaufmännischer Werkleitung eingerichtet und strebt in Bälde für die forsttechnische Werkleitung die Übernahme eines staatlichen Revierleiters in den kommunalen Dienst an. Die relativ reibungslosen Reformbestrebungen können auf gute formale und informelle Kommunikationswege zwischen den Beteiligten sowie auf das Engagement und forstfachliche Wissen des zuständigen Sachbearbeiters zurückgeführt werden.

In Lübeck wird der Betrieb als kommunaler Regiebetrieb geführt und von einem kommunalen Beamten geleitet. Seit vielen Jahren wird die Zweckmäßigkeit der Umwandlung des Betriebs in einen Eigenbetrieb oder in eine Stiftung geprüft. Dies ist mit hohen Kosten verbunden. In Lübeck zeichnen sich erhebliche Reformhemmnisse ab, die nicht zuletzt auf machtpolitische Aspekte und auf das konflikt-

beladene Verhältnis zwischen der Verwaltungsspitze und dem Betriebsleiter zurückgeführt werden können.

In Abschnitt 8 erfolgt eine Synopse der Ergebnisse der drei voranstehenden empirischen Erhebungen im Rahmen einer Triangulation. Betrachtet man die institutionellen Elemente, so fällt auf, dass weiche Elemente wie Werteorientierung und Vertrauen anscheinend einen großen Einfluss auf die Entscheidungen und das Handeln der Akteure und damit auch einen Einfluss auf Organisationsbestrebungen haben. Zudem scheint ein Trade-off zwischen den weichen und harten Elementen (wie direkte Kontrolle oder wettbewerblicher Druck) nicht so konsequent gegeben zu sein, wie es theoretisch herausgearbeitet wurde - hier besteht eher ein komplementäres Verhältnis. Formale und informelle Informations- und Kommunikationsstrukturen ergänzen einander. Zur Steuerung des Betriebs, sowohl durch die Kommune als auch durch die Betriebsleitung, sind ein transparentes Betriebsgeschehen und der Einsatz von Controlling-Instrumenten notwendig. Wie die betriebliche Steuerung erfolgt, liegt im Ermessen des Betriebsleiters innerhalb dessen Steuerungsspielraums, welcher wesentlich von dem Verhältnis zwischen ihm und der Kommune abhängt.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Theorie und der Triangulation wird eine Tabelle als eine Möglichkeit aufgezeigt, den modifizierten Entscheidungsrahmen anzuwenden. Notwendige Voraussetzungen für die Änderung der Organisationsstruktur sind eine Betriebsanalyse (auf der Basis einer Waldwertinventur), eine Zielanalyse und eine Umfeldanalyse, die je nach ortsspezifischer Situation gestaltet werden können und müssen.

In Kapitel IV erfolgen schließlich eine zusammenfassende Diskussion der Ergebnisse aus den Kapiteln II und III sowie konkrete Empfehlungen zur Gestaltung der Organisationsstruktur kommunaler Forstbetriebe. Außerdem wird ein Ausblick zur vorliegenden Thematik gegeben und der weitere Forschungsbedarf aufgezeigt.

Im Rahmen dieser Arbeit wird versucht, ein ganzheitliches Konzept für mögliche Organisationsstrukturen kommunaler Forstbetriebe zu erstellen. Durch eine umfangreiche Darstellung der Rahmenbedingungen sowie durch das Offenlegen des normativen Grundverständnisses der kommunalen Gemeinwohlverpflichtung werden die Bedingungen dargestellt, unter denen die Ergebnisse der theoretischen und empirischen Analyse zu den Organisationsstrukturen gelten sollen. Ziel der Arbeit ist es, nicht ein Modell zu entwickeln, das in Bezug auf die abgeleiteten Elemente

eine bestimmte Organisationsstruktur empfiehlt. Es geht vielmehr darum, den Kommunen die Möglichkeiten sowie die damit verbundenen Risiken in Bezug auf Qualitätssicherung bzw. Sicherung der ökonomische Effizienz aufzuzeigen. Der erarbeitete Entscheidungsrahmen soll es den kommunalen Entscheidungsträgern ermöglichen, die dargebotenen Abwägungskriterien im ortsspezifischen Kontext selbst zu beurteilen und entsprechende Organisationsentscheidungen zu treffen.

I Einleitung

1 Problemstellung und Zielsetzung

Das Umfeld kommunaler Forstbetriebe ist gekennzeichnet durch die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte und die Ertragskrise der Forstwirtschaft. Zudem steht die von den meisten Kommunen in Anspruch genommene kostengünstige Betreuung des Kommunalwaldes durch den Staat immer mehr in Frage. Nicht selten wird daher über einen Waldverkauf nachgedacht. Diesen Entwicklungen steht eine gestiegene gesellschaftliche Wertschätzung für den Wald und die damit verbundene Nachfrage nach Gemeinwohldienstleistungen in den Bereichen Schutz und Erholung gegenüber. Im kommunalen Bereich wird aufgrund dieser Entwicklungen der Ruf nach Stärkung der Eigentümerverantwortung und Neuorientierung laut. Dabei sind effizientes Wirtschaften und Gemeinwohlorientierung zwei Grundprinzipien für kommunale Forstbetriebe, deren Gebotenheit weithin anerkannt ist. Eine parallele Umsetzung dieser Prinzipien scheint jedoch häufig mit Problemen verbunden zu sein. Um dem zu begegnen, gilt es, den grundlegenden Handlungsrahmen der kommunalen Forstbetriebe zu beleuchten und die wirkenden Mechanismen zu hinterfragen. Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht daher die Organisationsstruktur kommunaler Forstbetriebe; Ziel ist es, Möglichkeiten aufzuzeigen, wie je nach Situation die Strukturen der Betriebe gestaltet werden können, damit diese sowohl effizient als auch gemeinwohlorientiert handeln können. Der im Folgenden verwendete Begriff der Organisationsstruktur umfasst, abweichend von dem traditionellen betriebswirtschaftlichen Organisationsverständnis, nicht nur die internen Strukturen und die darin handelnden Menschen, sondern auch externe Strukturen, mit denen der Betrieb interagiert.¹ Besonders wichtig sind dabei Fragen wie:

¹ Vgl. hierzu PICOT et al. (2005 S. 25 f.). Organisationen sind Institutionen einschließlich der daran beteiligten Personen (RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 10). NORTH (1992 S. 5) spricht in diesem Zusammenhang von Spielregeln und Spielern.

- **Wer** leitet den Betrieb?
Die Frage zielt auf die vertragliche Regelung zwischen der Kommune und der Betriebsleitung, z.B. einem staatlichen Beamten, einem kommunalen Beamten oder einem externen privaten Anbieter.²
- **Wie** wird der Betrieb geführt?
Die Frage zielt auf die Organisationsform d.h. die möglichen Rechts- und Kooperationsformen.

Ziele dieser Arbeit sind, **erstens** die aktuelle Situation sowie die Rahmenbedingungen kommunaler Forstbetriebe zu erfassen und **zweitens** ein normatives Grundkonzept zur kommunalen Gemeinwohlverpflichtung zu erarbeiten und offenzulegen, das als Basis für die Überlegungen zur Organisationsstruktur dienen kann. Ein **drittes** Ziel ist es, die momentan vorherrschende Organisationsstruktur kommunaler Forstbetriebe, den kommunalen Regiebetrieb unter staatlicher Leitung (Status quo), strukturiert theoretisch zu beschreiben und zu analysieren sowie Alternativen, deren sich viele kommunale Verantwortliche gar nicht bewusst sind, aufzuzeigen. Bei diesem Prozess sollen als **viertes** Ziel institutionelle Elemente von Organisationsstrukturen unter Berücksichtigung der Eigenheiten öffentlicher Betriebe und der forstspezifischen Besonderheiten durch eine theoretische Analyse erarbeitet werden, die kommunalen Entscheidungsträgern als Abwägungskriterien bei der Wahl einer Organisationsstruktur für ihren Forstbetrieb dienen können. Dazu wird ein Entscheidungsrahmen erarbeitet, der den kommunalen Entscheidungsträgern helfen soll, die dargebotenen Abwägungskriterien im ortsspezifischen Kontext selbst zu gewichten und entsprechende Organisationsentscheidungen zu treffen. Es werden zudem Chancen, die die verschiedenen Organisationsmöglichkeiten, einschließlich des Status quo, beinhalten sowie die damit verbundenen Risiken im Hinblick auf Qualitätssicherung bzw. Sicherung der ökonomischen Effizienz aufgezeigt.³ **Fünftes** Ziel ist es, die theoretisch gewonnenen Erkenntnisse im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit in der Praxis durch empirische Erhebungen bei forstlichen und kommunalpolitischen Akteuren zu stützen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse zur Weiterentwicklung der Kriterien und des Entscheidungs-

² Die tatsächlichen Möglichkeiten zur Wahl eines Betriebsleiters sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich eingeschränkt (siehe hierzu Kapitel II 1.3.6).

³ Hierzu siehe Kapitel II 3.

rahmens zu nutzen. Als **sechstes** Ziel schließlich sollen konkrete Organisationsempfehlungen für die Praxis erarbeitet werden.

2 Wissenschaftstheoretische Einordnung

2.1 Methodologischer Zugang

*„Die Problemstellung der Ökonomik, ihr Forschungsprogramm, ist die **Erklärung und Gestaltung der Bedingungen und Folgen von Interaktionen** auf der Basis von individuellen **Vorteils-/Nachteils-Kalkulationen**.“* HOMANN/SUCHANEK 2000 S. 465 (Herv. d. Verf.)

Die vorliegende Arbeit basiert auf einem **ökonomischen Grundkonzept**, welches Effizienz als das Resultat aus der bestmöglichen Relation zwischen Kosten und Nutzen versteht. „Nutzen“ wird hier nicht gleichgesetzt mit „Gewinn/Profitmaximierung“, sondern umfasst all das, was ein Individuum oder „korporativer Akteur“ über seine Zielsetzung in Bezug auf die Nutzung einer Ressource zum Ausdruck bringt.⁴ Eine Organisationsstruktur kann somit dann als effizient bezeichnet werden, wenn sie ein besseres Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen aufweist als andere Alternativen. Was unter dem „Nutzen“ zu verstehen ist, ist von der Zielsetzung im Einzelfall abhängig. Außerdem ist zu konkretisieren, unter welchen Bedingungen die entsprechenden Resultate gelten:

*„Ökonomik ist die Theorie der Interaktionsfolgen in Abhängigkeit von den Interaktionsbedingungen. ... Alle Interaktionen spielen sich **trivialerweise** in einem **Umfeld von ‚Gegebenheiten‘** ab. Das sind Faktoren und Zusammenhänge, die bei der jeweils betrachteten Interaktion von den Interaktionspartnern nicht kontrolliert werden. Theoriebildung in der Ökonomik teilt ihre ‚Welt‘ daher grundsätzlich in zwei Klassen von Faktoren ein, in solche, die die Interaktionspartner ‚in der Hand haben‘, die sie kontrollieren, und in solche die sie nicht ‚in der Hand haben‘, die ‚gegeben‘ sind, die sie also nicht kontrollieren.“* HOMANN/SUCHANEK 2000 S. 401 (Herv. d. Verf.)⁵

⁴ Zum Begriff des „korporativen Akteurs“ siehe HOMANN/SUCHANEK (2000 S. 30 ff., 330 ff., sowie Kapitel III 3.4.3).

⁵ Interaktionsbedingungen => Interaktion => Interaktionsfolgen. „Der Verschiedenheit der sozialen Situationen tragen wir ... Rechnung, indem wir die situativen Handlungsbedingungen spezifizieren“ HOMANN/SUCHANEK (2000 S. 407).

Daher erfolgt in Kapitel II dieser Arbeit eine umfassende Darstellung des „Umfeldes von Gegebenheiten“. Dem Forschungsprogramm der Ökonomik folgend dient dieses Kapitel vorrangig der **Erklärung**: In ihm werden die Hintergründe, die zu den Überlegungen der Veränderung der Organisationsstruktur führen, sowie die Rahmenbedingungen, innerhalb derer eine Entscheidung getroffen wird, dargestellt. Durch die anschließende Erarbeitung eines normativen Grundkonzepts zum Gemeinwohlbegriff unter Einbeziehung der Rahmenbedingungen kommt diesem Teil auch eine gestaltende Funktion zu, die ihrerseits wiederum eine erklärende Basis für die folgende Betrachtung ist.

Kapitel III hingegen dient vorrangig dazu, **Gestaltungsempfehlungen** zu erarbeiten. Zum einen wird die Ist-Situation kommunaler Forstbetriebe im Lichte der herangezogenen Theorien dargestellt. Zum anderen werden Handlungsoptionen durch Ableitung von Abwägungskriterien (institutionellen Elementen) und Erarbeitung eines Entscheidungsrahmens zur Wahl der Organisationsstruktur aufgezeigt und durch empirische Erhebungen kritisch reflektiert.⁶

2.2 Theoretischer Bezugsrahmen

Theoretischer Bezugsrahmen dieser Arbeit ist die **Neue Institutionenökonomik** mit der Theorie der Verfügungsrechte, der Transaktionskostentheorie und der Agency-Theorie. Die Betrachtung des Wirtschaftens mit einer natürlichen Ressource mit spezifischen Eigenschaften, eingebunden in spezifische Akteurskonstellationen, einer Ressource, die sich im öffentlichen Eigentum befindet und eine hohe Wertschätzung durch die Bevölkerung erfährt, erfordert einen weitreichenden theoretischen Zugang. „Die Neue Institutionenökonomik, ein interdisziplinärer Ansatz mit vielen Anleihen von der Politikwissenschaft, der Anthropologie und der Soziologie“, erscheint daher vielversprechend (SCHLÜTER 2001 S. 2).⁷ Die Theorien der Neuen Institutionenökonomik ermöglichen außerdem, innerhalb

⁶ Zur Methodologie wissenschaftlichen Arbeitens mit Theorien siehe HOMANN/SUCHANEK (2000 S. 393): „1. Reduktion von Problemen auf theoretische bzw. modelltheoretische Problemstrukturen, 2. wissenschaftliche Bearbeitung gemäß der verwendeten Theorien/Modelle, 3. Einbettung der theoretischen Ergebnisse in die vorher abgeblendete Komplexität, wenn Empfehlungen zur Gestaltung gegeben werden.“

⁷ In Anlehnung an EGGERTSSON (1996 S. 21).

bestehender Umfeldinstitutionen zu denken (Gesetze, Kommunalverfassungen u.ä.). Zur genaueren Einordnung dieser Theorien helfen die vier Ebenen der sozialwissenschaftlichen Analyse, wie sie WILLIAMSON (2000) unterscheidet (Abb.1):

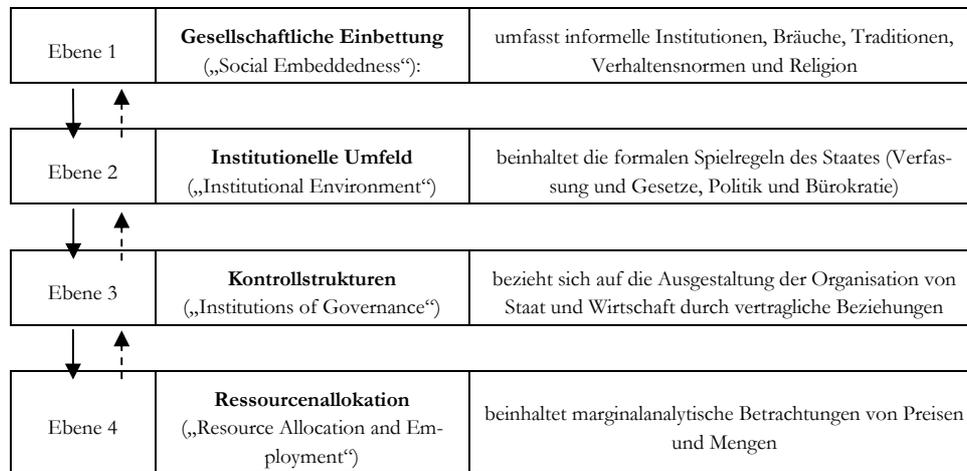


Abbildung 1: Ebenen der sozialwissenschaftlichen Analyse nach WILLIAMSON 2000 S. 597, gekürzt und verändert⁸

Diese Ebenen stehen miteinander im Zusammenhang: die übergeordnete Ebene schränkt jeweils den Handlungsspielraum der darunter liegenden Ebene ein (Pfeile nach unten), während die jeweils untergeordnete Ebene durch Feedbacks diese Handlungsspielräume verändern kann (gestrichelte Pfeile nach oben).⁹

Die Neue Institutionenökonomik befasst sich vor allem mit der Ebene der Kontrollstrukturen (Mikroinstitutionenökonomik) und mit der Ebene der institutionel-

⁸ **Kontrollstrukturen:** Beispiele für „modes of governance“: spot markets, incomplete long term contracts, firms, bureaus (WILLIAMSON 2000 S. 602).

Ressourcenallokation: „...the fourth level, which is the level at which neoclassical analysis works. Optimality apparatus, often marginal analysis, is employed, and the firm, for these purposes, is typically described as a production function“ (WILLIAMSON 2000 S. 600).

⁹ WILLIAMSON spricht außerdem noch von einer Null-Ebene, auf die hier jedoch nur hingewiesen werden soll: „Indeed, a still earlier (zero level) of analysis warrants remark: an **evolutionary level in which the mechanisms of the mind take shape** (Steven Pinker 1997). The application of these ideas to economics even now is beginning to reshape our understanding of human actors. Our evolutionary psychologist and cognitive science colleagues are vital to the exercise“ (WILLIAMSON 2000 S. 596, Herv. d. Verf.).

len Umwelt (Makroinstitutionenökonomik).¹⁰ Im Fokus dieser Arbeit stehen die Organisationsstrukturen kommunaler Forstbetriebe und damit die Handlungsmöglichkeiten bzw. das Handlungssystem auf der Ebene der Kontrollstrukturen. Das Handlungssystem wird dabei durch kommunale und forstspezifische Besonderheiten modifiziert und durch rechtliche Vorgaben eingeschränkt. Ein entsprechendes Regelsystem wird durch Betrachtung der Ebene des institutionellen Umfelds erfasst.¹¹

Auch die Ebenen der gesellschaftlichen Einbettung und der Ressourcenallokation finden in die folgende Betrachtung Eingang, da sie als wertvolle Erklärungs- und Gestaltungshilfen dienen. Es wird jeweils auf die Ebenenzuordnung hingewiesen.

Zusätzlich werden der **Rational-Choice-Ansatz** und die Theorie des **Soziologischen Institutionalismus** herangezogen, um bestimmte Sachverhalte wie das menschliche Nutzenhandeln zu hinterfragen und um Aspekte wie Werteorientierung und Vertrauen in die Analyse einbeziehen zu können.

2.3 Methodik

Die folgenden Ausführungen geben einen Gesamtüberblick zur Methodik der Arbeit (vgl. Abbildung 1). Die einzelnen Untersuchungsmethoden zur Theorie und Empirie werden zu Beginn eines jeweiligen Abschnittes ausführlich dargestellt.

Die Entwicklung eines Entscheidungsrahmens für Kommunen zur Organisationsstruktur ihrer Forstbetriebe macht es zum einen erforderlich, das institutionelle Umfeld darzustellen. Dies erfolgt anhand eines ausführlichen Literaturstudiums, eines Gesetzesstudiums sowie anhand von Datenerhebungen bei Ministerien und weiteren Institutionen.

¹⁰ “One way of combining these is to regard the institutional environment - the customs, norms, politics, judiciary, property and contract laws - as shift parameters that change the comparative costs of governance” (WILLIAMSON 1994 S. 45). Zu den Begriffen der Mikro- und Makroinstitutionenökonomik siehe WILLIAMSON (1993).

¹¹ Eine Analyse des Regelsystems wäre sehr lohnenswert, kann im Rahmen dieser Arbeit allerdings nicht geleistet werden. „Angesicht der zunehmenden Komplexität gesellschaftlicher Akteurs- und Entscheidungsstrukturen stellt sich auch in diesem Politikfeld [Management natürlicher Ressourcen] die Frage nach Gestaltung und Wirkung der institutionellen Rahmenbedingungen. Aus ökonomischer Perspektive stehen dabei Analysen im Vordergrund, die auf Konzepten der Neuen Institutionenökonomik aufbauen“ (DOMBROWSKI et al. 2003, Vorwort).

Zum anderen muss eine Auseinandersetzung mit den Grundprinzipien kommunaler Betriebe erfolgen. Während das Verständnis von effizientem Wirtschaften oben (Abschnitt 2.1.) bereits dargestellt wurde, erfordert der Begriff der Gemeinwohlorientierung eine genauere Analyse, die im Rahmen dieser Arbeit mittels Literaturstudien und Expertenseminaren durchgeführt wurde. Zu den Inhalten des Gemeinwohlbegriffs und deren Bestimmung gibt es vielfältige Auffassungen. Eine Gemeinwohlverpflichtung ist also keine selbsterklärende Anweisung, die Umsetzung unterliegt vielmehr einem **normativen Grundverständnis**. Daher wird das dieser Arbeit zugrunde liegende **Verständnis** offen gelegt und begründet und dient als Basis für die folgenden empirischen und theoretischen Analysen.¹²

Am Anfang der empirischen und theoretischen Analysen dieser Arbeit steht eine **Arbeitshypothese**, die eine im forstlichen Sektor oft diskutierte Annahme widerspiegelt: „Alternative Organisationsstrukturen zum Status quo können zu einer Verbesserung der finanziellen Ergebnisse kommunaler Forstbetriebe führen, ohne dass die gesetzlich vorgeschriebene Gemeinwohlorientierung vernachlässigt wird“ (siehe Kapitel III 1.). Im Verlauf der Untersuchung erfolgt eine Anpassung dieser Hypothese an den jeweiligen Erkenntnisstand. Der Gang der Untersuchung wird geprägt durch ein methodisches Wechselspiel von Empirie und Theorie.

Auch wenn eine Hypothese am Anfang dieser Untersuchung steht, besteht das gewählte Forschungsdesign nicht aus einer quantitativen Überprüfung, da:

- der Wechsel der Organisationsstruktur in kommunalen Forstbetrieben erst selten stattgefunden hat und da
- die meisten Änderungen erst in den letzten fünf Jahren erfolgt sind. Eine endgültige Überprüfung der Zielerreichung im Zusammenhang mit dem Waldzustand wäre wegen der besonderen Eigenschaften der Ressource Wald (z.B. der Langfristigkeit der forstlichen Produktion) erst in einigen Jahrzehnten möglich.
- die empirische Arbeit außerdem dazu genutzt werden soll, zusätzlich Erkenntnisse aus der Praxis zu generieren - was mit einem quantitativen Forschungsdesign kaum möglich wäre.

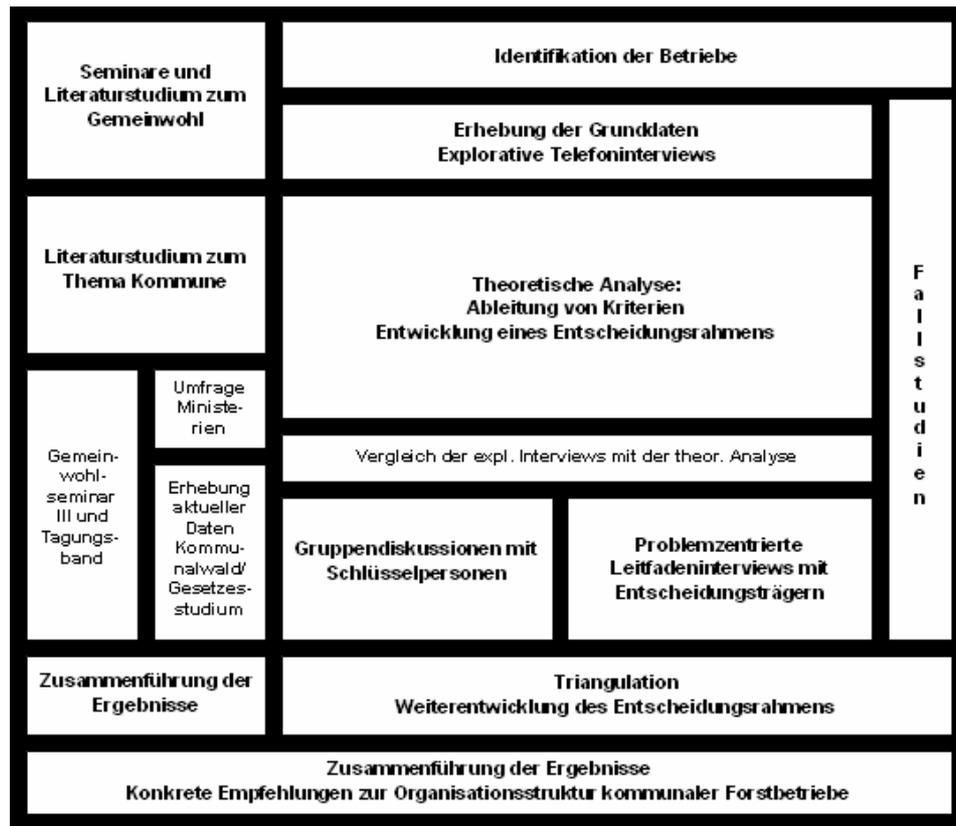
¹² Zur Notwendigkeit der Offenlegung normativer Prämissen im wissenschaftlichen Kontext vgl. OTT/DÖRING (2004) im Zusammenhang mit der Erarbeitung einer Theorie der Nachhaltigkeit. Zu entsprechenden Überlegungen für den forstlichen Sektor siehe OESTEN (2005).

Vor diesem Hintergrund findet in der vorliegenden Arbeit ein **qualitatives Forschungsdesign** Anwendung, und es wird eine ausführliche **theoretische Analyse** vorgenommen.

Die verschiedenen Möglichkeiten für die Betriebsleitung (Wer) und für die Organisationsform (Wie) lassen sich in unterschiedlicher Weise kombinieren. Wegen der Vielzahl der Möglichkeiten können nicht alle Varianten, vor allem nicht alle Kooperationsformen in Theorie und Praxis untersucht werden. Deshalb ist es wichtig, die institutionellen Elemente von Organisationsstrukturen herauszuarbeiten, mit denen die Erreichung kurz- und langfristiger Ziele der Kommune sichergestellt werden kann; angesprochen sind institutionelle Elemente hinsichtlich der Betriebsleitung als auch hinsichtlich der Organisationsform.

Die empirische Arbeit stützt sich auf die Untersuchung von Betrieben, die sich für eine alternative Organisationsstruktur entschieden haben. Die Untersuchung besteht aus einer **Vorstudie** mit explorativem Charakter und einer **Hauptstudie**, die eine theoretischen Analyse sowie Gruppendiskussionen, problemzentrierte Interviews und Fallstudien umfasst. Die Betrachtung eines „Sachverhalts“ mit verschiedenen Methoden der qualitativen Sozialforschung in der Hauptstudie wird am Schluss der Arbeit durch die Ergebnisdarstellung in Form einer Triangulation abgeschlossen.

Abbildung 2 gibt einen Überblick über die einzelnen Arbeitsblöcke und verweist dabei auf ihre relative Bedeutung (Größe der Blöcke) und ihre zeitlichen Abfolge (von oben nach unten gelesen):



**Abbildung 2: Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbe-
reiche: Gesamtüberblick**

2.4 Stand der Forschung

Kommunale Reformprozesse und Gemeinwohl

Für eine grundlegende Auseinandersetzung mit dem Gemeinwohlbegriff scheint das Heranziehen von Abhandlungen anderer Wissenschaftsdisziplinen notwendig zu sein. Dazu wird auf aktuelle Literatur im Bereich der Sozialwissenschaften zurückgegriffen.¹³ Auch zum Thema „Kommune und Gemeinwohl bzw. Daseinsvor-

¹³ Beispielsweise: die Bände der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemein-sinn“ an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften und das WZB-Jahr-

sorge“;¹⁴ meist im Zusammenhang mit kommunaler Selbstverwaltung oder kommunaler Wirtschaftstätigkeit, lässt sich umfangreiche Literatur finden.¹⁵ Von Interesse für diese Arbeit ist insbesondere Literatur, die sowohl den Aspekt Gemeinwohl als auch den Aspekt Organisation behandelt. Hier sind zu nennen:

- Publikationen des Forschungsprojekts „Sozial-ökologische Regulation netzgebundener Infrastruktursysteme“ des Forschungsverbundes „netWORKS“, ein Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF).¹⁶ Darin werden Beratungsinstrumente entwickelt, die den Kommunen für langfristig ausgerichtete Infrastrukturentscheidungen dienen sollen.
- Publikationen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu).¹⁷ Das Difu erarbeitet und vermittelt wissenschaftliche Erkenntnisse für die Praxis, bezweckt also eine wissenschaftliche Fundierung von kommunaler Praxis.
- Publikationen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt).¹⁸ Die KGSt hat unter dem Namen „Neues Steuerungsmodell“ zahlreiche Arbeiten und Empfehlungen für ein modernes kommunales Management veröffentlicht.

buch 2002 (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung), ALEMANN et al. (1999): Bürgergesellschaft und Gemeinwohl : Analyse, Diskussion, Praxis; BRUGGER et al. (2002): Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt; ANHEIER/THEN (2004): Zwischen Eigennutz und Gemeinwohl. Neue Formen und Wege der Gemeinnützigkeit; ARMIN/SOMMERMANN (2004): Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung (weiteres siehe ausführlich Kapitel II. 2.1.).

¹⁴ Diese Begriffe werden häufig synonym verwendet. Zur Unterscheidung in dieser Arbeit siehe Kapitel II.2.3.1

¹⁵ Siehe beispielsweise: HELLERMANN (2000): Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung; KATZ (2004): Kommunale Wirtschaft: öffentliche Unternehmen zwischen Gemeinwohl und Wettbewerb; ASCHKE/ZEZSCHWITZ (2005): Selbstbestimmung und Gemeinwohl; FRANZ (2005): Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge.

¹⁶ Laufzeit: November 2002 bis März 2006.

¹⁷ Das Difu ist die wissenschaftliche Gemeinschaftseinrichtung der deutschen Städte mit Sitz in Berlin und Köln. 1973 von 60 Mitgliedstädten des Deutschen Städtetages gegründet und heute von rund 130 Städten getragen, stehen die Interessen und Bedürfnisse der deutschen Städte im Mittelpunkt der Tätigkeiten des Difu.

¹⁸ Die KGSt ist das von Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam getragene Entwicklungszentrum des kommunalen Managements. Sie wurde am 1. Juni 1949 gegründet.

- Publikationen des Netzwerks „Kommunen der Zukunft“, deren Träger die KGSt, die Bertelsmann-Stiftung und die Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit dem Deutschen Städtetag, der ÖTV und dem kommunalen Arbeitgeberverband Nordrhein-Westfalen sind. Ziel des Netzwerkes ist es, der kommunalen Reformbewegung in Deutschland neue Impulse zu verleihen und den Erfahrungsaustausch zwischen Reformkommunen zu intensivieren.
- Publikationen zum Projekt „International Network for Better Local Government“ der Bertelsmann-Stiftung, vor allem für den Bereich Bürgerbeteiligung.¹⁹

Gemeinwohl und Forstwirtschaft

Zu der Thematik Gemeinwohl und Forstwirtschaft stützt sich die vorliegende Arbeit vor allem auf die Beiträge im Tagungsband von MEMMLER und RUPPERT (2006), in dem die Referate und Ergebnisse eines interdisziplinären Fachseminars 2005 aus wissenschaftlicher und praktischer Perspektive dargestellt werden. Dabei konnte auf die Zusammenarbeit zwischen dem Institut für Forstökonomie und dem Institut für Forst- und Umweltpolitik der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg zum Thema Gemeinwohl in der Forstwirtschaft aufgebaut werden.²⁰ Als weitere Publikationen zu Gemeinwohl und Forst sind zu nennen: WURZ (2001): Naturproduktivität, Nachhaltigkeit und Gemeinwohl. Bestimmungsgründe des Waldwertes aus theoriegeschichtlicher Perspektive; HÖLTERMANN (2001): Verantwortung für zukünftige Generationen in der Forstwirtschaft. Zur ethischen Rechtfertigung verschiedener Konzepte von forstlicher Nachhaltigkeit; WEBER (2002): Zehntausend Klafter Holz oder grüne Menschenfreude. Zur Gemeinwohldiskussion in der Forstwirtschaft; und RUPPERT (2004): Gemeinwohlverpflichtung öffentlicher Forstbetriebe. Eine theoretische Problemdarstellung mit Bezug zur Praxis. Zudem existieren eine Reihe von Publikationen, die sich mit verschiedenen forstlichen Gemeinwohlaspekten beschäftigen. Hier sei beispielsweise auf die Ar-

¹⁹ Laufzeit: 01.04.1995 bis 31.12.2003; „Ziel des Projektes war die Unterstützung der Reformprozesse in den beteiligten Mitgliedsstädten des Netzwerkes, eine Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit von Kommunalpolitik und Verwaltung sowie der Erfahrungsaustausch zwischen Verwaltungsexperten auf internationaler Ebene. Außerdem sollten Praktiker und Wissenschaftler gemeinsam anhand von Best-practice-Beispielen lernen.“ http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-1CF2DC42/bst/hs.xml/prj_5925.htm (Zugriff: 20.01.06).

²⁰ Im Rahmen zweier Seminare (2003 und 2004) fand ein erster Austausch zum Thema Gemeinwohl in der Forstwirtschaft zwischen den beiden Instituten statt.

beiten von SUDA (z.B. 2003, 2004) hingewiesen, der sich mit der Frage nach den zukünftigen Herausforderungen der Forstwirtschaft im Hinblick auf gesellschaftliche Entwicklungen beschäftigt, sowie auf die aktuellen Arbeiten von WINKEL (2005, 2006) im Bereich des Naturschutzes und MANN (2006) im Bereich der Erholung.

Kommunale Forstbetriebe in Deutschland

Forschungsarbeiten über kommunale Forstbetriebe in Deutschland gibt es sehr wenige, dazu gehören LÜCKGE (1991): Gemeinden als Waldeigentümer: forstpolitische Analyse der Gemeindewaldwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland; HENNE (1993): Der Gemeindewald in Hessen; TZSCHUPKE (1995): Die Ertragslage im Kommunalwald - sind rote Zahlen unvermeidlich?; SCHULER (1996): Die Verwaltung des Gemeindewaldes: Recht-Management-Rechnungswesen-Controlling im kommunalen Forstbetrieb; SCHULER (1998): Die Führung des Gemeindewaldes in der Form des kommunalen Eigenbetriebs? Gemeindeverfassungsrechtliche und gemeindewirtschaftliche Aspekte; DINKELAKER (1999): Der Gemeindewald in der Kommunalpolitik; SCHNAPPUP (2001): Einfluss von Natur- und Umweltschutzverbänden auf kommunale forstpolitische Entscheidungen, unter besonderer Berücksichtigung von Kommunalwaldbetrieben in Rheinland-Pfalz und RUPPERT (2002): Rechtsformwahl im kommunalen Forstbetrieb: Theoretische Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung des Eigenbetriebs und Fallstudien. Zudem ist der Band „Wald in Nordrhein-Westfalen“ von SCHULTE (2003) zu erwähnen, in dem sich einige Beiträge zum Kommunalwald befinden. Des Weiteren existieren einige Einzelfallstudien zu Organisationsformen kommunaler Forstbetriebe, beispielsweise: HEINRICH (2001) zur Kommune Freiburg; STETTER (2002): zur Kommune Mülheim an der Ruhr; KRAUS (2003) zur Kommune Rinnthal; BLISS (2003) zur Kommune Freudenstadt und ALLGAIER (2003) zur Kommune Zell im Wiesental.

Neue Institutionenökonomik und öffentliche Unternehmen

Im Bereich der Organisationslehre werden neben den einschlägigen Grundlagenwerken der Institutionenökonomik und deren Weiterentwicklung²¹ vor allem theoretischen Arbeiten des Instituts für Information, Organisation und Management der Ludwig-Maximilians-Universität München herangezogen, in denen unter Verwendung institutionenökonomischer Theorien unterschiedliche Grundlagen von Organisationsstrukturen thematisiert werden, z.B. institutionelle Arrangements, Verträge und Vertrauen. Im Bereich der Anwendung auf öffentliche Betriebe sind insbesondere die Arbeiten von PICOT (z.B. 1991, 1994) zu nennen, die sich mit der „Leistungstiefedebatte“ in Deutschland auseinandersetzen, bei der es um Überlegungen geht, welche Aufgaben von öffentlichen Unternehmen in welcher Rechtsform erfüllt und welche Aufgaben an Private ausgelagert werden sollten. Außerdem werden die Ausführungen zum New Public Management oft mit den Theorien der Neuen Institutionenökonomik fundiert, beispielsweise von DAMKOWSKI/PRECHT (1995) und SCHRÖTER/WOLLMANN (2001) sowie speziell zum kommunalen Sektor WEGENER (2002, 2003).

Neue Institutionenökonomik und Forstwirtschaft

Bislang wurden in der Forstwissenschaft die verschiedenen Theorien der Institutionenökonomik als Erklärungs- und Gestaltungsansatz in unterschiedlichem Umfang angewendet. Während es im Bereich der Theorie der Verfügungsrechte zahlreiche forstliche Anwendungen und Fallstudien gibt, beispielsweise IFRI Project (<http://www.indiana.edu/~ifri/>, geleitet von OSTROM), GAREIB (2005) und GOTTWALD (2006) sowie Arbeiten von GLÜCK (2002), KISSLING-NÄF et al. (2002) und SCHLÜTER (2005, 2006), gibt es zur Transaktionskostentheorie und Agency-Theorie relativ wenige Arbeiten im forstlichen Bereich. Zu nennen sind vor allem die Publikationen zum British Columbia Forestry Sector (z.B. TOLLEFSON 1998, WANG/KOTTEN VAN 2001); die Monografien von BORCHERT (1998), MERTENS (2000) und WESTPHAL (2005) im Bereich der forstlichen Produktion; speziell für den öffentlichen Forstsektor SCHMIDT (1999); speziell für den kommunalen Forstbereich in Mexiko ANTINORI (2000) sowie einige Zeitschriftenartikel zu verschiedenen Themenbereichen: RAMESTEINER (2002) zur Zertifizierung

²¹ Siehe jeweils die Einführungen zu den einzelnen Theorien in Kapitel III 3.; ebenso zum Rational-Choice-Ansatz und zum neuen soziologischen Institutionalismus.

zierung; LEFFLER/RUCKER (1991), WESTPHAL (2006) und PUDACK (2006) zur forstlichen Produktion; HOSTETTLER (2003, 2004) zu forstlichen Governance-Strukturen; FRANCK/PUDACK (2005) zur Einheit von Hoheit und Betrieb; ANTINORI/RAUSSER (2000, 2001, 2003) und ANTINORI/BRAY (2005) zur vertikalen Integration kommunaler Forstbetriebe in Mexiko²² und HOSTETTLER (2006) und RUPPERT (2006) zur Betriebsleitung kommunaler Forstbetriebe.

3 Gang der Untersuchung

Der Einleitung (**Kapitel I**) folgen drei Hauptteile Kapitel II, III und IV.²³

In **Kapitel II** werden die Ausgangslage und die Rahmenbedingungen für das Wirtschaften kommunaler Forstbetriebe erläutert (II 1.) sowie die Gemeinwohlverpflichtung kommunaler Forstbetriebe beleuchtet (II 2.).

Die vorliegende Untersuchung erstreckt sich über das gesamte Gebiet Deutschlands und erfasst damit unterschiedliche institutionelle Rahmen. Daher und weil es eine entsprechende Übersicht noch nicht gibt, wird in Kapitel II Abschnitt 1.1. eine vergleichende **Übersicht** zu verschiedenen Aspekten kommunaler Forstbetriebe gegeben, die zum einen forstliche Kenngrößen umfasst, zum anderen **Daten**, die für die folgende Untersuchung von Bedeutung sind. Ausgangspunkt der Datenerhebung war die Befragung der Ministerien. Zudem erfolgt eine Beschreibung der Ausgangslage kommunaler Forstbetriebe einschließlich der „Status-quo-Organisationsstruktur“.

Der Darstellung der zum Zeitpunkt der Untersuchung aktuellen Daten folgt ein kurzer **geschichtlicher Abriss** über die Hintergründe, die zur momentanen Situation der kommunalen Forstbetriebe geführt haben (1.2.).

²² Sowie weitere Publikationen des „interdisciplinary team of researchers“ des Projektes „National Survey of Community Forests of Mexico.“ Siehe beispielsweise ANTINORI et al. (2004).

²³ Zur Erläuterung der in dieser Arbeit angegebenen Kapitel- bzw. Abschnittshinweise: Erfolgt ein Verweis innerhalb eines Kapitels, so wird dieses nicht genannt, sondern nur der Abschnitt innerhalb des aktuellen Kapitels angegeben (z.B. Abschnitt 3.2.). Erfolgt ein Verweis auf einen Abschnitt eines anderen Kapitels, so werden das entsprechende Kapitel und der Abschnitt genannt (z.B. Kapitel III 3.2.).

Darauf folgt eine ausführliche Darstellung der **institutionellen Rahmenbedingungen auf kommunaler Ebene** und die Einbindung der kommunalen Forstbetriebe in diese (1.3.-1.9.) aus zwei Gründen: Zum einen ist die Entscheidung über die Organisationsstruktur in die institutionellen Gegebenheiten eingebunden und wird von ihnen geprägt. Zum anderen dient die Darstellung dem Verständnis der Aussagen der im Rahmen der empirischen Erhebungen befragten Akteure.

In Abschnitt 2. werden die institutionelle Rahmenbedingungen der „Gemeinwohlverpflichtung“ gesondert betrachtet. Zur **Untersuchung des Gemeinwohlbegriffes** und Ableitung eines normativen Grundkonzeptes für kommunale Forstbetriebe wurde die Literatur verschiedener Fachdisziplinen rezipiert und die Thematik im Kreise von Wissenschaftlern und Experten aus der Praxis diskutiert.

Kapitel III befasst sich mit der theoretischen und empirischen Analyse der Organisationsstrukturen kommunaler Forstbetriebe. Nachdem in Abschnitt 1. der allgemeine Forschungsprozess und der Feldzugang vorgestellt werden, befasst sich Abschnitt 2. im Rahmen einer **explorativen, felderschließenden Vorstudie** mit der Datenerhebung; eine zentrale Rolle spielen hier problemzentrierte Telefoninterviews mit den Schlüsselpersonen der ausfindig gemachten Betrieben in einer alternativen Organisationsstruktur. Die Vorstudie diente zunächst zur Kontaktaufnahme mit den entsprechenden Betrieben und war gleichzeitig Grundlage für die Entwicklung des Erhebungsdesigns für die Hauptstudie. Die betrieblichen Daten werden zudem bei der theoretischen Analyse zur Illustration und Herstellung des Praxisbezugs herangezogen. In den Telefoninterviews konnten die Kriterien erfasst werden, die eine Rolle bei der Entscheidung zu einer alternativen Organisationsstruktur spielten.

Die Abschnitte 3. bis 8. befassen sich mit der **Hauptstudie**. In Abschnitt 3. folgt eine Analyse der Organisationsstrukturen mit Hilfe der **Theorien** der neuen Institutionenökonomik, ergänzt um Aspekte des Rational-Choice-Ansatzes und des Soziologischen Institutionalismus. Die Theorien bieten Erklärungs- und Strukturierungsmuster für die Status-quo-Organisationsstruktur und ermöglichen es, entscheidungsrelevante Komponenten unter Beachtung der Besonderheiten von Kommunen und ihrem Waldeigentum abzuleiten. Anhand dieser Komponenten werden alternative Organisationsmöglichkeiten dargestellt sowie ein Entscheidungsrahmen zur Einschätzung der Komponenten für kommunale Entscheidungsträger erarbeitet.

In Abschnitt 4. werden die **Ergebnisse der problemzentrierten Telefoninterviews der Vorstudie und der Ergebnisse der theoretischen Analyse miteinander verglichen** und Übereinstimmungen und Unterschiede herausgearbeitet.

In Abschnitt 5. werden die **Gruppendiskussionen** mit den Schlüsselpersonen (zumeist den Betriebsleitern) der untersuchten Betriebe und ihre Ergebnisse im Hinblick auf die Anwendbarkeit der theoretischen Ergebnisse dargelegt. Ähnlich erfolgt in Abschnitt 6. die Darstellung der **problemzentrierten Leitfadenterviews** mit den politischen Entscheidungsträgern der entsprechenden Kommunen.

In Abschnitt 7. werden zwei zu Beginn der vorliegenden Untersuchung gestartete **Fallstudien** zum Organisationsformenwechsel dargestellt, in welchen die Phasen der Entscheidungsfindung, Umsetzung und Auswertung im Sinne einer Prozessbegleitung analysiert wurden. Dabei wurde ein Methodenmix aus regelmäßigen persönlichen, telefonischen und schriftlichen Kontakten, einer Dokumentenanalyse und problemzentrierten Leitfadenterviews angewandt; für den Fall Lübeck wurden zusätzlich Einzelgespräche mit Mitarbeitern geführt, für den Fall Morbach wurde ein Beratungsgespräch ausgewertet.

In Abschnitt 8. erfolgt eine Synopse der Ergebnisse der drei beschriebenen empirischen Erhebungen im Rahmen einer **Triangulation**; dabei werden **Schlussfolgerung** aus den Ergebnissen der Hauptstudie gezogen und der theoretische Entscheidungsrahmen wird modifiziert.

In **Kapitel IV** werden schließlich die Ergebnisse aus den Kapiteln II und III zusammenfassend diskutiert und, darauf aufbauend, konkrete Empfehlungen zur Gestaltung der Organisationsstrukturen kommunaler Forstbetriebe gegeben. Den Abschluss der vorliegenden Studie bildet die Erörterung des weiteren Forschungsbedarfs.

II Rahmenbedingungen für das Wirtschaften kommunaler Forstbetriebe

1 Kommune und kommunale Waldwirtschaft

1.1 Ausgangslage zum kommunalen Waldeigentum in Deutschland

1.1.1 Aktuelle Hintergrunddaten²⁴

Die Forstwirtschaft unterscheidet sich wesentlich von anderen Wirtschaftsbereichen: Dies liegt in der **Besonderheit** des Wirtschaftens mit dem Naturgut Wald begründet. Dabei geht es um die Nutzung von Naturvermögen mit langfristigem (generationenübergreifendem) Wachstum, Standortgebundenheit und großer Flächenausdehnung, das zudem besondere gesellschaftliche Wertschätzung erfährt: mittelbar, da vom Ökosystem Wald wichtige Wirkungen beispielsweise auf Klima und Wasserhaushalt ausgehen; unmittelbar, da der Wald wichtige regenerative, ästhetische und psychologische Bedürfnisse der Menschen befriedigt. Zudem sind die verschiedenen Leistungen der Forstbetriebe, allem voran die Produktion des Rohstoffes Holz, zu nennen. Die Komplementarität forstlicher Produktion, die Risiken irreversibler Eingriffe sowie die fehlende bzw. schwierige Substituierbarkeit von Naturgütern machen die Konfliktträchtigkeit des Wirtschaftens mit dem Naturpro-

²⁴ Die Datenerhebung war mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden und basiert überwiegend nicht auf einer Primärerhebung in den Kommunen (dies war im Rahmen dieser Arbeit aus zeitlichen und finanziellen Gründen nicht möglich), sondern (bis auf zwei Fälle) auf bereits vorhandenen, sehr heterogenen Datenquellen. Ausgangspunkt der Erhebung war das jeweils zuständige Ministerium der einzelnen Bundesländer. Von diesen stellten nur einige wenig selbst Daten bereit und verwiesen häufig an weitere Institutionen. Um eine Vergleichbarkeit der Daten zu ermöglichen, musste zum Teil doch auf allgemeines Material zurückgegriffen werden.

dukt Holz deutlich.²⁵ Der Wald bietet unterschiedliche Nutzungsmöglichkeiten, die im Konflikt zueinander stehen können.²⁶

Bundesland	Körperschaftswaldfläche in ha	Prozent der Gesamtfläche
Baden-Württemberg (BW)	541.031	39,70
Bayern (BY)	345.686	13,50
Brandenburg (BB) + Berlin	73.840	6,90
Hessen (HE)	318.601	36,20
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	56.286	10,50
Niedersachsen (NI) + Bremen + Hamburg	85.706	7,40
Nordrhein-Westfalen (NW)	135.841	15,30
Rheinland-Pfalz (PR)	390.146	46,70
Saarland (SL)	21.748	22,10
Sachsen-Anhalt (ST)	33.101	6,70
Sachsen (SN)	57.839	11,30
Schleswig-Holstein (SH)	24.290	15,00
Thüringen (TH)	76.074	14,70
Deutschland	2.160.189	19,50

Tabelle 1: Waldflächen der Körperschaften und Anteil an der Gesamtfläche nach Bundesländern²⁷

Ungefähr 19 % der deutschen Waldfläche sind im Eigentum von Körperschaften, 47 % gehören Privatpersonen, der Rest verteilt sich auf den Staat (Bundesländer 30 %, Bund 4%). Der Körperschaftswald hat dabei eine Gesamtfläche von 2.160.189 ha. Der Kommunalwald nimmt den größten Anteil des Körperschaftswaldes ein.²⁸ Über die Verteilung in den einzelnen Bundesländern gibt die voranstehende Tabelle 1 Auskunft:

²⁵ Zu den Eigenheiten der forstlichen Produktion siehe OESTEN/ROEDER (2002 S. 137 ff.). Zum Wald als Zentralressource siehe VOLZ (1995 S. 163 ff.).

²⁶ Zu dem Nutzenpotenzial von Wäldern und Forstwirtschaft siehe BLUM et al. (1996).

²⁷ Bundeswaldinventur 2: Waldfläche [ha] nach Land und Eigentumsart einschließlich nicht begehbarer Wald
<http://www.bundeswaldinventur.de/enid/88f5117f17105532ce02ca3f32c6628,0/52.html>

²⁸ Der Prozentsatz, den der Kommunalwald am Körperschaftswald ausmacht, variiert zwischen den einzelnen Bundesländern, ebenso wie die Definition von Körperschafts- und Kommunalwald selbst. Eine entsprechende Liste befindet sich in Anh. 1. Zur Definition von Körperschaften des öffentlichen Rechts und Kommunen siehe Abschnitt 1.4.1.

Bundes-Land	Anzahl der Betriebe ²⁹ nach Waldflächen						Gesamt altern. Quelle, wenn stark abweichend	Alternative Quellen
	Gesamt TBN ³⁰	10 bis 50 ha	50 bis 200 ha	200 bis 500 ha	500 bis 1000 ha	größer als 1000 ha		
BW	1.214	289	309	291	182	143		
BY	2.091	1.193	553	217	87	41	5.500	Mündl. Mitteilung Waldbesitzerverband 11.5.05 Stand: 2002
BB	135	47	30	0	0	29	438	Umfrage des Ministeriums BB Rücklaufquote 26,3 % 25.01.2006
HE	427	64	0	103	0	96		
MV	62	0	17	0	7	12	260	Auszug aus Entwurf Forstbericht MV 2005
NI	1.339	754	0	113	20	0		
NW	487	226	0	0	34	44		
RP	1.811	0	0	410	118	38	1.992	Schriftl. Mitteilung Ministerium RP 06.02.2006
SL	[45]	11	8	16	10	0		
ST	58	19	14	11	8	6	943	Schriftl. Ministerium ST 16.01.2006
SN	168	0	61	0	0	0	646	Schriftl. Mitteilung Landesforschungspräsidium SN, 30.01.2006
SH	92	0	0	0	0	5		
TH	440	194	156	57	18	15	814	Schriftl. Mitteilung Ministerium TH 02.02.2006
Deutschl.	8.377	3.303	2.685	1.329	599	461		

Tabelle 2: Waldbesitzende Kommunen nach Größenordnungen³¹

²⁹ An dieser Stelle sei auf die Problematik der Verwendung des Wortes „Betrieb“ hingewiesen. In den Tabellen des Testbetriebsnetzes wird auch bei Waldgrößen von 10 ha von Forstbetrieben gesprochen. In der vorliegenden Arbeit ist der Begriff Betrieb mit dem Eigentum an Wald gleichgesetzt – im Wissen darum, dass dem Begriff eine umfangreichere Definition zugrunde liegt (siehe hierzu z.B. SPEIDEL 1984 S. 16 ff).

³⁰ TBN = Testbetriebsnetz des BMVEL. Das TBN erfasst kommunale Forstbetriebe (zur Ertragssituation über 200 ha), die freiwillig daran teilnehmen wollen. Die Ergebnisse erscheinen im jährlichen Agrarbericht der Bundesregierung. Um Repräsentativität zu erlangen, ist eine bestimmte Mindestzahl von teilnehmenden Betrieben je Flächengröße notwendig, die jedoch nicht immer erreicht wird. Entsprechend werden keine Zahlen angegeben und es erfolgen Hochrechnungen. Dies erklärt, warum die Gesamtzahlen nicht die Summe der Einzelzahlen ergeben.

³¹ Quelle: Testbetriebsnetz 2003; der Wert für Saarland ist nicht repräsentativ, sondern wurde von der Verfasserin aufaddiert.

Von ca. 12.500 Kommunen in Deutschland besitzen ca. 8.000 Kommunen Wald in sehr unterschiedlicher Größenordnung (vgl. Tabelle 2).³²

Zwischen den einzelnen Bundesländern bestehen deutliche **Unterschiede** hinsichtlich der Größenverteilung der kommunalen Waldflächen. Auffällig ist allgemein der hohe Anteil an kommunalen Kleinwaldflächen. Für Gesamtdeutschland beträgt die durchschnittliche Betriebsgröße ca. 260 ha.

Bundesland	Waldfläche Körperschaftsforsten in ha (TBN)	Körperschaftsforsten Zahl der Betriebe (TBN)	durchschnittl. Waldbesitz der Körperschaft in ha
BW	532.513	1.214	438,64
BY	300.356	2.091	143,64
BB	71.482	135	529,50
HE	304.872	427	713,99
MV	35.955	62	579,92
NI	149.242	1.339	111,46
NW	221.750	487	455,34
RP	379.313	1.811	209,45
SL	keine Angaben	keine Angaben	
ST	20.575	58	354,74
SN	45.984	168	273,71
SH	24.009	92	260,97
TH	75.522	440	171,64
Deutschland	2.189.798	8.377	261,41

Tabelle 3: Durchschnittlicher Waldbesitz der Körperschaften, errechnet aus den Angaben des Testbetriebsnetzes 2003

Der kleinste kommunale Waldbesitz liegt deutlich unter 1 ha, in Rheinland-Pfalz beispielsweise besitzen 7 Gemeinden eine Waldfläche von 0,1 ha; die Gemeinde Rauenstein in Thüringen besitzt 0,0162 ha Wald. Eine der Kommunen mit dem größten Waldeigentum in Deutschland ist der Kreis Waldeck-Frankenberg (NRW)

³² Siehe Anhang 2: Übersicht zu den Kommunen in den einzelnen Bundesländern.

mit 18.500 ha Wald, bei den Städten sind zu nennen Berlin mit ca. 28.000 ha oder Brilon (NRW) mit 7.750 ha Wald.

Auch die **naturale Ausstattung** und der **Vorrat** der kommunalen Wälder unterscheiden sich wesentlich.³³ Die folgende Tabelle 4 gibt einen Überblick zum Einschlag nach Sortimenten:

Baumart	Stammholz/ Stangen (außer Fi)	Schwellen- holz/ Stangen (Fi)	Industrieholz		Schicht- holz	sonstiges Holz	zusammen	darunter: Brennholz
			lang	kurz				
Eiche	273.399	1.752	127.583	24.088	93.941	118.321	639.083	113.487
Buche u. sLh.	714.924	5.654	871.576	115.710	411.794	430.781	2.659.064	460.453
Fichte	4.765.773	6.727	335.411	859.331	137.624	343.136	6.448.000	24.883
Kiefer	775.380	2.475	137.604	279.764	61.480	84.738	1.341.441	13.644
Summe	6.529.476	16.607	1.472.172	1.278.892	704.840	976.975	11.087.588	612.467

Tabelle 4: Einschlag Körperschaftswald in Deutschland 2004 (ausgewertet aus den Unterlagen des Statistischen Bundesamtes 2004)

Jährlich werden etwa 10 – 11 Mio. fm Holz eingeschlagen. Dieser Menge, die ungefähr $\frac{1}{4}$ des gesamten Einschlags in Deutschland entspricht, lässt sich ein Umsatz von etwa $\frac{1}{2}$ Mrd. Euro und etwa 10.000 Arbeitsplätzen zuordnen (BORCHERS 2001 S. 5). Allgemein entsprechen jedoch die Bruttoeinnahmen aus der gemeindlichen Waldwirtschaft nur einem Anteil von weniger als 0,5% der Gesamteinnahmen aller Gemeinden (BECKER/LÜCKGE 1991 S. 68). Dass viele Kommunen in den letzten Jahren zudem Defizite aus ihren Forstbetrieben hinnehmen mussten, wird aus Tabelle 5 ersichtlich:

³³ Entsprechende Tabellen befinden sich aus Gründen der Übersichtlichkeit im Anhang 3.

Reinertrag im Körperschaftswald		2003	2004
Reinertrag II Produktbereich 1-5	€/haHB	27	27
Reinertrag I (ohne Subvent.) Produktbereich 1-5	€/haHB	- 5	- 7

Tabelle 5: Reinertrag im Körperschaftswald 2003 und 2004³⁴

Ob eine Kommune eigene Waldarbeiter beschäftigt und eigene Maschinen besitzt, hängt unter anderem von der Waldeigentumsgröße ab. Nach Auskunft des Regierungspräsidiums Tübingen (Baden-Württemberg) werden oft ab 500-1000 ha eigene Waldarbeiter und ab 2000-3000 ha eigene Maschinen eingesetzt.³⁵ In Rheinland-Pfalz beschäftigten 2006 beispielsweise von 1.992 Kommunen 296 Betriebe Waldarbeiter. Die Verhältnisse entwickeln sich jedoch dahin, dass die Kommunen immer weniger eigenes Personal beschäftigen und eigene Maschinen besitzen, um die Fixkostenbelastung ihrer Forstbetriebe zu reduzieren. Der Unternehmer- und Selbstwerbereinsatz erhöht sich stetig. In Baden-Württemberg lag der Unternehmeranteil 2005 bei Arbeiten im Kommunalwald bei 28 % und der bei Selbstwerbern bei 14 %.

Die **Betriebsleitung** erfolgt bei den meisten Kommunen durch die staatlichen Betriebe, aber auch kommunaleigenes Personal und vereinzelt private Dienstleistungsunternehmen kommen zum Einsatz.³⁶ Die folgende Tabelle 6a bezieht sich auf Auskünfte verschiedener Institutionen, die in der Tabelle 6b jeweils angegeben werden. Es konnten leider keine flächendeckenden Daten für Gesamtdeutschland zusammengestellt werden. Zudem ist davon auszugehen, dass bis auf Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen auch über die jeweiligen Institutionen nicht alle Betriebe erfasst werden konnten. Die Tabelle soll damit eher einen Eindruck über den Stand der momentanen Beschäftigung von Betriebsleitern vermitteln.

³⁴ Auszug TBN 2004, Ergebnisse Körperschaft 2004; Produktbereiche: 1: Produktion von Holz und anderen Erzeugnissen, 2: Schutz und Sanierung, 3: Erholung und Umweltbildung, 4: Leistungen für Dritte, 5: Hoheits- und sonstige behördliche Aufgaben. HB = Holzbodenfläche.

³⁵ Mündliche Mitteilung Regierungspräsidium Tübingen (BW), 16.01.06.

³⁶ Zu den rechtlichen Möglichkeiten siehe Abschnitt 1.3.6.

Land	Bezugsgröße	Kommunal (höh. Dienst) ³⁷	Kommunal (geh. Dienst)	Staatlich	Privat	über FBG
BW	ganzes Land	11 (9 Stadtkreise und 2 Forstämter)		Alle (außer die mit komm. Beamten)		0
BY	Mitglieder bayerischer Städtetag	5	5		1	
BB	ganzes Land	1	1 (Angestellter)	ca. die Hälfte	4	22
HE	ganzes Land	4	1	Rest	2 (höh. D.)	0
MV	ganzes Land	ca. 6				
NI	ganzes Land	2	13	35 (von Landesforstamt oder im Emsland von LWK); mit höherem und gehobenem Dienst)	unbekannt, Kommunen eher skeptisch	unbekannt
NW	Mitglieder Waldbesitzerverband	7	27 (darunter 5 Angestellte) +1 mittlerer Dienst	15	1 (geh. Dienst)	7 (meist durch staatliche Beamten geleitet)
RP	ganzes Land	0		alle		0
SL	ganzes Land	1 (Angestellter)	19	25	2 (1 geh. Dienst., 1 höh. Dienst)	
ST	ganzes Land			69		106 (diese werden von staatlichen Forstämtern betreut)
SN	ganzes Land	2		Alle (außer die mit komm. Beamten)		0
SH	ganzes Land	2	8	3 (mittlere Betriebsgröße) +FBGs	0	einige 100 kleine (1-10 ha) Betriebe von LWK geleitet
TH	ganzes Land	0		alle		

Tabelle 6: Betriebsleitung im Kommunalwald³⁸

³⁷ Gemeint ist die Befähigung zum höheren Dienst. sowie nächste Spalte: Befähigung zum gehobenen Dienst. Die Quellennachweise zu den Angaben sind im Anhang 12 aufgeführt.

Die Situation in den Bundesländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen stellt insofern eine Besonderheit dar, als hier die Betriebsleitung aus gesetzlichen und Kostengründen meist beim Staat liegt, eine Revierleitung aber auch häufig durch kommunale Beschäftigte durchgeführt wird. Tabelle 7 gibt einen Überblick über die in diesen Ländern beschäftigten Revierleiter:³⁹

Bundesland	kom. RL	staatl. RL	Quelle
BW	129	Alle, (außer die mit kom. Beamten)	Berechnung aus Tabelle kommunale Reviere von WBV 11.05.05; mündl. Mitteilung Regierungspräsidium Tübingen, am 16. Januar 2006
RP	156	Alle, (außer die mit kom. Beamten)	mündl. Mitteilung des Ministeriums, 06.02.2006
SN	7	Alle, (außer die mit kom. Beamten)	schriftl. Mitteilung Landesforstpräsidium, 30.01.2006
TH	14	Alle, (außer die mit kom. Beamten)	schriftl. Mitteilung des Ministeriums, 02.02.2006

Tabelle 7: Revierleitung in BW, RP SN und TH mit Quellen

Für die vorliegende Arbeit ist zudem interessant, wie viele Kommunen ihren Wald zertifizieren lassen und damit ihre Betriebe zu bestimmten Bewirtschaftungsstandards selbst verpflichten (Tab. 8):⁴⁰

³⁸ Grau hinterlegt bedeutet: gesetzlich nicht möglich; leere Felder bedeuten: Es erfolgte keine Angabe; eine Null bedeutet: Es gibt keine entsprechende Betriebsleitung in dem Land. LWK = Landwirtschaftskammer.

³⁹ Zu den rechtlichen Grundlagen siehe Abschnitt 1.3.6.

⁴⁰ Siehe beispielsweise Abschnitt 1.9.4, Abschnitt 2.4.1, Abschnitt 3 sowie viele Bezüge in Kapitel III.

Bundesland	Zertifizierte Betriebe insgesamt	Zertifizierte Waldfläche insgesamt in ha	davon PEFC Anzahl Betriebe	PEFC Waldfläche in ha	davon FSC Anzahl Betriebe	FSC Waldfläche in ha	davon Naturland Anzahl Betriebe	Naturland Waldfläche in ha
BW	867	455.113	846	431.747	21	23.366	0	0
BY	74	71.056	70	59.088	4	11.968	2	4.854
BB	6	11.742	1	1.098	5	10.644		0
HE	258	226.336	241	208.037	17	18.299	2	5.650
MV	7	9.032	1	2.150	6	6.882	0	0
NI	80	54.349	76	50.356	4	3.993	4	3.993
NW	91	131.585	70	110.706	21	20.879	3	3.391
RP	1.397	331.432	1.104	239.569	293	91.863	1	2.948
SL	42	31.527	29	21.318	13	10.209	2	4.301
ST	12	8.327	12	8.327				0
SN	12	11.153	11	9.651	1	1.502	0	0
SH	4	14.509	1	751	3	13.758	1	4.028
TH	185	53.662	183	52.403	2	1.259	0	0
Stadtstaaten	2	29.558	0	0	2	29.558	1	24.379
Deutschland	3.037	1.439.382	2.645	1.195.201	392	244.181	16	53.543

Tabelle 8: Übersicht über Anzahl und Fläche zertifizierten Kommunalwaldes⁴¹

Unter Heranziehung der voranstehenden Tabellen zu Waldfläche und Betriebsgröße gemäß Testbetriebsnetz lässt sich feststellen, dass ca. 36% der Betriebe und 66% der Waldfläche des kommunalen Waldeigentums **zertifiziert** sind.

⁴¹ Quellen: PEFC: PEFC-Tabelle Stand: 03.2006; FSC-Tabelle Stand: 01.03.2006 und eigene Erhebungen bei Gruppensertifizierungen; Naturland: Naturland-Tabelle Stand: 02.2003 abgeglichen mit FSC 03.2006; alle Naturlandbetriebe sind auch nach FSC zertifiziert. Diese drei häufigsten Zertifikate unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Standards (Naturland mit den höchsten, ähnlich FSC). Ausführlich zu den Unterschieden siehe ELLENBERG (2003 S. 9 ff.).

1.1.2 Beschreibung der Ausgangslage in kommunalen Forstbetrieben

*Kurzdarstellung der Status-quo-Organisationsstruktur*⁴²

Die meisten kommunalen Forstbetriebe in Deutschland werden als traditionelle Regiebetriebe im kommunalen Haushalt geführt und überwiegend durch einen staatlichen Beamten (in der Regel ein Beamter des höheren Dienstes) des für das entsprechende Gebiet zuständigen staatlichen Landesforstbetriebs geleitet. Auch die Revierleitung im Kommunalwald wird überwiegend von Bediensteten des staatlichen Landesforstbetriebs (in der Regel Beamte des gehobenen Dienstes) durchgeführt.⁴³ Die Kommune hat kein Vorschlags- oder Auswahlrecht bei der Bestellung des leitenden Fachbeamten und auch keine Weisungsbefugnis. Anders verhält es sich bei der Revierleitung, für die meist ein eingeschränktes Wahlrecht besteht.

In der Kommune wird in der Regel ein Sachbearbeiter mit dem Verwaltungsbereich Forst betraut. Der Gemeinderat beschließt den jährlichen und den periodischen Betriebsplan, der von den zuständigen Beamten der Landesforstbetriebe vorgeschlagen wird. Häufig gibt es einen Fachausschuss, der Entscheidungen vorab berät. In der Regel folgen die politischen Vertreter den Vorschlägen der Landesforstbetriebe (vgl. hierzu HENNE 1993, DINKELAKER 1999).

Aktuelle Rahmenbedingungen

Die allgemeinen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen befinden sich im Wandel. Immer stärker entwickelt sich der Staat vom Verfassungsstaat zum Gewährleistungsstaat, in dem der Staat den rechtlichen und strukturellen Rahmen bereit-

⁴² Eine ausführliche Darstellung der Organisationsstruktur erfolgt in den nachstehenden Abschnitten. Diese kurze Einführung ist für das Verständnis der folgenden Ausführungen notwendig.

⁴³ Die Betriebsleitung führt organisatorische und planerische Tätigkeiten durch und koordiniert die Betriebsausführung der Revierleitung für den gesamten Betrieb. Sie ist meist auch für den Verkauf und das Controlling zuständig. Die Betriebsausführung durch den Revierleiter umfasst die Organisation, Koordination und Durchführung oder Überwachung der einzelnen Aufgaben bzw. der Aufgabenerfüllungen für ein bestimmtes Gebiet (Revier). Auch eine funktionale Organisation ist in den meisten Bundesländern möglich, d.h. die Revierleitung ist nicht für ein Revier verantwortlich, sondern für eine bestimmte Funktion im gesamten Betrieb.

stellt und die Erfüllung von Aufgaben Anderen, insbesondere Privaten, überlässt.⁴⁴ Diese Tendenz wird vorangetrieben durch die Einbindung Deutschlands in die Europäische Union, deren Wirtschaftspolitik auf dem Prinzip eines offenen, wettbewerbsrechtlichen Binnenmarkts basiert. Die Eigenerstellung von Leistungen durch öffentliche Verwaltungen wird vor allem dann in Frage gestellt, wenn eine klare Auftragsformulierung und Vergabe an Dritte möglich ist. Im Bereich der Verwaltung sind zudem seit vielen Jahren Modernisierungsprozesse im Gang, um die Aufgaben, die ihr übertragen werden, nach dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit erfüllen zu können. Diese allgemeinen Rahmenbedingungen werden durch besondere aktuelle Phänomene im kommunalen und forstlichen Bereich geprägt. In diesem Zusammenhang sind vor allem zu nennen: die Finanzkrise der Kommunen, die Ertragskrise der Forstwirtschaft und die gestiegene Wertschätzung der Bevölkerung für den Wald.⁴⁵

Finanzkrise der Kommunen:

„Die Kommunen müssen inzwischen permanent mit hohen Milliardenbeträgen ihr Konto überziehen, um ihre Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger zu bezahlen. Sie können nur einen Bruchteil dessen investieren, was zur Sanierung öffentlicher Gebäude und Infrastruktur nötig wäre. Seit Jahren verfolgen die Städte einen strikten Sparkurs. Aber aus eigener Kraft können sie ihre Finanzprobleme nicht lösen.“ Präsident des Deutschen Städtetages UDE, 02.02.2006 zur Finanzlage der Kommunen⁴⁶

Die kommunale Wirtschaft befindet sich seit 1990 in einer schweren Finanzkrise.⁴⁷ Ursachen sind unter anderem die staatlich veranlassten Einnahmerückgänge bei der Steuer, vor allem bei der Gewerbesteuer; die durch angestiegene Arbeitslosigkeit steigende Anzahl von Sozialhilfeempfängern und sinkende Einnahmen beim Einkommenssteueranteil; der demographische Wandel sowie der staatlich veran-

⁴⁴ Ausführlich zu den Begriffen siehe SCHUPPERT (2003 S. 310 ff, S. 289 ff., 441 ff.), SCHUPPERT (2004b), (VON ARNIM 2004). Zur „Gewährleistungskommune“ siehe LIBBE et al. (2004 S. 117 ff).

⁴⁵ Zu weiteren aktuellen Herausforderungen für das Management von Forstbetrieben siehe OESTEN (2004 S. 11 ff).

⁴⁶ <http://www.staedtetag.de/10/presseecke/zitatensammlung/artikel/2006/02/02/00332/index.html> (Zugriff 14.04.06)

⁴⁷ Vgl. STICKLER (2000 S. 7 f., 15), ausführliche Daten zur Finanzkrise siehe Deutscher Städtetag (2003). Zu den Ursachen siehe beispielsweise STICKLER (2000 S 12 ff). Die Kosten der Deutschen Einheiten verstärkten die finanziellen Probleme öffentlicher Verwaltungen deutlich.

lasste Ausgabenanstieg ohne adäquate Einnahmensteigerung (LIBBE et al. 2004 16 f., 39 ff.). Hinzu kommt ein schleichender Autonomieverlust durch europäische Vorgaben.⁴⁸

Konsequenzen sind - bei einer wachsenden Verschuldung - Ausgabenenkungsprogramme, mit denen die Kommunen bei defizitären Haushalten verpflichtet sind, Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen, Bemühungen um Modernisierung der Verwaltung sowie Ausgliederungen und Privatisierungen. Aber auch die Stärkung lokaler Demokratie jenseits repräsentativ-demokratischer Pfade (Stichwort: Bürgerkommune) wird vorangetrieben.⁴⁹

Für die Zukunft will die momentane Bundesregierung die kommunalen Finanzen wieder stärken. Die Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und SPD für die 16. Wahlperiode sieht eine Neugestaltung der föderalen Rahmenbedingungen vor, welche die Haushalte von Ländern und Kommunen entlasten soll. Beispielsweise sollen die Steuereinnahmen der Kommunen 2006 stärker steigen als bei allen anderen Gebietskörperschaften. Es sollen gezielte Schritte zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte unter Berücksichtigung kommunaler Anliegen durchgeführt werden.⁵⁰

Reformen in der Forstwirtschaft:

Die Forstwirtschaft in Deutschland befindet sich seit Jahrzehnten in einer Ertragskrise, während derer die Aufwendungen stetig anwuchsen. Die Öffnung der sogenannten „Preis-Kosten-Schere“ im Sektor der Urproduktion, Kalamitäten, die zunehmende Globalisierung und Liberalisierung des Welthandels, Zusammenschlüsse auf der Holzabnehmerseite, aber auch Immissionsschäden ohne Ausgleich an Beständen und Boden können als Ursachen angeführt werden. Konkret bedeutet dies für viele öffentliche Forstbetriebe, für die Landesforstbetriebe sowie für viele der kommunalen Forstbetriebe im Durchschnitt der letzten Jahre negative Reinerträge.⁵¹

⁴⁸ Ausführlich zur Liberalisierungspolitik der EU-Kommission die Kommunen betreffend siehe LIBBE et al. (2004 S. 17 ff.) sowie die Verweise in Abschnitt 1.3.1.

⁴⁹ Vgl. VON ALEMANN et al. (1999), BOGUMIL/HOLTKAMP (2005).

⁵⁰ Ausführlich siehe Bundesministerium der Finanzen (2005).

⁵¹ Siehe Tabelle 5 sowie THOROE et al. (2005 S. 9 f.).

Konsequenzen sind die seit 1999 erfolgenden Veränderungsprozesse im Bereich der öffentlichen Betriebe. Neben internen Strukturänderungen, der Einführung geeigneter Rechnungslegungs- und Controllinginstrumente und Personalabbau wurde bzw. wird insbesondere die Änderung der Rechtsform vom Regiebetrieb zum Landesbetrieb über eine Anstalt öffentlichen Rechts bis hin zu privatwirtschaftlichen Rechtsformen wie GmbH und AG diskutiert und teilweise auch umgesetzt.⁵² Außerdem hat das Land Schleswig-Holstein angekündigt, seinen Landeswald verkaufen zu wollen (ANONYMUS 2006). Des Weiteren wurde im Saarland und in Bayern eine Trennung von Hoheitsverwaltung und Landesbetrieb vorgenommen; Sachsen-Anhalt wird 2006 diesem Beispiel folgen (ANONYMUS 2005).⁵³

Die konkrete Umgestaltung erfolgt auf unterschiedlichen Wegen; mit den Reformen ist jedoch eindeutig das Ziel verbunden, die monetären Ergebnisse der Betriebe zu verbessern, d.h. den Zuschussbedarf aus dem allgemeinen Haushalt zu verringern (NÜBLEIN 2005 S. 683). Die Situation der staatlichen Forstbetriebe ist für kommunale Forstbetriebe von besonderer Relevanz, da diese überwiegend staatlichen Forstämtern bewirtschaftet werden.⁵⁴ Vergrößerte Organisationseinheiten und Personalabbau führen zu steigenden Kosten und wohl auch zu einer Veränderung der Qualität des Dienstleistungsangebotes des Staates. Zudem laufen zurzeit drei kartellrechtliche Klagen gegen verschiedene Dienstleistungsangebote der staatlichen Betriebe.⁵⁵

⁵² Noch 1999 wurden alle Landesforstbetriebe als Regiebetriebe geführt; heute sind es nur noch drei (Baden-Württemberg, Brandenburg und Thüringen). Einen aktuellen Überblick über den Stand der Organisationsreformen in den Bundesländern gibt NÜBLEIN (2005).

⁵³ Das früher verbreitete Gemeinschaftsforstamt, in Süddeutschland Einheitsforstamt, hat die Hoheitsverwaltung (Kontrolle der Einhaltung und gegebenenfalls Durchsetzung von Rechtsnormen im Kommunal- und Privatwald), die Leistungsverwaltung (z.B. Vollzug der staatlichen Förderung, Betreuung und Beratung für der Kommunal- und Privatwald) und den Staatsforstbetrieb (Bewirtschaftung des staatseigenen Betriebs) gleichzeitig wahrgenommen.

⁵⁴ Zu den geschichtlichen Gründen siehe Abschnitt 1.2.

⁵⁵ Relevant für die Kommunen sind vor allem die Klage gegen die waldbesitzartübergreifende, gebündelte Rundholzvermarktung unter Regie der Landesforstverwaltungen/Staatsforstbetriebe (sog. „Rundholzverfahren“), die Klage gegen die Erbringung von Forstdienstleistungen durch Landesforstverwaltungen zu Unter-Kosten-Preisen und die damit einhergehende Behinderung privater Forstdienstleistungsanbieter (sog. „Dumping“-Verfahren) (ausführlich siehe REH 2005). Noch sind hier keine Entscheidungen gefallen. Wird der Klage „Rundholzverfahren“ Recht gegeben, müssen die Kommunen, die die Vermarktung durch das Land durchführen lassen, nach alternativen Vermarktungsmöglich-

Im kommunalen Bereich wird aufgrund dieser Entwicklungen der Ruf nach Stärkung der Eigentümerverantwortung laut.⁵⁶ Auch in diesem Bereich gibt es bereits einige Ansätze zur Reorganisation der Forstbetriebe - und wird es in Zukunft verstärkt geben.⁵⁷ Zudem werden immer wieder Überlegungen angestellt, den Wald zu verkaufen, die jedoch selten in die Tat umgesetzt wurden, da entsprechende Vorhaben oft auf den Widerstand der Bürger stoßen.⁵⁸

Steigende Wertschätzung der Bevölkerung für den Wald:

Den vorangehend beschriebenen Aspekten stehen Entwicklungen wie die rasch voranschreitende Urbanisierung und Individualisierung gegenüber, die eine gestiegene gesellschaftliche Wertschätzung der Waldnatur mit sich bringen.⁵⁹ Die Nachfrage nach Gemeinwohldienstleistungen in den Bereichen Schutz und Erholung hat sich erhöht, ohne dass die Betriebe dafür Leistungsentgelte erhalten (LANDSBERG 2001 S. 3).⁶⁰

Verschiedene Landeswaldgesetze wurden entsprechend der geänderten gesellschaftlichen Wertschätzung neu verfasst und auch eine Novellierung des Bundeswaldgesetzes wurde zwischenzeitlich angestrebt.⁶¹

keiten suchen. Wird der Klage „Dumping-Verfahren“ Recht gegeben, ist mit einer deutlichen Erhöhung der Kosten der Angebote des Staates für die Kommunen zu rechnen.

⁵⁶ Vgl. stellvertretend: Positionspapier des Deutschen Kommunalwaldes (2005).

⁵⁷ Vgl. RUPPERT (2002, 2004). Viele Kommunen lassen Organisationsgutachten von externen Beratern anfertigen. Nur wenige haben sich jedoch bisher für ein anderes Organisationsmodell entschieden. Die Kommunen bekommen außerdem in den letzten Jahren verstärkt Angebote von Seiten der Holzverarbeitenden Industrie, beispielsweise ihren Wald zu pachten. Die Betriebsleitung im Kommunalwald stellt sich immer mehr als ein neues Geschäftsfeld auch für private Dienstleister dar.

⁵⁸ Zu einer konfliktträchtigen Auseinandersetzung um kommunalen Waldverkauf, der letztendlich nicht durchgeführt wurde, siehe z.B. FÄHSER (2001).

⁵⁹ Zur Bevölkerungsmeinungen zu Wald und Forstwirtschaft siehe (PAULI 2000).

⁶⁰ Für das Jahr 1989 wurden der Mehraufwand und Minderertrag nach einer Studie der Universität München für den Körperschaftswald mit 63 DM beziffert (siehe auch STEENBOCK/SCHAEFER 1994 S. 435).

⁶¹ Vgl. §§ 26, 27 LWaldG Brandenburg und § 6 LWaldG Schleswig-Holstein sowie BMVEL: „Für den Wald“: Eckpunkte des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft zur Zukunft des Waldes von 2004.

Die beschriebenen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, in welche die kommunalen Forstbetriebe eingebettet sind, prägen die Entscheidungssituationen kommunaler Akteure.

1.2 Die geschichtliche Entwicklung

1.2.1 Geschichtliche Entwicklungsabschnitte der Gemeinden in Deutschland allgemein

*„Im späten 11. Jahrhundert setzte im westlichen Teil des Heiligen Römischen Reiches ein Vorgang ein, der in den Quellen mit den Begriffen *coniuratio* oder *communio* bezeichnet wird. In Cambrai beschworen die Bürger im Jahre 1077 eine schon lange geplante „Kommune“. Sie nutzten die Abwesenheit des bischöflichen Stadtherrn. Zuvor hatte sich bereits in Le Mans im Jahre 1070 eine Bewegung gebildet, eine Verschwörung, die sie Kommune nannten.“ Artikel *Kommune*. In: *Wikipedia, Die freie Enzyklopädie*. Bearbeitungsstand: 20. April 2006⁶²*

Die **germanischen dörflichen Siedlungen** entwickelten sich als „**Genossenschaft auf der Grundlage sesshaften Ackerbaus**“ (GERN 2003 S. 27). Es begann die Entwicklung der Markgenossenschaft. „Die Dörfer kann man sich in ihrer ursprünglichen Form als freie genossenschaftliche Vereinigung ihrer Einwohner vorstellen“ (DOLS/PLATE 1999 S. 1). Jedoch wurde diese Ordnung im **Mittelalter** durch das Herrschaftsrecht des Lehnsherrn um 1200 überlagert. Anders verhielt es sich bei den Städten, die eine rechtliche Sonderstellung hatten, welche sich im Mittelalter (ab dem 10. Jahrhundert) entwickelt hatte. Diese umfasste Privilegien, die bis zur unumschränkten Selbstverwaltung reichten.⁶³

Durch den landesherrlichen **Absolutismus** verloren die Städte im 17. Jahrhundert diese Sonderstellung und ihr auf genossenschaftlicher Basis entwickeltes Recht der Eigenverwaltung. „Nach dem Dreißigjährigen Krieg sind die Städte nur noch un-

⁶² Die Bürger von Cambrai wollten dem Bischof den Eintritt in die Stadt für den Fall verwehren, dass er die neue Eidgenossenschaft nicht anerkannte. Sie kämpften um Wehrhoheit, Gerichtsbarkeit und städtische Selbstverwaltung. Diese erste Kommune wurde niedergeschlagen.

Auch in Städten auf dem jetzigen Gebiet Deutschlands gab es kommunale Bewegungen (z.B. 1074 in Köln gegen den Erzbischof und 1073 in Worms).

⁶³ Zahlreiche Städte wurden zuvor schon von den Römern zur Zeit der Besetzung in Germanien geschaffen, die im 3. Jahrhundert nach Chr. durch den Einbruch der Alemannen und später mit der Völkerwanderung auf deutschem Boden untergingen (GERN 2003 S. 27 f.).

selbständige Verwaltungseinheiten im absolutistischen Fürstenstaat“ (DOLS/PLATE 1999 S. 2).⁶⁴

Anfänge der **modernen Selbstverwaltung** gingen von der Stein'schen Reform des Städtewesens durch die preußische Städteordnung von 1808 aus (mit Einfluss auch außerhalb Preußens), welche die Grundsätze der städtischen Autonomie, der Wahl der Vertretungsorgane durch die Bürger, der städtischen Steuerhoheit und einer beschränkten Staatsaufsicht beinhaltete (DOLS/PLATE 1999 S. 7). Nach einigen Rückschritten in der gemeindlichen Selbstverwaltung und bei den Versuchen, ein liberales Gemeinderecht zu schaffen,⁶⁵ wurde in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die gemeindliche Selbstverwaltung fester Bestandteil der verschiedenen Verfassungen (GERN 2003 S. 48).⁶⁶ Auch Möglichkeiten kommunaler Kooperationen fanden schon Eingang in das damalige Kommunalrecht (RENGELING 1982 S. 388). Die Kommunen übernahmen in der Folgezeit immer mehr Aufgaben. Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 schuf die institutionelle Garantie der Gemeindeselbstverwaltung, die dann in das Grundgesetz von 1949 übernommen wurde.

In der Zeit des Nationalsozialismus wurde die kommunale Selbstverwaltung fast vollkommen beseitigt. **1935** wurde die **Deutsche Gemeindeordnung** eingeführt. Sie „verwirklicht das Ideengut des Deutschen Reiches“ (DOLS/PLATE 1999 S. 5) und war deutschlandweit einheitlich gültig. Die Gemeindevertretung wurde zu einem reinen Beratungsgremium degradiert. Der Bürgermeister und der Gemeinderat wurden durch Staat und Partei ernannt (GERN 2003 S. 49). 1939 wurde das Reichszweckverbandsgesetz erlassen, das heute noch für einen Teil der Zweckverbände Gültigkeit hat (RENGELING 1982 S. 389).

In der **DDR** wurde **1957** das „Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht“ erlassen, wodurch auch für die Kommunen das Prinzip des demokratischen

⁶⁴ Vgl. hierzu auch (GERN 2003 S. 29).

⁶⁵ Ausführlicher hierzu und zur Entwicklung in den einzelnen deutschen Staaten im 19. Jahrhundert siehe GERN (2003 S.30 ff.).

⁶⁶ Über die tatsächliche Handlungsautonomie in den Kommunen sei auf die kritischen Anmerkungen von GREWE (2001 S. 242 f.) hingewiesen, der auf den starken Einfluss der Kommunalaufsicht hinweist. Die Gemeinden durften zwar über die Gemeindefinanzen entscheiden, „allerdings mussten diese Entscheidungen durch die Kommunalaufsicht genehmigt werden“ (GREWE 2001 S. 243). Er weist darauf hin, dass sich bei Kollisionen zwischen Staatsinteresse und Gemeindeinteresse die staatliche Seite den Ausschlag vorbehielt (GREWE 2001 S. 244).

Zentralismus verwirklicht wurde. „Die Gemeinden wurden – ähnlich wie im Nationalsozialismus – **zur unteren staatlichen Verwaltungsebene ohne eigenen Wirkungskreis** ... und **ohne Rechtsfähigkeit** ... degradiert. Verfestigt wurde dieser Rechtszustand durch das ‚Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR von 1985‘“ (GERN 2003 S. 49 f.). 1990 wurde dann noch vor der Deutschen Einheit das ‚Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung der DDR‘ erlassen, das in den Jahren 1993 und 1994 durch eigenständige Kommunalverfassungen der neuen Bundesländer abgelöst wurde.

In den **westdeutschen Ländern** lebte **nach 1945** die kommunalverfassungsrechtliche Vielfalt wieder auf. Da das Gemeinderecht in die Zuständigkeit der Länder (Art. 70 GG) fällt, verabschiedeten diese in den Folgejahren unterschiedliche Gemeindeordnungen, die sich inhaltlich ähnlich sind. Nach und nach wurden auch Gesetze über kommunale Gemeinschafts- bzw. Zusammenarbeit von den Ländern geschaffen, die im Laufe der Zeit neu verfasst wurden.⁶⁷ Wesentliche Änderungen erfuhren die Gemeindeordnungen zwischen 1967 bis 1979 durch die **Gemeindegebietsreformen**. Diese hatten zum Ziel, kleinere Gemeinden zu größeren leistungsfähigeren Verwaltungseinheiten zusammenzuschließen, d.h. durch die Bildung von größeren Einheiten, durch Eingemeindung (der Name der größeren Kommune wurde behalten) oder durch Vereinigung benachbarter Gemeinden (meist wurde ein neuer Name gewählt) Einsparungen und Effizienzsteigerungen zu erreichen.⁶⁸ Während dieser Zeit hatte die ‚Gemeinwohlformel‘ Hochkonjunktur. ‚Landesverfassungen und Gesetze ließen vielfach eine Gebietsänderung nur aus ‚Gründen des öffentlichen Wohls‘ zu‘ (VON BEYME 2002 S. 138).⁶⁹

⁶⁷ Siehe hierzu RENGELING 1982 (S. 390 f.).

⁶⁸ In den alten Bundesländern wurde die Zahl der Gemeinden von 24.078 auf 8.506 reduziert (GERN 2003 S. 150). Im genannten Zeitraum erfolgte auch die Kreisreform. „Die ersten Landkreise im heutigen Sinne wurden gebildet, als Preußen sein Staatsgebiet am 30. April 1815 in Provinzen und Regierungsbezirke und anschließend am 23. April 1816 in Landkreise aufteilte. Schon wenige Jahre danach wurden die ersten ‚Kreisreformen‘ durchgeführt, bei denen einzelne Landkreise aufgelöst und mit benachbarten Kreisen vereinigt wurden. ... Die größten Kreisreformen wurden in Westdeutschland .. in den 1960er und 70er Jahren durchgeführt“ (Artikel Gebietsreform. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 18. April 2006).

⁶⁹ Siehe hierzu auch GERN (2003 S. 142 ff.). Ausführlich zum Gemeinwohlbegriff siehe Abschnitt 2.

Seit der Wiedervereinigung führen auch die neuen Bundesländer Gemeindereformen durch, die bis heute noch nicht abgeschlossen sind. 2003 gab es 7.500 Gemeinden in den neuen Bundesländern (GERN 2003 S. 151).⁷⁰

1.2.2 Die Entstehung des Waldeigentums von Gemeinden

„Mit eine der ältesten Waldbesitzarten im deutschsprachigen Raum ist die bereits im Recht der ripuarischen Franken (7. Jh.) genannte silva communis, der von den Bauern gemeinschaftlich genutzte Wald, der spätere Markgenossenschaftswald, aus dem zuletzt, oft erst im 19. Jh., der Gemeindewald hervorgegangen ist.“
HASEL 1985 S. 89 f.

Waldeigentum entstand erst durch knapper werdendes Land. Das **ripuarische Recht** (der sogenannten Uferfranken, 7. Jh.) unterschied bereits königlichen, gemeinschaftlichen (silva communis) und privaten Wald (HASEL 1985 S. 59). Silva communis war von den Bauern gemeinschaftlich genutzter Wald. Die Verknappung der Nutzungsmöglichkeiten machte eine Regelung der Nutzung notwendig. Zur Ordnung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten und zur Interessenvertretung nach außen wurden im **Hoch- und Spätmittelalter** rechtliche Organisationen geschaffen: die **Markgenossenschaften**, deren Mitglieder Bauern waren.⁷¹ Häufig bildeten auch mehrere Dörfer, die gemeinsam den entsprechenden Wald genutzt haben, eine Markgenossenschaft.

Man unterscheidet zwischen freien Markgenossenschaften und grundherrlichen Markgenossenschaften. Erstere wickelte ihre Angelegenheiten selbst ab; ihr Organ war die Märkerversammlung, welche über die Nutzung des Markwaldes entschied. Diese wählte die Markbeamten, der Oberste wurde zum Obermärker.

Die grundherrlichen Markgenossenschaften wurden auf grundherrlichem Boden errichtet, oder ein Grundherr hatte sich das Amt des Obermärkers verschafft (HASEL 1985 S. 92). Seit Ausbildung der Landesherrlichkeit (14. Jh.) ernannten sich Landesherrn oft selbst zum Obermärker und erließen auch Waldordnungen. Markwald wurde dann oft mit landesherrlichem Wald zusammengefasst und ging in den Besitz des Landesherrn über.

⁷⁰ 1993 begann auch die Kreisreform in den neuen Bundesländern. Ausführlich hierzu siehe GERN (2003 S. 156).

⁷¹ Mark bedeutet Grenzpunkt. Eine Gemarkung ist ein zusammenhängender Flurbesitz. Dazu gehört auch die Allmende als ein in gemeinschaftlicher Nutzung stehendes Gemeindeland mit Wald, Weide und Gewässer.

Im **17./ 18. Jh.** kam es zu vielen Klagen über „die mißbräuchliche Nutzung und den schlechten Zustand der Markwaldungen“ (HASEL 1985 S. 93). Die Waldordnungen der Landesherren wurden nicht beachtet; die eingesetzten Forstknechte waren zum Teil machtlos. Verbote, Holz des Markwaldes an andere Gemeinden zu verkaufen, wurden nicht eingehalten. Es kam auch zu Streitigkeiten unter den Dörfern. Die Folge dieser Ereignisse war die Waldteilung (z. T. schon seit dem 13. Jh.), welche in größerem Umfang seit dem 16. Jh. und vor allem im 18. und **zu Beginn des 19. Jh.**, gestützt durch den Liberalismus, nachgewiesen wurde. Dabei ging der Markgenossenschaftswald hauptsächlich in drei andere Eigentumsarten über: (1) Durch **Teilung** unter den Markgenossen entstand Privatwald; (2) Wald wurde „der Korporation [Körperschaft] der bisher Berechtigten als Gemeinschaft zugesprochen“ und zu Realgemeindewald, dem heutigen Gemeinschaftswald⁷²; (3) Wald wurde unter den beteiligten Gemeinden verteilt und wurde damit zu Gemeindewald. Die Nutzung des Waldes diente dann meist der Deckung des Finanzbedarfs der Gemeinde (HASEL 1985 S. 97).⁷³ Außerdem wurde schwer zugänglicher, entfernt liegender Wald an Oberhängen oft zu Gemeindewald (HASEL 1985 S. 89).

Städtischer Waldbesitz entstand auf verschiedene Arten (HASEL 1985 S. 63, 97 f.):⁷⁴

- Gemeindewald wurde Stadtwald, als die Gemeinde zur Stadt erhoben wurde.
- Die Stadt war ein früheres Mitglied in einer Markgenossenschaft und nach der Teilung entstand Stadtwald, oder die Stadt hatte in der Markgenossenschaft die Führungsrolle, so dass der gesamte Wald zum Stadtwald wurde und den anderen Mitgliedern nur Nutzungsrechte zugestanden wurden.
- Machtvolle Städte machten Nutzungsrecht zu Eigentumsrecht.
- Stadtwald entstand durch Schenkung oder Übertragungen aus Königsgut oder herrschaftlichem Besitz.

Zur Bildung von Markgenossenschaften siehe auch MANTEL (1990 S. 162 f.).

⁷² Gemeinschaftswald gilt rechtlich als Privatwald (er kann aber auf Antrag wie Körperschaftswald behandelt werden).

⁷³ Oft geschmälert durch Brennholzrechte der Bürger und durch die alte Korporation der Beteiligten (Gabelholzrechte, HASEL 1985 S. 97).

⁷⁴ Zur Differenzierung zwischen Gemeinde und Stadt siehe Abschnitt 1.4.1.

- Stadtwald entstand durch Kauf (vom König oder von Klöstern) oder durch Verpfändung des Kaisers an die Stadt (Darlehensgeber), die nicht wieder eingelöst wurde und in ihren Eigentum überging.
- Stadtwald entstand durch Eingemeindung umliegender Gemeinden.

Die Besitzverhältnisse änderten sich noch einmal bei der Gemeindegebietsreform (siehe Abschnitt 1.2.1).

1.2.3 Einfluss des Staates auf die kommunale Waldwirtschaft: Bindung an die Landesforstverwaltungen

„Wie traurig aber die Folgen sind, wenn den Gemeinden und Privaten erlaubt ist, ihre Wälder nach Willkür zu benutzen und zu bewirtschaften, dies können viele bevölkerte Gegenden in Deutschland dokumentieren. Dort sind viele Gemeinde- und Privatwaldungen in von Holz entblößte schlechte Viehweiden verwandelt worden, und große Landstriche, wo vor 100 Jahren Überfluß an Holz war, sind jetzt so arm dran, daß man die Heidestengel, das Stroh und sogar den Kuhmist dazu benutzt, um sich im Winter gegen die Kälte zu schützen ...“. HARTIG 1816 S. 85 zitiert in GREWE 2001 S. 219

Erste staatliche Einflussnahme auf den Gemeindewald bzw. Markgenossenschaftswald entstand durch die sich entwickelnde Forstgesetzgebung wegen der Sorge um die geordnete Nutzung des Waldes. Dies erfolgte in der **Zeit der lokalen Waldordnung** (seit dem 9. Jh.) über Verbotsklauseln und Weistümer.⁷⁵

Dem folgte die **Zeit der Landesherrlichen Forstordnung**. In dieser Zeit führten die Landesherrn mittels ihrer Hoheitsgewalt für ein großes Gebiet Ordnung zur Regelung der Waldwirtschaft ein (HASEL 1985 S. 107). Die Landesherrn erweiterten das Aufsichtsrecht über die Markwaldungen. Das Forstregal (16. Jh.) auf sämtliche Waldungen ihres Territoriums und der Wildbann entstanden. Die so entstandene Forsthoheit der Landesherrn umfasste die Oberaufsicht und die Forstgerichtsbarkeit. Es kam zu unterschiedlicher territorialer Ausübung der Forsthoheit: In Süd- und Mitteldeutschland wurde sie früher und strenger als in Norddeutschland ausgeübt, da die betreffenden Gebiete früher und dichter besiedelt und damit die Wirtschaft stärker entwickelt war und es so früher zu Holzangel kam.

⁷⁵ Unter Weistümern verstand man schriftliche Festlegungen des in der Regel wesentlich älteren Gewohnheitsrechts zwischen den Grundherren und den Markgenossen über die Nutzung der Mark. Oft musste der Markgenosse einen Bedarf an Nutzholz beim Obermäker oder einem Markbeamten anzeigen und rechtfertigen (HASEL 1985 S. 104 ff.).

Vor allem die Markwäldungen waren zunehmend landesherrlicher Aufsicht unterworfen. Folgende Ausprägungen können unterschieden werden:

- allgemeine landesherrliche Aufsicht über Gemeindewald
- landesherrliche Forstbeamte wirkten bei der Nutzung des Waldes mit (Genehmigungspflichtigen, Anweisungszwang für Holzhiebe)
- die ganze forsttechnische Betriebsführung (Beförderung) ging an die landesherrlichen Forstbeamten über
- Übergangsformen

Wo die städtische und ländliche Selbstverwaltung noch vorhanden war, wurde diese im 17. und 18. Jh. im Rahmen des Absolutismus weitgehend ausgehöhlt; dies betraf auch die Mark- bzw. Gemeindewälder. Die Landesforstgesetzgebung entwickelte sich von da an in mehreren Phasen:

Die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts war vom **Liberalismus** geprägt. Die Existenz des Staats wurde in Frage gestellt - vor allem auch dessen wirtschaftliche Betätigung. Damit gingen Bestrebungen zum Verkauf von Staatswald einher (HASEL 1985 S.73 ff.). Zu dieser Zeit wurde von den staatlichen Forstleuten der schlechte Zustand der Gemeindewälder in Deutschland beklagt. Georg Ludwig HARTIG beispielsweise sprach in diesem Zusammenhang in seinem Aufsatz von 1816 (S. 85): „Ist es rathsam oder nötig, die Gemeinde- und Privatwäldungen der forstpolitischen Aufsicht zu unterwerfen?“ den Gemeinden die Fähigkeit zu gemeinwohlorientierter und nachhaltiger Bewirtschaftung ab - angesichts schwieriger ökonomischer Verhältnisse ihrer Bürger. Eine strenge forstliche Aufsicht über die Gemeindewäldungen wurde gefordert. Trotz der Tatsache, dass zahlreiche Wälder nach der Revolutionszeit in einem schlechten Zustand waren, weist GREWE (2001 S. 219) auf den Kontext dieser Äußerungen hin, da die Frage nach Staatswaldverkauf zur Deckung der Staatsschulden aus der Kriegszeit und auch die Freigabe von genossenschaftlicher, kommunaler und privater Waldwirtschaft diskutiert wurde. „Derart zentrale forstpolitische Fragen betrafen die persönlichen Zukunftsaussichten des ganzen Berufsstandes“ (GREWE 2001 S. 219 f.). Von staatlicher Seite wurde die Sicherung einer nachhaltigen Bewirtschaftung (als Gemeindeinteresse) wegen des kurzfristigen Bedarfs der Einwohner in Frage gestellt. Die Legitimation für die Ausdehnung des staatlichen Einflusses auf die kommunalen Waldgebiete wurde daher im „Erhalt und [der] Steigerung der Holzproduktion für künftige Generationen und [der] dafür notwendigen Eindämmung der individuellen Willkür bei der

Nutzung“ gesehen (GREWE 2001 S. 222). Anders als in anderen gemeindlichen Bereichen zur **Zeit der modernen Selbstverwaltung der Kommunen** kam es im forstlichen Bereich zu einer starken staatlichen Reglementierung des kommunalen Waldbesitzes. Diese Entwicklungen reichen weiter bis zum französischen Recht zurück, das die Gemeindewaldungen unter staatliche Verwaltung stellte. Dies betraf Luxemburg und das linksrheinische Rheinland. Während der Französischen Revolution wurden die französischen Gemeindewälder der staatlichen Einheitsforstverwaltung unterstellt. Ebenso geschah es im Großherzogtum Luxemburg. Erst 1885 erlangten die pfälzischen Gemeinden ein Mitspracherecht bei der Bewirtschaftung ihrer Wälder. In der preußischen Rheinprovinz durften die Gemeinden ab 1816 ihre Wälder selbst verwalten, jedoch bestanden stark einschränkende Nutzungsvorschriften. Zur Umsetzung der staatlichen Forstpolitik kam den Gemeindewaldhütern, die vom Gemeinderat vorgeschlagen wurden und meistens aus der Gemeinde stammten, eine zentrale Rolle zu. Kooperierten diese mit der staatlichen Forstverwaltung, standen sie in zahlreichen Konflikten mit der Gemeindebevölkerung. Die Waldhüter standen damit im Spannungsfeld zwischen Einhaltung der Rechts- und Verwaltungsnormen und den Erwartungen ihres sozialen Umfeldes. „In den Augen der Forstverwaltung führte diese Praxis auf mehrfache Weise zur Korruption“ (GREWE 2001 S. 230). Es wurde ein Ernennungsrecht der Gemeindewaldhüter durch die Verwaltung gefordert und 1852 im Bereich der französischen Verwaltung auch festgelegt. Die Einhaltung der Normen wurde von den Dorfbewohnern und den Gemeindeorganen untereinander eingefordert. Jedoch wurden Beschwerden gegen den Waldhüter laut, als „zielgerichtete Methoden der Landbevölkerung, um sich missliebige oder ungerechte Amtsträger vom Leib zu schaffen“ (GREWE 2001 S. 232). Die entstehenden Konflikte wurden nach GREWE (2001 S. 233), langfristig gesehen, zum Anlass dafür genommen, dass die Gemeinden immer stärker in den Staat eingebunden wurden.⁷⁶

⁷⁶ Ein Beispiel dafür ist der Erlass des Körperschaftswaldgesetzes in Württemberg aus dem Jahre 1875, durch den die Forstaufsicht neu geregelt wurde. Allerdings wurde gleichzeitig das Prinzip der Beförderung verlassen und zur technischen Betriebsaufsicht übergegangen. Die Staatsforstverwaltung übernahm jedoch die Betriebsführung gegen Kostenersatz, was von vielen Gemeinden wahrgenommen wurde (DINKELAKER 1999 S. 48). In Baden wurde bereits 1833 ein umfassendes Forstgesetz erlassen, das für den Gemeindewald 1936 durch die Gemeindewaldwirtschaftsverordnung als Vollzugsverordnung ergänzt wurde (DINKELAKER 1999 S. 47). 1913 wurden in Baden die kommunalen Waldhüter verbeamtet und im Jahre 1939 die Ausbildung und Besoldung durch die Novelle des Forstgesetzes geregelt. Ähnliches geschah in Südwürttemberg 1949 (HASEL 1985 S. 131).

In der preußischen Rheinprovinz strebte die Forstverwaltung danach, den Zustand der Gemeindewälder zu „verbessern“. Eine starke Übernutzung durch Streurechen und Waldweide wurde beklagt, die zum Ruin führen würde, „wenn nicht das einzige Mittel seiner Rettung – unangesetzte Nadelholzkulturen – angewendet werden.“⁷⁷ Da dies der gemeindlichen Bevölkerung aufgrund ihrer Nutzeninteressen widerstrebte (Viehweide und Streunutzung im Laubwald), wurden rechtliche Zwänge veranlasst. GREWE (2001 S. 236) nennt daher Nadelholzhochwälder in Kommunalwaldgebieten einen „zuverlässigen Indikator für massive staatliche Eingriffe in die Bewirtschaftung der Gemeindewälder.“ Der Einfluss war in „Rheinbayern“ noch stärker ausgeprägt, wo die Gemeindewälder von der Staatsforstverwaltung mitbewirtschaftet wurden und die Gemeinden kaum Einfluss besaßen. Im weiteren Verlauf des 19. Jh. wurden durch den Einfluss der Staatsforstverwaltung erhebliche Holzvorräte auf Kosten der zeitgenössischen Generation angespart (GREWE 2001 S. 238 f.). Die Einnahmen aus dem Gemeindewald stand der Gemeinde (abzüglich der Kosten für die Bewirtschaftung und der Grundsteuer) zu. Diese Einnahmen hatten für viele Gemeinden eine große Bedeutung und gaben den Gemeindeorganen einen finanziellen Handlungsspielraum. Diese finanzielle Bedeutung des Gemeindewaldes blieb vielerorts bis zum II. Weltkrieg erhalten.

Nach dem Ersten Weltkrieg sollte ein für alle Waldbesitzarten geltendes Reichsforstgesetz eingeführt werden, was am Widerstand der Länder scheiterte. Ein zweites Mal wurde die Idee eines Reichsforstgesetzes in der Zeit des Nationalsozialismus aufgegriffen. Der Entwurf beinhaltete die Forstaufsicht über Wälder, die nicht Staatswald sind. Für den Gemeindewald wurde sie scharf gegenüber der Kommunalaufsicht abgegrenzt. Des Weiteren wurde die Bewirtschaftung des Gemeindewalds durch staatliche Forstbehörden als Regelfall bestätigt, und das Forstrecht sollte als Sonderrecht gegenüber dem Kommunalrecht gelten. Wegen des Kriegsbeginns wurde das Reichsforstgesetz nicht verabschiedet. Erst 1975 wurde ein, allerdings auf Rahmenbestimmungen beschränktes, Bundeswaldgesetz in Kraft gesetzt. Nach HASEL (1985 S. 129) bildete der Entwurf des Reichsforstgesetzes jedoch ein Modell, auf dem die in der Nachkriegszeit erlassenen Waldgesetze von Bund und Ländern aufbauen konnten.

⁷⁷ Zitat in GREWE (2001 S. 235) aus HACHENBERG, F. 1991: Bemühen um Waldwiederaufbau – Forstunruhen im Vorderhunsrück 1847/48, in Landeskundliche Vierteljahrsblätter 37 (1991), S. 67-77, 73.

Die neuen Gemeindeordnungen der deutschen Länder **nach dem II. Weltkrieg** betonen das Selbstverwaltungsrecht. Gesetzliche Einschränkung erfährt die Selbstbestimmung durch das Forstrecht, das als Sonderrecht anerkannt wurde. Von diesen Einschränkungen ist Süddeutschland im besonderen Maße betroffen. Als Gründe werden beispielsweise für Baden-Württemberg die besondere Bedeutung des Waldes für die Landeskultur, seine ethische und hygienische Wirkung, die Rohstoffversorgung sowie die „besondere Natur der Forstwirtschaft“ und die „mangelnde forstliche Sachkunde der waldbesitzenden Gemeinden“ genannt (MANTEL 1960 S. 102, 105). Im Nordteil von Rheinland-Pfalz (Hessen-Nassau) kam es durch den Organisationserlass von 1946 zu einer Verstaatlichung der gesamten Forstverwaltung; Einheitsforstämter entstanden (HACHENBERG 1981 S. 239, 243).⁷⁸ Die Forstbeamten der Gemeinden wurden in den Staatsdienst übernommen. Einer Verfassungsbeschwerde von 1946 durch den Amtsbürgermeister in Konz wurde 1948 Recht gegeben und 1949 modifizierende Übergangsbestimmungen bis zum Inkrafttreten eines einheitlichen Landesforstgesetzes erlassen.⁷⁹ Rheinland-Pfalz hat in seinem Landesforstgesetz von 1950 einen Ausbildungszwang nach den Regeln des gehobenen Dienstes vorgesehen und die Möglichkeit, kleine Waldungen zu größeren Dienstbezirken zusammenzulegen, eingeführt. Darüber hinaus wurde die staatliche Beförderung (Forstbetriebsdienst) bei einem entsprechenden Antrag der Gemeinde gesetzlich verankert. „Andere Länder sind ihnen gefolgt“ (HASEL 1985 S. 131).

In Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden wurde in Rheinland-Pfalz eine Novelle zum Landeswaldgesetz erarbeitet und 1971 die Neufassung bekannt gegeben (HACHENBERG 1981 S. 271). Der frühere Verwaltungskostenbeitrag für die mitwirkende Tätigkeit der Forstämter entfiel. Dadurch sollte „den kommunalen Waldbesitzern eine gewisse Kostenentlastung für die im Gesetz aufgegebenen Sonderleistungen des Gemeindewaldes für die Allgemeinheit eingeräumt werden“ (HACHENBERG 1981 S. 273). In Hessen erfolgte 1970 durch die Forstgesetznovelle eine landesweit obligatorische Beförderung durch staatliche Forstbe-

⁷⁸ Als Ursache hierfür werden auch die Reparationsleistungen und der Wiederaufbau des Landes nach dem Krieg genannt, die vor allem auch der Kommunalwald wegen seines hohen Flächenanteils erfüllen musste (HACHENBERG 1981 S. 236 ff., S. 282).

⁷⁹ HACHENBERG (1981 S. 247 ff., siehe S. 250 zu den Inhalten der Bestimmungen).

triebsbeamte.⁸⁰ Um diesen Eingriff in die Personalhoheit abzumildern, wurde den Gemeinden ein Mitbestimmungsrecht bei der Besetzung der Revierleiterstelle eingeräumt, wenn das entsprechende Revier zu mehr als der Hälfte aus Gemeindewald bestand. Eine Verfassungsbeschwerde von drei Gemeinden (Bad Orb, Schlüchtern, Weilmünster) beim Bundesverfassungsgericht 1971 wurde auf der Grundlage einer Stellungnahme vom Ministerium für Landwirtschaft und Forsten nicht zur Entscheidung angenommen, da sie keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hätte (HENNE 1993 S. 201 ff.). 1978 versuchten die kommunalen Spitzenverbände und der Hessische Waldbesitzerverband noch einmal zu den Regelungen vor 1970 zurückzukehren, jedoch konnten entsprechende Änderungen erst durch die Novellierung des Gesetzes 2000 erreicht werden.

Von der Nachkriegszeit bis heute sind die gesetzlichen Einschränkungen der Selbstbestimmungsmöglichkeiten der Kommune im Hinblick auf ihre Forstbetriebe je nach Landeswaldgesetz des jeweiligen Bundeslandes sehr unterschiedlich, wobei diese Einschränkungen in Süd- und Mitteldeutschland stets größer waren und noch sind. Es bestehen jedoch Tendenzen zur Lockerung der gesetzlichen Reglementierung.⁸¹

Dort, wo die Kommune die Wahl bezüglich der Leitung ihrer Forstbetriebe hatte, haben in der Nachkriegszeit viele die Bewirtschaftung der Gemeindewälder an den Staat abgegeben – vornehmlich wegen der günstigen Bewirtschaftung und des Rückgangs der finanziellen Bedeutung der Forstbetriebe für den kommunalen Haushalt durch ständig sinkende Erlöse aus dem Betrieb bei steigenden Einnahmen aus Steuern (BECKER 1994 S. 443). In der Folge wurde die Führung des Forstbetriebs nicht mehr als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe angesehen und das

⁸⁰ Vgl. HENNE (1993 S. 198 ff.). In den 50er Jahren wurde die Gefahr gesehen, dass die Gemeinden zur Minderung ihrer Lasten stärker als zulässig in die Waldsubstanz eingreifen könnten. „Niemand kamen offensichtlich Zweifel, ob das Argument, dass man den kommunalen Waldbesitzern eine nachhaltige Bewirtschaftung nicht zutrauen könne, noch zeitgemäß war“ (HENNE 1993 S. 193). Ende der 60er Jahre war dann die Landesforstverwaltung bestrebt eine flächendeckende Umorganisation durchzuführen (HENNE 1993 S. 200 ff.). Ausgenommen von den Verstaatlichungen waren Wiesbaden und Frankfurt (HENNE 1993 S. 199).

⁸¹ Durch einen Vergleich der rechtlichen Ausführungen von LÜCKGE (1991) und RUPPERT (2002) kann diese Aussage nachvollzogen werden. Deregulierungsansätze sind beispielsweise bei den Waldgesetzesnovellen von HE 2000, RP 2001, und BY 2004 erkennbar. Zu den aktuellen Vorschriften zur Betriebs- und Revierleitung in den Landeswaldgesetzen siehe Abschnitt 1.3.6.

Interesse an einer Ausschöpfung der wirtschaftlichen Potenziale des eigenen Waldes nahm ab.⁸²

Entwicklung des Kommunalwaldes seit 1945 in den Ostdeutschen Bundesländern

Am 29.10.1945 wurde die „Ordnung der Forstwirtschaft in der sowjetischen Besatzungszone“ erlassen, nach der die gesamte Forstwirtschaft in eine einheitliche Verwaltung und Bewirtschaftung überführt wurde. Es entstanden Einheitsforstämter. Den kommunalen Forstbetrieben wurde aber eine eigene Verwaltung zugestanden. 1948 wurde dann jedoch der Kommunalwald zu Volkseigentum und in Kommunalwirtschaftsunternehmen eingegliedert. Diese wurden dann von Kreisforstämtern verwaltet und unterlagen damit den Bestimmungen des Volkswaldes. 1952 wurden staatliche Forstbetriebe gegründet, welche die Vermögenswerte übernahmen und damit auch die Bewirtschaftung des Kommunalwaldes (MANIG/VERCH 2004 S. 16).

In der DDR gab es kein Waldgesetz. Der Kommunalwald wurde nach den Rechtsvorschriften für den Volkswald geführt. Erst nach der Wiedervereinigung erhielten die neuen Bundesländer Waldgesetze, die sich an die westdeutschen Gesetze anlehnten.

1991 begann die Treuhandanstalt mit der Rückübertragung des Kommunalwaldes an die Kommunen.⁸³

Aufgrund der derzeit angespannten wirtschaftlichen Situation der Gemeinden setzen sich viele Kommunen wieder intensiver mit ihren Forstbetrieben auseinander. Zumindest eine Eigenfinanzierung wird gefordert. Diese Fähigkeit ist aber in vielen kommunalen Forstbetrieben trotz z.T. beachtlicher staatlicher Förderungen nicht gegeben - und dies in einer Zeit, in der sowohl der Wille als auch die Fähigkeit der

⁸² Vgl. SCHAEFER (2002 S. 39).

⁸³ Die Treuhandanstalt wird 1995 in die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben umbenannt. 1992 wird die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) zur Reorganisation des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens gegründet, die 1993 Grundsätze zur Bewirtschaftung des ehemaligen volkseigenen Waldes erarbeitet (MANIG/VERCH 2004 S. 21) Der Prozess der „Waldflächenkommunalisierung“ ist nun nahezu abgeschlossen (MANIG/VERCH 2004 S. 21).

Kommunen zu Verlusthinnahmen deutlich begrenzt sind. Die Betriebe geraten somit mehr und mehr unter Rechtfertigungsdruck.

1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands sind die Kommunen in ein dichtes Geflecht von rechtlichen Rahmenbedingungen des Bundes und der Länder eingebunden. Von besonderer Bedeutung sind vor allem folgende Rechtsgrundlagen (Tabelle 9):

- EU-Recht (1.3.1)
- Verfassungsrecht (1.3.2)
- Kommunalrecht (1.3.3)
 - Haushaltsrecht (1.6.)
- Wirtschaftsrecht (1.3.4)
 - Wettbewerbsrecht (1.3.4)
 - Vergaberecht (1.3.4)
 - Vertragsrecht (1.3.4)
- Öffentliches Dienstrecht (1.3.5)
- Forstrecht (1.3.6)
- Steuerrecht (siehe SCHULER S. 1996 187 ff., RUPPERT 2002 26 ff.)
- Gerichtliche Entscheidungen
- Bestimmungen zum Vollzug der Gesetze

Tabelle 9: Bedeutende Rechtsgrundlagen für Kommunen und ihre Forstbetriebe

1.3.1 EU-Recht

Zurzeit existiert noch kein eigenständiges gesamteuropäisches Kommunalrecht. Das EG-Recht erfasst jedoch alle Kommunen in den Mitgliedsstaaten. „Sie sind damit elementarer Bestandteil der Europäischen Union und nehmen an dem europäischen Integrationsprozeß teil. Sie bilden als **Kommunalunion** oder **Kommunalgemeinschaft** die vierte Ebene der EG“ (STOBER 1996 S. 42). Der Vertrag über eine Verfassung für Europa erkennt in Art. I-5 Abs. 1 die grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung an (Verfassungsentwurf: 06.08.2004). Bisher wichtigstes völkerrechtliches Dokument für Kommunen ist die am 01.09.1988 in Kraft

getretene „Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ (BGBl. 1987 II S. 66 ff.). Diese verpflichtet die Vertragsparteien zu Anerkennung des Grundsatzes der kommunalen Selbstverwaltung. Sie wurde von fast allen Mitgliedsstaaten (einschließlich Deutschland) unterzeichnet.⁸⁴

Die sonstigen Rechtsgrundlagen der EU haben vor allem auf den Wettbewerb, das Vergabewesen und die Rechnungslegung der Kommunen Einfluss.⁸⁵

1.3.2 Verfassungsrecht

Für den kommunalen Bereich sind im **Grundgesetz** vor allem Art. 28 (Recht zur Selbstverwaltung) und Art. 20 (demokratischer, sozialer, föderal ausgestalteter Rechtsstaat) von Bedeutung. Art. 28 garantiert die kommunale Selbstverwaltung. „Kommunen sind demnach eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung in ihrem Gebiet, die das Wohl der Eigentümer in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe fördern“ (CRONAUGE/WESTERMANN 2003 S. 26).⁸⁶ Diese Gewährleistung besteht jedoch „im Rahmen der Gesetze“ d.h. der Gesetzgeber kann diese Aufgaben sowie deren Durchführung im Einzelfall näher bestimmen. Dies gilt aber nicht uneingeschränkt, da nach dem Bundesverfassungsgericht der Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht ausgehöhlt werden darf.⁸⁷ Mit der Verpflichtung der Kommune, das Wohl der Einwohner zu fördern, wird die „örtliche Gemeinwohlpflichtung“ und „Daseinsvorsorge“ der Kommunen begründet (STOBER S. 164 ff.).⁸⁸ Für kommunale Unternehmen geht damit die Verpflichtung einher, einem

⁸⁴ Ausführlicher zur Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung siehe HELLERMANN (2000 S. 126 f.).

⁸⁵ Siehe hierzu Abschnitt 1.3.4, Abschnitt 1.3.4 und 1.6.4.

⁸⁶ Artikel 28 (2) „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung ...“.

⁸⁷ Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 79, 151 nach CRONAUGE/WESTERMANN (2003 S. 30). Ausführlicher hierzu siehe CRONAUGE/WESTERMANN (2003 S. 25 ff.), für eine zusammenfassende Darstellung siehe RUPPERT (2002a). Zu den Hoheitsbereichen siehe Abschnitt 1.4.1.

⁸⁸ Ausführlicher zur Daseinsvorsorge siehe Abschnitt 1.4.4, zum örtlichen Gemeinwohl und zur begrifflichen Unterscheidung siehe Abschnitt 2.3.1. Ausführlich zum verfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Selbstverwaltung siehe auch HELLERMANN (2000 S. 66 ff.).

öffentlichen Zweck zu dienen.⁸⁹ Der Inhalt des „öffentlichen Zwecks“ wird im Wesentlichen negativ bestimmt:

„Dabei muß das Unternehmen unmittelbar durch seine Leistung, nicht nur mittelbar durch seine Gewinne und Erträge dem Wohl der Gemeindebürger dienen. Rein erwerbswirtschaftlich-fiskalische Unternehmen sind den Gemeinden untersagt (Gönnenwein, Gemeinderecht, 1963, S. 477; BVerfGE 39, 329 [333 f.]).“ BVerfGE 61, 82 - Sasbach

Der Grundsatz der Selbstverwaltung ist auch in den **Landesverfassungen** enthalten.⁹⁰ Auch in die Gemeindeordnungen und Landkreisordnungen (**Kommunalverfassungsrecht**) ist dieses Prinzip eingeflossen.⁹¹

Für den forstlichen Bereich bedeutsam sind außerdem noch Art. 14 Abs. 2 GG (Eigentumsrecht und Sozialpflichtigkeit) und Art. 20a GG (Naturpflichtigkeit), die als verfassungsrechtliche Normen festgelegt werden.⁹²

1.3.3 Kommunalrecht

Das deutsche Kommunalrecht gilt für die kommunalen Gebietskörperschaften.⁹³ Der Begriff Kommunalrecht umfasst dabei eine relativ umfangreiche Rechtsmaterie, die direkt die Kommunen betrifft (vor allem Regelungen zur Rechtsstellung, zur Organisation, zu Aufgaben und Handlungsformen). Für diese Materie ist grundsätzlich der Landesgesetzgeber und nicht der Bundesgesetzgeber (dieser nur punktuell) zuständig.⁹⁴ Der Aufbau und die politische Struktur der Gemeinden wird daher durch die **Gemeindeordnungen** und Landkreisordnungen der Länder geregelt.⁹⁵

Die Kommunen haben eine eigene kommunale Rechtssetzungshoheit. Darunter fällt das Recht, Satzungen zu erlassen.⁹⁶ „Als kommunales Satzungsrecht bezeichnet man die Rechtsvorschriften, die von den Gemeinden und Gemeindeverbänden

⁸⁹ Siehe hierzu Abschnitt 1.3.4.

⁹⁰ Vgl. z.B. Art. 71 Landesverfassung BW und Artikel 57 Landesverfassung NI.

⁹¹ Vgl. z.B. § 2 Abs. 1 Gemeindeordnung BW, § 1 Abs. 2 sowie § 2 Abs. 1 Gemeindeordnung RP.

⁹² Siehe hierzu Abschnitt 2.4.1 sowie HOCHHUTH (2006).

⁹³ Siehe Abschnitt 1.4.1.

⁹⁴ Vgl. SCHOLLER (1990 S. 17), STOBER (1996 S. 11 ff.).

⁹⁵ Für einen Überblick siehe CRONAUGE/WESTERMANN (2003 S. 46 f.).

⁹⁶ Zum Teil sind Kommunen auch ermächtigt für ihren Bereich Rechtsverordnungen zu erlassen. Siehe hierzu STOBER (1996 S. 25).

im Rahmen der ihnen gesetzlich verliehenen Autonomie für die ihnen angehörig und unterworfenen Personen erlassen werden“ (STOBER 1996 S. 24). Wichtige **Gemeindegesetze** sind die Haushaltssatzung, die Bebauungspläne und die Betriebssatzungen.

Die Gemeindeordnungen verweisen für den Gemeindegewald (neben der Gemeindeordnung) auf die jeweiligen Landeswaldgesetze.⁹⁷

1.3.4 Wirtschaftsrecht

*Wettbewerbsrecht: Grenzen der Zulässigkeit kommunaler wirtschaftlicher Betätigung*⁹⁸

Verfassungsrechtliche Grundlagen zur Zulässigkeit kommunaler wirtschaftlicher Betätigung sind vor allem Art. 28 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes. Während ersterer die Betätigung von Kommunen auf das jeweilige Gemeindegebiet begrenzt, wird durch letzteren die Wirtschaftstätigkeit von Kommunen nur insoweit zugelassen, als sie das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art 12. Abs. 1 GG nicht unverhältnismäßig einschränkt.⁹⁹

Die Zulässigkeit kommunaler wirtschaftlicher Betätigung ist außerdem kommunalverfassungsrechtlich und wirtschaftsrechtsrechtlich begrenzt durch:

- das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG; wenn sich ein kommunales Unternehmen in der Form des Privatrechts am Wirtschaftsverkehr beteiligt¹⁰⁰)
- das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)¹⁰¹

⁹⁷ Vgl. beispielsweise § 91 Abs. 3 Gemeindeordnung BW, § 89 Abs. 3 Gemeindeordnung NW.

⁹⁸ Das Wettbewerbsrecht umfasst das Recht zur Bekämpfung unlauterer Wettbewerbshandlungen und das Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen, d.h. das Kartellrecht.

⁹⁹ Ausführlicher zum Rechtsschutz privater Konkurrenten gegen kommunale Wirtschaftstätigkeit siehe HÖSCH (2000 S. 118 ff.), dort auch ausführlich zu weiteren rechtlichen Bestimmungen zur kommunalen Wirtschaftsbetätigung.

¹⁰⁰ „Die Rechtsprechung des BGH (z.B. BGHZ 66, 229, 237; 82, 375, 382 ff.) unterscheidet insoweit zwischen der Leistungsbeziehung zu den Abnehmern und dem zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Anbieter bestehenden Wettbewerbsverhältnis“ (CRONAUGE/WESTERMANN 2003 S. 168 ff.). Bei letzterem läge ein privatrechtliches Verhalten vor, und damit sei das UWG anwendbar. Abwehrensprüche Dritter können auch durch § 26 GWB (dort Verweis auf das UWG) gestützt werden. Voraussetzung für einen Unterlassungsanspruch ist eine Sittenwidrigkeit i.S.d. § 1 UWG im Einzelfall (CRONAUGE/WESTERMANN 2003 S. 169 f.).

Die drei zentralen Zulässigkeitsvoraussetzungen wirtschaftlicher Betätigung (Errichtung, Übernahme oder Erweiterung wirtschaftlicher Unternehmen) sind:

- **Öffentlicher Zweck**, der vorliegt, „wenn die Leistungen und Lieferungen eines Unternehmens im Aufgabenbereich der Gemeinde liegen und eine im öffentlichen Interesse gebotene Versorgung der Einwohner zum Ziel haben“ (CRONAUGE/WESTERMANN 2003 S. 158). Der öffentliche Zweck wird als unbestimmter Rechtsbegriff unterschiedlich ausgelegt. Als Inhalt wird am häufigsten die Daseinsvorsorge genannt, aber auch die Schaffung von lokalen Arbeitsplätzen und die Verhinderung von dominierender Marktmacht großer überregionaler Anbieter.¹⁰²
- **Leistungsfähigkeit**: „Das wirtschaftliche Unternehmen ... muss .. nach Art und Umfang in einem angemessenem Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Kommune und zum voraussichtlichen Bedarf stehen“ (CRONAUGE/WESTERMANN 2003 S. 160); dies ist verbunden mit dem Territorialprinzip).¹⁰³
- **Subsidiarität**: Voraussetzung ist, „dass andere Unternehmen den Zweck des kommunalen Unternehmens nicht besser und wirtschaftlicher erfüllen können“ (CRONAUGE/WESTERMANN 2003 S. 161). Dieses Prinzip ist allerdings in den vergangenen Jahren durch verschiedene sektorale Gesetzesänderungen auf

¹⁰¹ § 98 (1): Anwendbarkeit auf öffentliche Unternehmen (ebenso wie EG-Vertrag Art. 90 EWGV); betrifft vor allem den vierten Teil des GWB über die Vergabe öffentlicher Aufträge.

¹⁰² Siehe beispielsweise § 102 Abs. 2 Nr. 1 Gemeindeordnung BW, § 109 Abs. 1 Gemeindeordnung NW. Zum öffentlichen Zweck siehe auch WAECHTER (1997 S. 374).

¹⁰³ Die Aktivitäten sollen auf das Gemeindegebiet beschränkt sein. Die Grenze kann durch gemeindliche Kooperation hinausgeschoben werden (WAECHTER 1997 S. 375); Beispiel: „Die Straßenreinigung kann jedoch auch in kommunaler Kooperation erledigt werden. Damit entfällt die Ausschreibung der Leistung. Bei Abschluß einer Zweckvereinbarung kann sich die Frage eines eventuellen unlauteren Wettbewerbs von vornherein nicht stellen, weil damit eine öffentlich-rechtliche Pflichtaufgabe übertragen wird, aber keine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird.“ Quelle: Die Gemeindekasse (BY), 54(2002)22, Randnummer 231 zitiert unter <http://www.kommunaler-wettbewerb.de/com/503.html> (Zugriff 03.05.06). Die Gemeindeordnungen in BY, NW, ST und TH lassen eine mit der Nachbargemeinde abgestimmte wirtschaftliche Betätigung zu. Ausführlich zur örtlichen und überörtlichen wirtschaftlichen Betätigung kommunaler Unternehmen siehe TOMERTIUS (2004).

der Bundes- und Länderebene sukzessive aufgelockert bzw. abgeschafft worden.¹⁰⁴

Je nachdem, welche Rechtsform für das kommunale Unternehmen gewählt wird, sind entsprechende Rechtsvorschriften zu beachten. Die Landesverfassungen und einzelne länderspezifische Gesetze und Verordnungen sind beispielsweise für Eigenbetriebe, Stiftungen und die kommunale Zusammenarbeit grundlegend.¹⁰⁵ Gesetze die bei der Wahl privatrechtlicher Organisationsformen maßgebend sind, sind beispielsweise das GmbH-Gesetz, das Aktiengesetz, das BGB¹⁰⁶, das HGB¹⁰⁷, das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer, das Betriebsverfassungsgesetz und steuerliche Gesetze. Zu den Voraussetzungen zur Gründung oder Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen durch eine Kommune sind die Gemeindeordnungen heranzuziehen.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Siehe CRONAUGE/WESTERMANN (2003 S. 161). In der letzten Jahren wurde das Subsidiaritätsprinzip in BY, BW und TH abgeschafft (<http://www.kommunaler-wettbewerb.de> unter Gerichtsentscheidungen; Zugriff 25.07.2006). Das Subsidiaritätsprinzip wird in Frage gestellt, da dies einen Vergleich zwischen Privaten und kommunalen Unternehmen erfordert, welche gerade nicht primär der Gewinnerzielung, sondern dem öffentlichen Zweck verpflichtet sind. Auch der Vorrang der öffentlichen Rechtsform ist in den vergangenen Jahren gelockert worden, „so beispielsweise in den Bereichen Krankenhäuser; Öffentlicher Personennahverkehr und der Abfallwirtschaft. Der Freistaat Bayern hat beispielsweise durch das Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts vom 26.7.95 (BayGVBl. S. 376) den Vorrang der öffentlichen Rechtsform abgeschafft und räumt den Kommunen die freie Wahl der Rechtsform ein. Als besondere Zulässigkeit der Privatrechtsform ist nur sicherzustellen, daß im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung sichergestellt ist, daß das Unternehmen den öffentlichen Zweck erfüllt, die Gemeinde angemessenen Einfluß im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsgremium erhält und die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist (Ausnahmegenehmigungen möglich)“ (<http://www.kommunaler-wettbewerb.de/com/503.html>).

Die neuen ostdeutschen Kommunalverfassungen haben hingegen zusätzlich noch die Vorrangigkeit privater Wirtschaftstätigkeit kommunalrechtlich statuiert (siehe § 71 Abs. 1 Ziffer 3 ThürKO, § 100 Abs. 3 GO BB; § 68 Abs. 1 Ziffer 3 KVMVo; CRONAUGE/WESTERMANN 2003 S. 162 f.).

¹⁰⁵ Vergleiche CRONAUGE/WESTERMANN (2003 S. 100 ff.), TWEHUES (1996), STOBER (1996 S. 251 ff.).

¹⁰⁶ Z.B. für Vereine oder Stiftungen.

¹⁰⁷ Z.B. für OHG, KG oder für das allgemeine kaufmännische Rechnungswesen.

¹⁰⁸ Relevant bei einer Beteiligungsgesellschaft in privatrechtlicher Form sind vor allem § 65 BHO sowie § 65 LHOen und die GO der jeweiligen Länder (vgl. GO HE § 122, GO RP § 87, GO BW §§ 103, 104). Hier wird geregelt, unter welchen Voraussetzungen eine Gemeinde eine Beteiligung eingehen darf. Die wichtigsten Voraussetzungen gemäß dieser Gesetze sind: Durch den Gesellschaftervertrag oder durch die Satzung muss sichergestellt

Betrachtet man die Bereitstellung einzelner Leistungen durch eine Kommune, so sind drei Arten von Wettbewerb möglich (STICKLER 2000 S. 166 ff):

- **Offener Wettbewerb:** bisher verwaltungsintern erstellte Leistungen werden öffentlich ausgeschrieben, wobei sich auch der interne Anbieter beteiligen kann
- **Latenter Wettbewerb:** bei Leistungen, die aus bestimmten Gründen nicht ausgeschrieben werden sollen, durch eine interne Kunden-Anbieter-Beziehung¹⁰⁹
- **Interkommunale Leistungsvergleiche:** Vergleich der Leistungserbringung und das Sich-messen-am-Besten (Benchmarking, „Best-practice-Ansatz“¹¹⁰)

Die beiden letzten Arten stellen „nur“ Wettbewerbssurrogate dar, die jedoch in der Praxis starke Wirkung gezeigt haben.¹¹¹ Der offene und latente Wettbewerb kann nur für marktfähige Leistungen wirksam werden. Bei interkommunalen Leistungsvergleichen können auch die weiteren Leistungen verglichen werden. Dazu müssen Kommunen identifiziert werden, die in ihren Zielen und Ausgangsbedingungen für die zu vergleichenden Bereiche ähnlich sind.

Vergaberecht

Das **Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen** (GWB) regelt die Bestimmungen über die Vergabe (§§ 97-101 GWB) sowie die Bestimmungen über das Nachprüfungsverfahren (§§ 102-124 GWB).¹¹² Diese Vorschriften gelten nur für

sein, dass das Unternehmen den öffentlichen Zweck erfüllt; die Gemeinde hat einen ihrer Beteiligung nach angemessenen Einfluss; die Haftung der Gemeinde muss beschränkt sein; bei einer Mehrheitsbeteiligung durch die Gemeinde (oder zusammen mit anderen öffentlichen Körperschaften) wird ein Wirtschaftsplan wie für die Eigenbetriebe u.ä. erstellt. Ferner muss bei einem Betriebsübergang das Umwandlungsgesetz, vor allem § 324 in Zusammenhang mit § 613 a BGB, beachtet werden. § 613 a BGB stellt sicher, dass die Arbeitsverhältnisse beim Betriebsübergang auf den neuen Inhaber mit übergehen.

¹⁰⁹ „Der Wettbewerb wird dadurch simuliert, dass das Budget der internen Kunden durch interne Leistungsverrechnung belastet wird. Die internen Kunden sind dann daran interessiert, vom internen Anbieter in bezug auf Preis und Qualität nicht schlechter behandelt zu werden als vom Markt“ (STICKLER 2000 S. 169).

¹¹⁰ Der „Best-practice-Ansatz“ ist eine Sonderform des Benchmarking (interkommunaler Leistungsvergleich), bei dem die besten Ergebnisse der Vergleichskommunen angestrebt werden.

¹¹¹ Vgl. STICKLER (2000 S. 166 ff.).

¹¹² Ein Unternehmen, das ein Interesse an einem vergebenen Auftrag hat und eine Verletzung in seinen Rechten nach § 97 Abs. 7 GWB durch Nichtbeachtung von Vergabevorschriften

Vergaben oberhalb der in der Vergabeverordnung festgelegten Schwellenwerte (§ 100 Abs. 1 GWB; § 127 GWB).

Norm	Inhalt
§97 Abs. 1 GWB	Wettbewerb und Transparenz
§97 Abs. 2 GWB	Teilnehmer am Vergabeverfahren sind gleich zu behandeln
§97 Abs. 3 GWB	Mittelständische Unternehmen sind durch Teilung der Aufträge in Fach- und Teillose zu berücksichtigen
§97 Abs. 4 GWB	Qualifikationskriterien für potenzielle Bieter sind allein Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit.
§97 Abs. 5 GWB	Der Zuschlag ergeht an das wirtschaftlichste Angebot
§101 Abs. 5 GWB	Das offene Verfahren hat Vorrang vor anderen Verfahren.

Tabelle 10: Grundsätze der Auftragsvergabe im GWB aus WEGENER (2003)¹¹³

Grundsätze der Vergabe sind Transparenz, Wettbewerb und Gleichbehandlung. Den Zuschlag soll letzten Endes das wirtschaftlichste Angebot erhalten, das nicht unbedingt das niedrigste sein muss. Andere Faktoren können gegebenenfalls berücksichtigt werden (z.B. Qualität).¹¹⁴ Die Gemeinden können aber im Ausnahmefall örtliche Auftragnehmer bevorzugen. „Zwar ist das in den Verdingungsordnungen spezifizierte Gleichbehandlungsgebot *lex specialis* gegenüber der aus den Gemeindeordnungen zu entnehmenden Aufgaben der Gemeinde zur Förderung des Wohls der Einwohner. Werden aber der Gemeinde durch die örtliche Auftragsvergabe anderweitige Kosten (z.B. bei drohendem Konkurs) erspart, so kann das örtliche Angebot trotz höheren Preises das insgesamt günstigste sein“ (WAECHTER 1997 S. 400 f.).

§ 101 GWB (sowie § 3 und § 3a VOB/A) unterscheidet drei verschiedene **Arten der Vergabe zur Ausschreibung öffentlicher Aufträge** in Deutschland:

- Offene Verfahren (öffentliche Ausschreibung): Eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen wird öffentlich zur Abgabe von Angeboten aufgefordert. Diese

geltend macht, kann einen Antrag auf ein Nachprüfungsverfahren stellen (nach § 107 GWB).

¹¹³ Zitiert unter <http://www.kommunaler-wettbewerb.de/com/504.html>.

¹¹⁴ Vgl. WAECHTER (1997 S. 400).

Verfahrensart hat Vorrang gegenüber anderen Ausschreibungsarten. Ab einem Auftragswert von 25.000 € ist grundsätzlich öffentlich auszuschreiben.

- Nichtoffene Verfahren (beschränkte Ausschreibung): Es wird öffentlich zur Abgabe von Angeboten aus einem vom Auftraggeber beschränkten Bewerberkreis aufgefordert. Der Auftragswert darf dabei 25.000 € nicht übersteigen (bis auf Ausnahmetatbestände).
- Verhandlungsverfahren (freihändige Vergabe): Der Auftraggeber wendet sich bei bestimmten Leistungen an ausgewählte Unternehmen, um über die Auftragsbedingungen zu verhandeln. Die freihändige Vergabe ist bis zu einem Auftragswert von 2.500 € möglich.

Allerdings wird nur ein geringer Anteil der kommunalen Vergaben öffentlich ausgeschrieben (14,4% im Jahr 1993; 48,7% wurden freihändig vergeben). „Nach verschiedenen Untersuchungen ist die freihändige Vergabe das Regelvergabeverfahren, obgleich die (sic!) öffentliche Ausschreibung der Vorrang gegeben werden müßte“ (<http://www.kommunaler-wettbewerb.de/com/504.html> Zugriff 05.05.06).

Nähere Bestimmungen zur Vergabe öffentlicher Aufträge - nach § 98 GWB vor allem durch Gebietskörperschaften und ihre Sondervermögen - enthält das deutsche Vergaberecht. Sie besitzen keinen Gesetzescharakter, sind aber für die öffentliche Hand bindend.

Das deutsche Vergaberecht unterscheidet:

- die Vergabe von Bauleistungen (Verdingungsordnung für Bauleistungen VOB)
- die Vergabe sonstiger Lieferungen und Leistungen (Verdingungsordnung für Leistungen VOL)
- die Vergabeverordnung für freie Leistungen (VOF)

Die konkrete Ausgestaltung des Vergabeverfahrens erfolgt im Teil A der Allgemeinen Bestimmungen über die Vergabe von Leistungen (VOL/A) bzw. im Teil A der Allgemeinen Bestimmungen über die Vergabe von Bauleistungen (VOB/A). Die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) gilt für Vergaben oberhalb der in § 2 VgV festgelegten Schwellenwerte (200.000 € bei Lieferungen und Leistungen); §§ 4-7 VgV Verpflichtung zur Anwendung von VOL/A, VOL/B und VOF bei öffentlicher Vergabe.

Maßgebend für die **Auftragsvergaben unterhalb der Schwellenwerte** sind das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder und die Verwaltungsvorschriften.

„Diese sehen die **Anwendung des ersten Abschnitts der VOL/A bzw. der VOB/A** (Basisparagrafen) vor. Der formelle Rechtsschutz nach dem GWB besteht nicht, allerdings können Fach- oder Rechtsaufsichtsbehörden als Nachprüfungsstellen formlos angerufen werden. Ansonsten besteht nur die Möglichkeit von Sekundärrechtsschutz durch Geltendmachung etwaiger Schadensersatzansprüche. Nach einer aktuellen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Rheinland-Pfalz (Rechtskräftiger Beschluss vom 25.05.2005 7 B 10356/05) steht für die gerichtliche Überprüfung der Vergabe öffentlicher Aufträge, welche die Schwellenwerte nicht erreichen, der Verwaltungsrechtsweg im Sinne des § 40 Abs. 1 VwGO offen. Damit besteht erstmals effektiver Rechtsschutz auch für Aufträge unter den Schwellenwerten“ (Artikel *Vergaberecht*. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 25. April 2006).

Von Bedeutung sind außerdem die **europäischen Richtlinien** 2004/17/EG und 2004/18/EG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge in verschiedenen Bereichen (Aufträge im Bereich Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung und im Telekommunikationssektor; Dienstleistungsaufträge, Lieferaufträge und Bauaufträge), allerdings nur für Aufträge oberhalb der Schwellenwerte.

Vertragsrecht

Das deutsche Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) gibt eine Reihe von **privatrechtlichen Vertragstypen** vor, beispielsweise den Kaufvertrag vgl. § 433 BGB, den Werkvertrag §§ 631 ff. BGB, den Dienstvertrag (ist die Grundlage aller Arbeitsverträge) § 611 BGB; den Auftrag §§ 662-674 BGB, den Pachtvertrag §§ 581-597 BGB.

Der **öffentlich-rechtliche Vertrag** wird im Verwaltungsverfahrensgesetz (§§ 54 ff.) geregelt. „Insbesondere kann die Behörde, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit demjenigen schließen, an den sie sonst den Verwaltungsakt richten würde“ (§ 54 Verwaltungsverfahrensgesetz).

1.3.5 Öffentliches Dienstrecht

Seit dem 01. Oktober 2005 gilt für Beschäftigte bei Kommunen der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD). Er löst den Bundesangestelltentarifvertrag (BAT)

sowie die parallel bestehenden Tarifverträge für Arbeiter des Bundes und der Gemeinden ab. Wesentliche Neuerungen des TVöD sind unter anderem:

- die Vereinheitlichung des Tarifwerks für Arbeiter, Angestellte und Pflegebeschäftigte
- Abkehr von der dienstalters- und familienbezogenen Bezahlung hin zu einer erfahrungs- und leistungsorientierten Vergütung.¹¹⁵

1.3.6 Forstrecht

In Deutschland bestehen viele verschiedene gesetzliche Vorgaben für die Waldwirtschaft im Allgemeinen und für kommunale Forstbetriebe im Speziellen¹¹⁶; die Forstwirtschaft kann als einer der am meisten regulierten Wirtschaftsbereiche gelten. Als Begründung dafür wird unter anderem der Charakter des Waldes als einer natürlichen Ressource mit ihren verschiedenen spezifischen Besonderheiten angeführt.¹¹⁷ Kennzeichnend für Nutzungsregelungen im forstlichen Sektor ist aber, dass diese, trotz ihrer beachtlichen Anzahl, vergleichsweise allgemein gehalten sind und ein gewisser Spielraum in der inhaltlichen Ausfüllung der gesetzlichen Grenzen gelassen wird.¹¹⁸

Zu den speziell waldbezogenen Gesetzen kommen noch Regelungen angrenzender Bereiche hinzu (wie vor allem die Bundes- und Landesnaturschutz- und Umweltsetze sowie internationale Vereinbarungen, z.B. von Rio 1992).¹¹⁹

¹¹⁵ „8% der Lohnsumme sollen nach einer gemeinsamen Erklärung zukünftig als Leistungsbezahlung ausgeschüttet werden. ... Zunächst wurde eine Leistungskomponente in Höhe von 1% vereinbart. Ab 1. Januar 2007 wird diese nach noch näher in Betriebsvereinbarungen zu regelnden Bewertungsprinzipien an die Arbeitnehmer in Form von Zulagen und Prämien ausgezahlt. Die Finanzierung dieser Summe erfolgt aus der Kürzung der Jahressonderzahlungen und dem Wegfall der Kinderzulagen. Basis zur Berechnung der auszuschüttenden Summe ist 1% der Gehaltssumme des Vorjahres ohne Einbeziehung der Sonderzahlungen“ (Artikel Tarifvertrag öffentlicher Dienst. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 8. April 2006).

¹¹⁶ Ausführliches hierzu siehe RUPPERT (2002).

¹¹⁷ Siehe Abschnitt 1.1.1.

¹¹⁸ Z.B. ist der Begriff „nachhaltig“ vor dem jeweiligen gesellschaftlichen Hintergrund interpretierbar (vgl. SCHANZ 1996). Zur Nachhaltigkeit als informelle Institution siehe Abschnitt 2.5.2 und Kapitel III 3.4.4.

¹¹⁹ Siehe z.B. Bundesnaturschutzgesetz § 18 Abs. 2 in Verbindung mit § 5 Abs. 5.

Kommunale Betriebs- und Revierleitung

Die wichtigste gesetzliche Regelung auf Bundesebene ist neben dem Grundgesetz das Bundeswaldgesetz. Auf Länderebene sind vor allem die Landeswaldgesetze zu nennen. Diese unterlagen in den letzten Jahren ständigen Novellierungen, die auch den kommunalen Bereich betrafen. Die wichtigsten Regelungen zum kommunalen Waldeigentum betreffen die Zielsetzung, die Bestimmungen zur Revierleitung, deren Qualifikation und Kosten, die Forsteinrichtung, die Zusammenschlüsse, die forstliche Aufsicht, zum Teil die Revierabgrenzung und die Wirtschaftsverwaltung. Zu diesen Regelungen existieren je Bundesland verschiedene Verordnungen und Durchführungsverordnungen. Für die vorliegende Arbeit sind vor allem die Vorschriften zur Betriebsleitung und zur Revierleitung bedeutend; hierzu sollen zusammenfassend folgende Vorschriften genannt werden:

- Die Betriebsleitung muss in fast allen Ländern eine bestimmte Qualifikation vorweisen.¹²⁰ Eine Ausnahme gilt für Brandenburg, wo seit der Gesetzesnovelle 2004 die Bewirtschaftung nach anerkannten forstlichen Grundsätzen erfolgen soll (§ 4 Abs. 1 LWaldG), ohne dass konkrete Angaben zur Qualifikation der Betriebsleitung gegeben werden.
In Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen ist außerdem die Verrichtung durch einen Beamten vorgesehen.¹²¹
- Bei der Übertragung der Leitung an staatliche Forstbetriebe werden teilweise erhebliche Vergünstigungen gewährt.¹²²

¹²⁰ HE: Leitung durch forstliche Fachkräfte, welche die für den Staatsdienst vorgeschriebene Ausbildung nachweisen (§ 20 (1) HFG); NI, NW, SH und SL: gehobener Dienst; BY: durch entsprechend forstfachlich qualifiziertes Personal (Art. 19 (4) LWaldG): seit der Novelle 2005, bis jetzt ist noch keine Konkretisierung in der Körperschaftswaldverordnung erfolgt); restliche Bundesländer: höherer Dienst.

¹²¹ BW: Leitung i.d.R. durch einen Beamten des Forstdienstes (§ 21 (2) LWaldG in Einzelfällen können auch Angestellte zugelassen werden); PR: § 32 (3) LWaldG; Tü: § 33 (4) LWaldG; SN: SächsPKWaldVO.

¹²² Die Kommunen haben in allen Ländern das Recht, die Betriebsleitung selbst mit entsprechendem Personal (s.o.) durchzuführen. In BW wird allerdings vorgeschrieben, dass das kommunale Forstamt den Charakter einer unteren Forstbehörde hat und damit Träger hoheitlicher Verpflichtungen ist (§ 47 (3) LWaldG). Diese Vorschrift gibt es entsprechend nur noch in SN (§ 35 LWaldG). Dies bringt Zusatzkosten mit sich. In BW kann ein Aufwandsersatz nur für die Beratung, die Mitwirkung bei der Forstaufsicht und für die Ausübung des Forstschatzes im Privatwald gewährt werden. In den anderen Ländern werden die Aufgaben der unteren Forstbehörde vom zuständigen staatlichen Forstamt wahrgenommen.

- Auch die Revierleitung muss eine bestimmte Qualifikation vorweisen.¹²³ In Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen ist ein Beamter vorgesehen.¹²⁴ Die Revierleitung durch staatliche Beamte erfolgt meist bei Kostendeckung.¹²⁵

Daraus folgt:

- Aufgrund der Vorschriften über die Qualifikation der Betriebs- und Revierleitung und der damit verbundenen höheren Entlohnung können sich die meisten Kommunen keinen eigenen Betriebsleiter leisten. Eine komplette Kommunalisierung bzw. die Inanspruchnahme Privater für die Person der Leitung ist damit aus Kostengründen und gesetzlichen Gründen eher nur in Brandenburg, Hes-

Vergleicht man nun kommunale und staatliche Forstämter hinsichtlich der Kostenbelastung für die Kommune, so sind staatliche Forstämter günstiger bzw. ganz kostenfrei (§ 1 (1) FVerwKG BW; § 27 (5) LWaldG RP). Zuschüsse für ein kommunales Forstamt werden in RP nur für den Forstamtsleiter in einer abgestuften Kostenübernahme gewährt (§ 32 (4) RP LWaldG; auf Dauer dann 20%). In HE trägt das Land die Kosten für die Betriebsleitung, wenn der Betrieb auch durch das Land ausgeführt wird (§ 35 (1) LFG). In BY (Art. 19 (3) und NRW (§ 11 (2) LWaldG), wird für die Betriebsleitung in Verbindung mit der Betriebsausführung ein Entgelt erhoben.

¹²³ Meist Befähigung zum gehobenen z.T. zum mittleren Dienst. In RP und BW wird der gehobene Forstdienst vorgeschrieben (§ 8 (2) RP LWaldG, § 21 (4) BW LWaldG). Unter bestimmten Voraussetzungen kann auch der mittlere Forstdienst zugelassen werden. In NRW ist der gehobene oder der mittlere Dienst möglich (§ 35 (1) LWaldG). In HE durch forstliche Fachkräfte, welche die für den Staatsdienst vorgeschriebene Ausbildung haben (§ 20 (1) HFG); ähnlich in BY (Art. 19 (4)): entsprechend forstfachlich qualifiziertes Personal.

¹²⁴ In RP und BW ist die Revierleitung i.d.R. durch Beamte auszuführen (§ 9 (4) RP LWaldG, § 21 (2) BW LWaldG); SN: SächsPKWaldVO, TH: § 33 (2) LWaldG; durch kommunale oder staatliche Bedienstete. Beschäftigt die Kommune einen eigenen Revierleiter, so ist der leitende Beamte des für das entsprechende Gebiet zuständige Forstamt Fachvorgesetzter, und der Bürgermeister ist Dienstvorgesetzter des Revierleiters.

¹²⁵ Die Übertragung des forstlichen Revierdienstes ist in der Regel auch an die Übertragung der forsttechnischen Leitung an das Land gebunden. In NRW sind Ausnahmen möglich (§ 35 (1) LWaldG). Die Wahl zwischen staatlicher und kommunaler Beförderung steht überall offen. Die Beförderung durch staatliche Bedienstete erfolgt überall gegen Entgelt bzw. Kostenbeitrag, der unterschiedlich hoch ist und unterschiedlich berechnet wird. In den letzten Jahren erfolgte eine stetige Erhöhung des Kostenbeitrags; eine Kostendeckung wird angestrebt bzw. erfolgt bereits. In RP sind die Kosten beider Alternativen gleich, da die Körperschaften bei staatlichem Revierdienst 70 % der Kosten erstatten müssen bzw. das Land den Körperschaften bei kommunalem Revierdienst 30 % der durchschnittlichen Personalausgaben je reduzierter Holzbodenfläche erstattet (§ 9 LWGDVO (1), (2)).

sen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und im Saarland möglich, wo die Funktionen des Betriebsleiters und des Revierleiters von einer Person übernommen werden können. Die Betrauung Privater mit der Betriebsleitung ist nicht möglich in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen.

- Eine kommunale Revierleitung ist überall durchführbar. Die Inanspruchnahme Privater für die Revierleitung ist in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen nicht möglich.

Die Regelungsdichte für den Gemeindewald variiert also zwischen den einzelnen Bundesländern in einem weiten inhaltlichen Rahmen (auch betreffs Vermarktung¹²⁶, Forsteinrichtung und Zusammenschlüssen). Am höchsten ist die Regelungsdichte in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen. Die genannten Regelungen beeinflussen die kommunalen Waldeigentümer in ihren Entscheidungen aber auch in den anderen Bundesländern: durch indirekte Subventionierung, also durch das Angebot verbilligter Dienstleistungen des Staates. Eine vergleichende Tabelle zur Berechnung der „Preise“ der staatlichen Betriebsleitung bzw. Beförderung befindet sich in Anhang 4.

Vergaberecht und kommunale Forstbetriebe

Kommunale Forstbetriebe unterliegen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen dem Vergaberecht.

Auch im forstlichen Bereich kommen die beschränkte Ausschreibung und die freihändige Vergabe in der Praxis wesentlich häufiger vor als die öffentliche Ausschreibung. „Dies liegt in den Eigenheiten des Forstbetriebs, besonders des Spezialistenbedarfs, der Witterungsabhängigkeit sowie der oft und in größerer Zahl notwendigen einzelnen Kleinaufträge begründet“ (SCHULER 1996 S. 129).

Die Betriebsleitung von Forstbetrieben stellt sich zurzeit noch als neues, wenig erforschtes Geschäftsfeld für private Dienstleister (in den entsprechenden Bundesländern) dar. Viele, vor allem juristische Fragen sind dabei noch offen - u.a. zur

Der Revierdienst muss in BW und RP in Revieren stattfinden (§ 48 (1) LWaldG BW, § 9 (1) LWaldG RP). In NRW und HE ist es hingegen auch möglich, ohne feste Reviereinteilung nach einer funktionalen Kompetenzgliederung zu wirtschaften.

Vergabe dieser Leistung (z.B.: Fällt dies unter die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL)? Wenn ja: Als Ausschreibungspflicht oder freihändige Vergabe?) Bei den drei im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Forstbetrieben mit einer Leitung durch private Dienstleister wurde in zwei Fällen die Betriebsleitung ausgeschrieben.

Vertragsrecht und kommunale Forstbetriebe

In kommunalen Forstbetrieben sind vor allem folgende Vertragsformen üblich:¹²⁷

- Kaufvertrag (VOL): z.B. bei Pflanzenbeschaffung, Materialbeschaffung, Gerätebeschaffung
- Selbstwerbungskaufvertrag: z.B. mit Forstunternehmern, Freizeitselbstwerbungsunternehmern, Privatpersonen für den Eigenbedarf¹²⁸
- Werkvertrag (VOL): z.B. mit Forstunternehmern für die Holzaufarbeitung & Holzbringung
- (Bau-) Werkvertrag (VOB): z.B. mit Bauunternehmern, Handwerkern, Wegebaufirmen
- Dienstleistungsvertrag: z.B. Arbeitsverträge für Waldarbeiter oder private Dienstleister
- Pachtvertrag: zurzeit sehr selten

Der Vertrag, der zwischen einer Kommune und den staatlichen Forstbetrieben geschlossen wird, variiert je nach Leistungsanspruchnahme durch die Kommune. Häufig ist die Übertragung der Betriebsleitung, der Revierleitung und der Forsteinrichtung¹²⁹ sowie der Vermarktung und Wirtschaftsverwaltung möglich. In den meisten Fällen werden Standardverträge benutzt.¹³⁰ Einige Landesforstbetriebe haben ihre Vertragsmuster so geändert, dass individuelle Vereinbarungen möglich

¹²⁶ In vielen Ländern wird eine zentrale staatliche Vermarktung des Holzes angeboten (in RP kostenlos § 27 LWaldG).

¹²⁷ Teilweise in Anlehnung an SCHULER (1996 S. 128).

¹²⁸ „Selbstwerber sind Unternehmer oder Personen, die Holz im Wald selbst aufarbeiten und gleichzeitig kaufen“ (SCHULER 1996 S. 132).

¹²⁹ Vgl. § 11 (2) LWaldG NRW über die „tätige Mithilfe“. Ein ausführlicher Vergleich findet sich in Anhang 4.

¹³⁰ Der Verfasserin liegen die Standardverträge zwischen Kommunen und Landesforstbetrieben von fast allen Bundesländern vor. Ausnahme: RP, BW und HE (siehe folgenden Haupttext).

sind.¹³¹ In Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Hessen gibt es nach Auskunft der Ministerien keine Verträge für die Betriebsleitung, da diese per Gesetz bei den staatlichen Forstbetrieben liegt und damit kein Vertrag erforderlich ist (bzw. in Hessen auf der Grundlage der Paragraphen des 3. Teils des hessischen Forstgesetzes erfolgt).

Verträge mit privaten Dienstleistungsunternehmen sind hingegen häufig umfangreicher ausgestaltet und enthalten oft eine Zielabsprache bis in den operativen Bereich.

1.4 Kommunalstrukturen

1.4.1 Allgemeine Einordnung

Eine Kommune ist eine Gebietskörperschaft und damit eine **Körperschaft des öffentlichen Rechts** und eine aus der staatlichen Verwaltungshierarchie ausgegliederte, rechtsfähige Organisation mit Selbstverwaltungsrecht.

Eine **Gebietskörperschaft** besitzt die Hoheit über ein bestimmtes Territorium, in dem sie die ihr zugewiesenen Aufgaben für alle dort ansässigen natürlichen und juristischen Personen (mit dauerhaftem Wohnsitz) erfüllt. Gebietskörperschaften sind in der Regel juristische Personen des öffentlichen Rechts und erhalten ihren Status per Gesetz.

In Deutschland besteht eine **vertikale Verwaltungsstruktur**, in der Teile des Staatsgebietes verschiedenen Gebietskörperschaften auf unterschiedlichen Ebenen angehören, wie die folgende Abbildung 3 verdeutlichen soll:

¹³¹ Z.B. Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen.

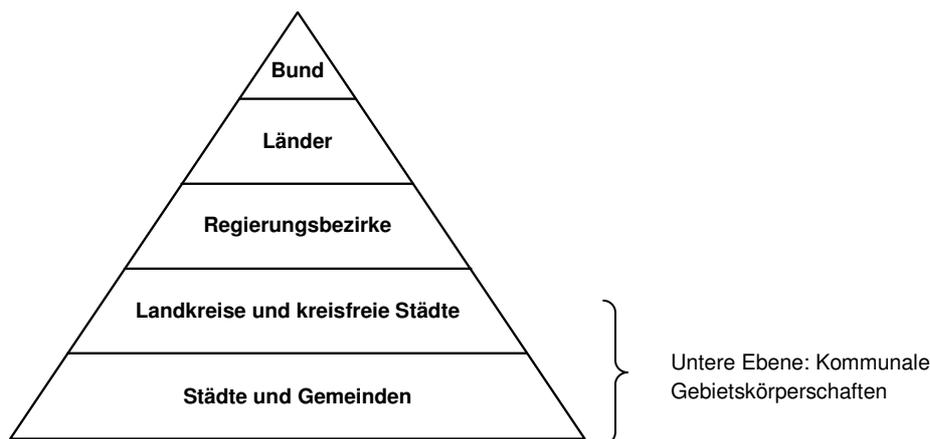


Abbildung 3: Die unterschiedlichen Verwaltungsebenen in Deutschland

Die unterste Ebene bilden Städte¹³² und Gemeinden, die gemeinsam mit Landkreisen¹³³ und kreisfreien Städten¹³⁴ die dritte Hoheitsebene nach Bund (erste) und Ländern (zweite) bilden und in das übergeordnete staatlich-politische System integriert sind. Die Gebietskörperschaften der dritten hoheitlichen Ebene können sich außerdem aus unterschiedlichen Gründen zusammenschließen. In den Regierungsbezirken werden über die dazugehörigen Regierungspräsidien verschiedene Verwaltungsaufgaben der Länder wahrgenommen.¹³⁵

Der Begriff „**Kommune**“ wird im Folgenden für die Kategorien der dritten Hoheitsebene verwendet und umfasst damit Landkreise, kreisfreie Städte, Städte und

¹³² Eine Stadt ist eine größere zentralisierte Einheit mit eigenen Verwaltungs- und Versorgungsstrukturen - in Deutschland liegt die Untergrenze bei 2.000 Einwohnern.

¹³³ Landkreise/Kreise haben einen gemeindeübergreifenden Wirkungskreis.

¹³⁴ „Ab bestimmter Größe (BaWü = 20.000 Einwohner) kann der Gemeinde der Status einer kreisfreien Stadt (BaWü = Große Kreisstadt) verliehen werden. In diesem Fall nimmt die Stadt zusätzlich bestimmte Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde (des Landratsamtes) wahr, und der Bürgermeister führt die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister. Rechtsaufsichtsbehörde wird in Baden- Württemberg anstelle des Landratsamtes das Regierungspräsidium“ (SCHULER 1996 S. 17).

¹³⁵ Kleinere Bundesländer haben keine Regierungspräsidien. In den meisten anderen Bundesländern werden Überlegungen geführt, diese abzuschaffen und die Aufgaben auf die Ministerial- bzw. die kommunale Ebene zu verlagern. Die europäischen Regelungen gewinnen an Bedeutung und könnten als weitere Ebene genannt werden (vgl. Abschnitt 1.3.1).

Gemeinden sowie kommunale Zusammenschlüsse.¹³⁶ Unter dem Begriff **Gemeinde** wird im Folgenden in Anlehnung an die Gemeindeordnungen auch die Stadt geführt.¹³⁷

Eine **Gemeinde** ist eine politische Gemeinschaft mit eigenem Tätigkeits- und Wirkungsbereich und besitzt eine Rechtspersönlichkeit. Sie ist damit eine politische, organisatorische und verwaltungsmäßige Einheit. Das Gemeindegebiet kann weiter räumlich untergliedert werden in Bezirke bzw. Ortschaften.

Die Gemeinden verfügen über verschiedene Hoheitsrechte (vgl. STOBER 1996 S. 76 ff.):

- Gebietshoheit
- Organisationshoheit (z.B. Ausgliederung von einzelnen Aufgaben, Rechtsformwahl)
- Personalhoheit (haupt- und ehrenamtlich, Dienstherrenfähigkeit¹³⁸)
- Finanz- Haushalts- und Abgabehoheit
- Planungshoheit
- Satzungshoheit (siehe Abschnitt 1.3.3)
- Kooperationshoheit
- Informations- und Statistikhoheit

Als Bürger einer Gemeinde gelten alle Einwohner¹³⁹, die das 18. Lebensjahr vollendet (in einigen Bundesländern das 16. Lebensjahr) und ihren Hauptwohnsitz in der Gemeinde haben. Sie besitzen das aktive Wahlrecht für die Gemeindeorgane (STOBER 1996 S. 117, 119 f.).

¹³⁶ Vgl. hierzu SCHOLLER (1990 S. 18).

¹³⁷ Gemeinden haben die unterschiedlichsten Größen von kleinsten Landgemeinde wie z.B. Wiedenborstel in Schleswig-Holstein mit 5 Einwohnern bis zur großen Stadt wie z.B. Berlin ca. 3,4 Mio. Einwohner.

¹³⁸ Sie können Beamte ernennen.

¹³⁹ Diese haben den Wohnsitz in der Gemeinde, d.h. dazu gehören auch Kinder, Zweitwohnungsinhaber, Asylbewerber u.ä.

1.4.2 Organisation der Verwaltung

Die Organisation und Verwaltung der Gemeinden unterscheiden sich je nach Landesverfassung, d.h. je nach Gemeindeordnungen der Länder (siehe Abschnitt 1.3.3). Die Gemeinde ist als juristische Person nur durch Organe handlungsfähig,¹⁴⁰ dazu gehören hauptsächlich der Gemeinderat und der Bürgermeister. Zudem sind Organteile wie z.B. die Ausschüsse von großer Bedeutung:

Kommunale Organe

Die Bezeichnungen für kommunale Organe variieren in den einzelnen Bundesländern und in Abhängigkeit vom Status Gemeinde oder Stadt.¹⁴¹ Aus Vereinfachungsgründen werden im Folgenden in Anlehnung an die Begriffe der „süddeutschen Ratsverfassung“ (siehe Abschnitt 1.4.2), die zum größten Teil in Deutschland zur Anwendung kommt, die Begriffe Gemeinderat und Bürgermeister (zusätzlich in Hessen: Magistrat) verwendet.

Gemeinderat (Gemeindevertretung):

Der Gemeinderat ist die gewählte Vertretung der Bürger. „Dennoch ist er kein Parlament, sondern die Gemeinde insgesamt Teil der Exekutive“ (STOBER 1996 S. 184). Die Anzahl der Gemeinderäte richtet sich nach der Einwohnerzahl der Gemeinde.¹⁴² Der Gemeinderat hat Entscheidungsbefugnisse innerhalb der Gemeinde, von denen einige nicht an andere Organe delegiert werden können (z.B. Satzungen zu erlassen).

Mitglieder eines Gemeinderates können sich zu einer **kommunalen Fraktion** zusammenschließen. Eine Mindestzahl von Mitgliedern für die Bildung einer Fraktion

¹⁴⁰ „Organe sind natürliche Personen, die nach der Verfassung für eine juristische Person allgemein zum Handeln berufen sind. Sie sind keine Vertreter, sondern **integrierter Bestandteil** der juristischen Person“ (GERN 2003 S. 209).

¹⁴¹ Die Gemeindevertretung wird z.B. als Gemeinderat, Stadtrat, Rat- oder Stadtverordnetenversammlung bezeichnet; der Gemeindevorstand z.B. als Bürgermeister, kollegial organisierter Magistrat

¹⁴² Die einzelnen Bundesländer haben eigene Kommunalwahlssysteme, die die Zusammensetzung und das Wahlverfahren regeln.

kann in der Gemeindeordnung, der Hauptsatzung¹⁴³ der Gemeinde oder der Geschäftsordnung (in Form einer Satzung) vorgesehen sein. Der Fraktionsstatus ist oftmals mit besonderen Rechten verbunden.

Bürgermeister (Gemeindevorstand):

Der Bürgermeister (in kreisfreien Städten: Oberbürgermeister) leitet in den meisten Bundesländern die Verwaltung, hat meistens den Vorsitz im Gemeinderat und repräsentiert die Gemeinde nach außen.¹⁴⁴

Die Wahlgrundsätze und Wahlzeiten sowie die Kompetenzen des Bürgermeisters weichen in den einzelnen Bundesländern zum Teil erheblich voneinander ab. Zu seinen Kompetenzen gehören (STOBER 1996 S. 208 ff.):

- Führung der Geschäfte der laufenden Verwaltung. „Als Leiter der Verwaltung ist der Gemeindevorsteher ... die zentrale Verwaltungsbehörde der Gemeinde. Die einzelnen Dezernate mit den verschiedenen Ämtern ... sind lediglich unselbstständige Untergliederungen der gemeindlichen Zentralbehörde“ (STOBER 1996 S. 210).
- Ausführung von Aufgaben, die der Rat ihm zur eigenverantwortlichen Erledigung im Rechtsrahmen überträgt.
- verwaltungsmäßige Vorbereitung der Beschlüsse des Rates und der Ausschüsse und Ausführung derselben unter Kontrolle des Rates.
- Widerspruch gegen Beschlüsse des Gemeinderates, die nach seiner Auffassung das Wohl der Gemeinde gefährden bzw. für die Gemeinde nachteilig sind (Widerspruchsrecht).
- Rügerechte bzw. -pflichten gegenüber rechtswidrigen bzw. nachteiligen Beschlüssen des Gemeinderates und der Ausschüsse (Beanstandungsrecht).
- Er ist Dienstvorgesetzter der Beamten, Angestellten und Arbeiter.
- Er ist gesetzlicher Vertreter der Gemeinde in Rechts- und Verwaltungsgeschäften.

¹⁴³ Die Hauptsatzung ist eine Pflichtenatzung der Kommunen, die u.a. Regelungen über die Organisation und Verfassung der Verwaltung enthält.

¹⁴⁴ Zum Unterschied in Hessen siehe Abschnitt 1.4.2.

Ausschüsse:

Der Gemeinderat kann zur Erfüllung seiner Aufgaben ständige oder zeitweilige Ausschüsse als Organteil des Gemeinderats bilden. Wenn keine gesetzlichen Vorgaben bestehen, legt der Rat die Zusammensetzung und Aufgaben der Ausschüsse fest. „Wegen der Organstellung sollen bei der Ausschlußbildung die in der Gemeindevertretung befindlichen Parteien und politischen Vereinigungen entsprechend ihren Sitzanteilen berücksichtigt werden“ (STOBER 1996 S. 206 FN 204). Zusätzlich ist die Berufung von sachkundigen Bürgern sowie das Hinzuziehen von Sachverständigen gestattet.

Es wird zwischen beratenden und beschließenden Ausschüssen entschieden. Erstere dienen einer sachkundigen Vorberatung. Letztere „entscheiden eine Angelegenheit ... mit ratsvertretender Beschlusskompetenz, wobei die Gemeindeordnungen hinsichtlich der dem Rat verbleibenden Einflussmöglichkeiten auf derartige Beschlüsse (z.B. durch ein Rückholrecht) allerdings unterschiedliche Regelungen vorsehen“ (STOBER 1996 S. 206). Die Gemeindeordnungen sehen die Bildung von Pflichtausschüssen vor, wie beispielsweise der Verwaltungsausschuss in Niedersachsen oder der Hauptausschuss in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (GERN 2003 S. 271).

Beigeordnete (Dezernenten):

Beigeordnete unterstützen den Bürgermeister. Ihr Rechtsstatus und ihre Zuständigkeit variieren zwischen den einzelnen Bundesländern (GERN 2003 S. 259 ff.). Den Beigeordneten werden Geschäftskreise d.h. Aufgabenbereiche (in der Praxis Dezernate genannt) zugeordnet, für die sie die interne Leitungs- und Sachzuständigkeit besitzen.

Beiräte, Kommissionen:

Sie dienen der Unterstützung und Beratung einzelner kommunaler Aufgaben als Organteile des Gemeinderats, haben zumeist nur Anhörungsrechte und können Empfehlungen erarbeiten (GERN 2003 S. 284). Zum Teil werden Beiräte und Kommissionen in den Gemeindeordnungen ausdrücklich vorgesehen (z.B. Auslän-

derbeirat). Ein Beispiel für eine freiwillige Einrichtung ist der Ältestenrat in Baden-Württemberg.¹⁴⁵ Er berät den Vorsitzenden des Gemeinderates in Fragen der Tagesordnung und des Ganges von Verhandlungen.

Bezirks- und Ortschaftsvertretung:

Auch die Bezirke und Ortschaften einer Gemeinde können mit Organen versehen sein. Diese besitzen eigene Entscheidungs- bzw. Anhörungsrechte, müssen sich aber an den allgemeinen Vorgaben der Gemeindevertretung orientieren.¹⁴⁶

Organe von kommunalen Zusammenschlüssen:

Die Gemeinden entsenden Vertreter zur Besetzung der spezifischen Organe der Zusammenschlüsse. Dies sind z.B. beim Landschaftsverband: Landschaftsversammlung, Direktor und Landschaftsausschuss; beim Zweckverband: Zweckverbandsversammlung und Zweckverbandsvorsteher; bei der Verwaltungsgemeinschaft: Gemeinschaftsversammlung und Gemeinschaftsvorsitzender.

Organe weiterer kommunaler Gebietskörperschaften:

Landkreise/ Kreise haben ähnlich wie die Gemeinden eine Volksvertretung, eine Verwaltungsleitung und Ausschüsse: Kreistag, Landrat/ Oberkreisdirektor und Kreisausschüsse.

Kommunalverfassungstypen

Insgesamt haben sich vier Kommunalverfassungstypen herausgebildet:¹⁴⁷

- die süddeutsche Ratsverfassung

¹⁴⁵ § 33 a GO BW, siehe hierzu auch DOLS/PLATE (1999 S. 113)

¹⁴⁶ Z.B. in BW: Bezirksbeirat und Bezirksvorsteher, Ortschaftsrat und Ortsvorsteher, in HE und RP: Ortsbeirat und Ortsvorsteher.

¹⁴⁷ Dabei wurde auf die unterschiedlichen, historisch gewachsenen Gemeindeverfassungssysteme zurückgegriffen (GERN 2003 S. 53 ff.). Siehe auch STÖBER (1996 S. 26 ff.). Die Unterschiede bei den Gemeindeverfassungssystemen sind in den alten Bundesländern auf die jeweils dortigen Besatzungsmächte zurückzuführen, die zum Teil ihre Vorstellungen umgesetzt haben.

- die Magistratsverfassung
- die norddeutsche Ratsverfassung
- die Bürgermeisterverfassung

In allen Fällen ist ein Gemeinderat vorgesehen. Unterschiede gibt es bei der Stellung des Bürgermeisters. Von den vier Typen kommen allerdings nur noch zwei zur Anwendung: die Süddeutsche Ratsverfassung und die Magistratsverfassung.¹⁴⁸

Süddeutsche Ratsverfassung:

Die süddeutsche Ratsverfassung hat seinen Ursprung in Bayern und Baden-Württemberg. Sie ist geprägt durch eine dualistische Struktur:

- Der Gemeinderat ist das zentrale Organ. Die Räte werden meist auf fünf Jahre gewählt.
- Der hauptamtliche Bürgermeister wird häufig auf acht Jahre gewählt. Hier gibt es zwischen den Bundesländern erhebliche Abweichungen.

Durch beide Organe werden kommunale Entscheidungen getroffen und beide Organe werden unmittelbar durch die Gemeindebürger gewählt. Der Bürgermeister hat dabei eine starke Stellung inne. Er ist Leiter der Gemeindeverwaltung, vollzieht die Beschlüsse des Rates und vertritt die Kommune nach außen. Außerdem kommen ihm eigene Zuständigkeiten zu (Weisungsangelegenheiten, Geschäfte der laufenden Verwaltung), die ihm der Rat nicht entziehen kann.

Der Kommunalverfassungstyp der süddeutschen Ratsverfassung ist der vorherrschende in Deutschland. Er gilt in Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Saarland, mit Abweichungen in Sachsen-Anhalt, Thüringen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen (seit 1994) und Niedersachsen (seit 1996; DOLS/PLATE 1999 S. 4). Seit den 1990er Jahren entwickelt sich das Kommunalverfassungsrecht immer mehr in Richtung der süddeutschen Ratsverfassung.

¹⁴⁸ Die norddeutsche Ratsverfassung und die Bürgermeisterverfassung werden kurz vorgestellt, da diese zu jenem Zeitpunkt noch gültig waren, als für einige der hier betrachteten Kommunen über die künftige Organisationsstruktur der kommunalen Forstbetriebe entschieden wurde.

Magistratsverfassung.

Die Magistratsverfassung geht auf die preußische Städteordnung zurück. Sie gilt heute nur noch in Hessen und Bremerhaven.¹⁴⁹ Sie ist geprägt durch eine tripartistische Struktur:

- Die Gemeindevertretung
- Der Magistrat (Gemeindevorstand), bestehend aus dem (Ober)Bürgermeister sowie aus haupt- und ehrenamtlichen Beigeordneten (Kollegialorgan)
- Der Bürgermeister

Die Kompetenzen, die nach der süddeutschen Ratsverfassung auf den Bürgermeister konzentriert sind, werden bei diesem Kommunalverfassungstyp zwischen dem Magistrat und dem Bürgermeister aufgeteilt. Dieser muss sich also mit dem Magistrat abstimmen und hat kein Weisungsrecht gegenüber den Beigeordneten. Seit 1993 wird auch in Hessen der Bürgermeister direkt gewählt (vorher wurde er von der Gemeindevertretung gewählt).

Norddeutsche Ratsverfassung:

Die norddeutsche Ratsverfassung war lange Jahre in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen vorherrschend. In beiden Bundesländern ist sie mittlerweile von der modifizierten süddeutschen Ratsverfassung abgelöst worden. Dieser Kommunalverfassungstyp besaß nur ein zentrales Organ, den Rat (monistische Struktur). Der Bürgermeister wurde vom Rat gewählt; er hatte lediglich die Funktion des Vorsitzenden. Die Verwaltungsgeschäfte wurden von einem (Ober)Gemeindedirektor durchgeführt, der ebenfalls vom Rat gewählt wurde und in dessen Auftrag tätig war.

Bürgermeisterverfassung:

Die Bürgermeisterverfassung bestand bis 1994 in Rheinland-Pfalz, im Saarland und bis 1996 in Schleswig-Holstein (Landgemeinden; DOLS/PLATE 1999 S. 4). Sie lehnte sich an die süddeutsche Ratsverfassung mit seinem dualistischen System

¹⁴⁹ Bis 1996 galt dieser Verfassungstyp auch für Städte in Schleswig-Holstein (DOLS/PLATE 1999 S. 4).

zweier zentraler Organe an. Allerdings wurde der Bürgermeister durch den jeweiligen Rat gewählt.

1.4.3 Politische Entscheidungen und Akteure in Kommunen

Politische Entscheidungen werden in letzter Instanz durch die Beschlüsse der Ausschüsse und des Rates getroffen und hierbei durch den Bürgermeister und die Verwaltung vorbereitet. Der Rat soll „in freier Diskussion und Argumentation die unterschiedlichen kommunalpolitischen Vorstellungen ... [austauschen] und über das Instrument der Abstimmung oder Wahl zu einem bestimmten Ergebnis ... gelangen, das die Grundlage für die Ausführung kommunaler Aufgaben ist“ (STOBER 1996 S. 185). Oft werden der Ratsentscheidung Fachausschüsse vorgeschaltet.¹⁵⁰ Bei diesem Prozess hat der Bürgermeister eine starke Stellung, da ihm die Gestaltung der vom Rat in Auftrag gegebenen Beschlussvorlage obliegt.

Am Prozess der Entscheidungsfindung können verschiedene Akteure beteiligt sein. In Anlehnung an DINKELAKER (1999) werden hier unter „Akteure“ alle Individuen, Gruppen und Organisationen verstanden, die am politischen Prozess der Entscheidungsfindung teilnehmen. Man kann zwischen kommunalexternen Akteuren (Bund, Länder und Europäische Union) und kommunalinternen Akteuren unterscheiden. Zu letzterem zählen stets die Bürger der Gemeinde. STICKLER (2000 S. 91 f.) beschreibt die vielschichtige Rolle des Bürgers: als politischer Auftraggeber, Mitgestalter kommunaler Leistungen durch Mitwirken im politischen Willensbildungs-, Entscheidungs- und Leistungserstellungsprozess, als Financier durch Steuer-, Gebühren- und sonstigen Zahlungen und als Adressat der kommunalen Leistungen.¹⁵¹

Zu wichtigen Interessensvertretern des kommunalen Bereichs gehören auch die kommunalen Spitzenverbände: der Städtetag, der Gemeindetag oder Kreistag und der Städte- und Gemeindebund der einzelnen Länder sowie die entsprechenden Gremien auf Bundesebene. 1999 richtete der Deutsche Städte- und Gemeindebund einen Fachausschuss für Europafragen ein, der außerdem Mitglied im Europäischen kommunalen Spitzenverband (Council of European Municipalities and Regions) ist, ebenso wie der Deutsche Städtetag und der deutsche Kreistag.

¹⁵⁰ Zur genaueren Einteilung von Beschlussarten siehe GERN (2003 S. 323 ff.).

¹⁵¹ Zur Bürgerpartizipation siehe Abschnitt 1.8.5.

1.4.4 Kommunale Aufgaben und Kommunalaufsicht

Die Aufgaben einer Kommune unterteilen sich in kommunale Selbstverwaltungsaufgaben und Aufgaben, die der Kommune von Bund und Ländern übertragen werden.¹⁵² Sie lassen sich wie folgt unterscheiden:¹⁵³

- Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben ohne Verpflichtung. Die Kommune kann frei über das „ob“ und „wie“ der Ausgabenverrichtung entscheiden. Beispiele: Sportanlagen, Kulturverwaltung
- Weisungsfreie Pflichtaufgaben. Die Kommune ist zu bestimmten Selbstverwaltungsaufgaben verpflichtet. Sie kann aber selbst entscheiden, „wie“ sie dieser Verpflichtung nachkommt. Beispiele: Bauleitplanung, Abwasserbeseitigung
- Weisungsgebundene Pflichtaufgaben. Staatliche Aufsichtsbehörden können allgemeine oder für Einzelfälle gültige Weisungen geben. Die Kommune kann nicht über das „ob“ und „wie“ entscheiden. Beispiel: Ordnungsverwaltung, Bauaufsicht.
- Auftragsangelegenheiten. Die Aufgabenzuordnung und Aufgabenwahrnehmung liegt beim Staat, der sich der Kommunen zur Durchführung der Aufgaben bedient. Beispiel: Standesamt.

Die Kommunen unterliegen der **Aufsicht** des Staates. Die Aufsicht beschränkt sich im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben auf die Rechtsaufsicht, im Bereich der übertragenen Aufgaben unterliegen sie je nach Gemeindeordnung der vollen staatlichen Weisung.¹⁵⁴ Es wird also zwischen Rechts- und Fachaufsicht unterschieden.

¹⁵² Übertragenen Aufgaben sind originale Aufgaben vom Bund bzw. von den Ländern, deren Wahrnehmung den Kommunen übertragen wird. Dadurch müssen Bund und Länder keinen eigenen Verwaltungsunterbau vorhalten.

¹⁵³ Vgl. Hierzu SCHOLLER (1990 S. 90 ff.) und STÖBER (1996 S. 32 ff.).

¹⁵⁴ Politisch umstritten ist, inwieweit der Staat übertragene Aufgaben finanzieren muss. Das deutsche Staatsrecht sieht mit dem **Konnexitätsprinzip** den Grundsatz vor, dass Aufgabenwahrnehmung und Ausgabenverantwortung bei derselben staatlichen Ebene liegen (Artikel 104a Abs. 1 GG; STÖBER 1996 S. 84). „Nach dem Konnexitätsprinzip aber muss der auftragende Gesetzgeber als Verursacher (Verursacherprinzip) für den finanziellen Ausgleich der von ihm aufgetragenen Aufgaben sorgen (sog. *strikt*es Konnexitätsprinzip, so in den Ländern Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen), zumindest aber Bestimmungen zur Kostendeckung treffen“ (Artikel *Konnexitätsprinzip*. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 6. Juni 2006). In der Landesverfassung ist das Konnexitätsprinzip beispielsweise in BY (Art. 83 (3), (7)) verankert.

den.¹⁵⁵ Durch die Rechtsaufsicht wird die Einhaltung von Recht und Gesetz überprüft (Rechtmäßigkeitskontrolle). Bei übertragenen Aufgaben erfolgt eine Fachaufsicht, d.h. auch eine Zweckmäßigkeitskontrolle.

Kommunale Aufsichtsbehörde erfolgt über die jeweils zuständige Landesbehörde:¹⁵⁶

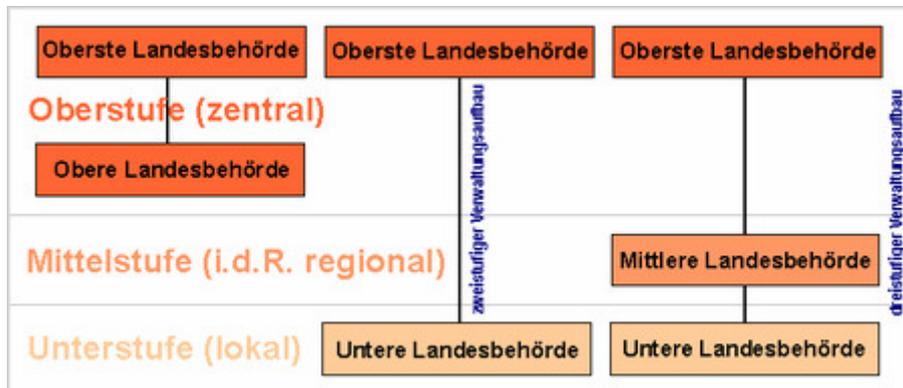


Abbildung 4: Anordnung der Landesbehörden in Deutschland aus Artikel Landesbehörde. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 14. Juni 2006

Die Obersten Landesbehörden (in der Regel ausschließlich die Landesministerien und der Rechnungshof) sind landesweit zuständig, u.a. für höhere Kommunalverbände.¹⁵⁷ Die Oberen Landesbehörden sind landesweit zuständige Behörden, die unmittelbar einer Obersten Landesbehörde nachgeordnet sind.¹⁵⁸ Die Landesmittelbehörden (Bezirksregierung bzw. Regierungspräsidium) sind regional zuständig, beispielsweise für die Kommunalaufsicht über kreisfreie Städte und Landkreise. In vielen Bundesländern wird diskutiert, die Regierungspräsidien abzuschaffen. Nur in Baden-Württemberg wurden diese durch die Verwaltungsreform

Ausführlich zum Kostenausgleich bei Aufgabenübertragung und das Konnexitätsprinzip (siehe WAECHTER 1997 S. 147 ff.).

¹⁵⁵ Vgl. SCHOLLER (1990 S. 236 ff.), STOBER (1996 S. 148 ff., 156 ff.).

¹⁵⁶ Landesbehörden sind Behörden, die Aufgaben eines Bundeslandes durchführen.

¹⁵⁷ Beispielsweise liegt in NW die Aufsicht über die Landschaftspflegeverbände beim Innenministerium (§ 24 Landschaftsverbandsordnung).

¹⁵⁸ Die Oberen Landesbehörden haben keinen Verwaltungsunterbau, mit Ausnahme von SH. Dort können diesen untere Landesbehörden nachgeordnet sein.

2005 durch Aufgabenzuordnung von bis dahin eigenständigen Landesbehörden gestärkt.¹⁵⁹ Die Unteren Landesbehörden (Landratsämter und die Stadtverwaltungen von Stadtkreisen) sind lokal zuständig für kreisangehörige Gemeinden. Sie sind entweder den Mittleren Landesbehörden nachgeordnet (dreistufiger Verwaltungsaufbau), oder unterstehen direkt einer Obersten (in Schleswig-Holstein auch einer Oberen) Landesbehörde (zweistufiger Verwaltungsaufbau). Neben den regulären Behörden gibt es noch die unteren und höheren Sonderbehörden, die für einen bestimmten eng umgrenzten Verwaltungsbereich zuständig sind. Die höheren Sonderbehörden nehmen die Aufgaben eines Regierungspräsidiums wahr.

Kommunale Daseinsvorsorge

Die kommunalen Aufgaben werden oft unter dem Begriff der Daseinsvorsorge zusammengefasst. Dieser Begriff wurde durch den Staatsrechtler FORSTHOFF (1938) in den dreißiger Jahren eingeführt und hat seitdem große Bedeutung erlangt.

„Der Begriff ‚Daseinsvorsorge‘ beinhaltet die Schaffung, Sicherung und Entwicklung (notwendiger) sozialer Lebensbedingungen der Bürger.“ (FUCHS 2005 S. 2)

Dabei beschränkt sich dieser Auftrag nicht auf die Sicherung existenznotwendiger Leistungen: Im offiziellen Sprachgebrauch steht der Begriff meist für die Dienstleistungen, welche die Kommunen für die Bürger erbringen.¹⁶⁰ Dabei ist das Ziel eine „qualitativ hochwertige, sichere und möglichst preisgünstige Versorgung der Bürger vor Ort mit den entsprechenden Dienstleistungen“.¹⁶¹

Die rechtliche Relevanz des Begriffes ist umstritten. Er wird jedoch seit einiger Zeit in einigen Gemeindeordnungen verwendet.¹⁶² Zudem wird der Begriff benutzt, um die Verpflichtung der Kommunen zu umschreiben, für das Wohl ihrer Einwohner zu sorgen.¹⁶³ CRONAUGE und WESTERMANN (2003 S. 252) argumentieren in diesem Zusammenhang: „Sowohl das Grundgesetz als auch das kommunale Landesverfassungsrecht übertragen ... den Kommunen die sog. Daseinsvorsorge als

¹⁵⁹ Die Regierungspräsidien in BW nehmen neben den Aufgaben einer Mittelbehörde auch andere Funktionen, zum Teil der unteren Landesbehörden, zum Teil der Landesoberbehörden wahr.

¹⁶⁰ Vgl. FRIEDRICH (2004).

¹⁶¹ FRIEDRICH (2004) in Anlehnung an die deutschen Städte und Gemeinden.

¹⁶² Beispielsweise in BW § 102 Abs. 1 Nr. 3 GO und in Bayern Art. 87 Abs. 1 Nr. GO.

¹⁶³ Siehe SCHILLER-DICKHUT (2002).

Angelegenheit örtlicher Gemeinschaft unter gleichzeitiger Zuordnung zum Kernbereich, wobei sicherlich insoweit in jedem Einzelfall eine Betrachtung und Bewertung der konkret in Rede stehenden Aufgabe geboten ist.“

Dabei gehört die kommunale Daseinsvorsorge einschließlich der dafür geschaffenen Einrichtungen (Ämter, Betriebe und privatrechtliche Unternehmen) zum Wesen der kommunalen Selbstverwaltung, d.h. die Art und Weise der Umsetzung ist weitestgehend von der Kommune zu entscheiden.¹⁶⁴

Als wichtigster Teil der kommunalen Daseinsvorsorge wird der Infrastrukturauftrag gesehen (STOBER 1996 S. 164 ff.) Dazu zählen beispielsweise Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung, Verkehrswesen, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser und Friedhöfe.¹⁶⁵ Die Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge wurden traditionell durch die kommunale Verwaltung verrichtet. Dies hat sich grundlegend geändert, nicht zuletzt aufgrund der Einbindung in die Europäische Union.¹⁶⁶ Die mit der Daseinsvorsorge betraute Leistungsverwaltung „kann sich administrativer oder unternehmerischer Mittel bedienen“, d.h. von der Leistungsverwaltung selbst oder durch ein öffentliches Unternehmen bzw. privates Unternehmen durchgeführt werden.¹⁶⁷ Seit den 80er Jahren wurden viele dieser Leistungen aus der Kernverwaltung ausgelagert; seit den 90er Jahren werden verstärkt auch private Dritte als Anteilseigner bei Formen des Privatrechts einbezogen. Auch öffentlich-private Partnerschaften sind vermehrt entstanden.¹⁶⁸ Der Begriff der Daseinsvorsorge wird in Abschnitt 2 zum Thema Gemeinwohl noch einmal aufgegriffen.

¹⁶⁴ Vgl. 1 Nr. 3 GO und in Bayern Art. 87 Abs. 1 Nr. GO.

¹⁶⁴ Siehe SCHILLER (2002) sowie FUCHS (2005, und die dort angegebene Literatur); Im offiziellen Internetportal der Europäischen Union werden Leistungen der Daseinsvorsorge definiert als: „Dienstleistungen wie Transport, Wasser, Strom, Gas, Telekommunikation, Rundfunk- und Postdienste, die als wesentlich für das Funktionieren einer modernen Gesellschaft angesehen werden. Obwohl sie als ‚wesentlich‘ gelten, können diese Dienstleistungen sowohl von privaten als auch von öffentlichen Unternehmen erbracht werden. Die Verfügbarkeit, der Preis und die Qualität der Leistungen der Daseinsvorsorge sind per definitionem von größter Bedeutung für die Verbraucher.“

http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/serv_gen/index_de.htm

¹⁶⁵ Vgl. FRIDRICH (2004), FUCHS (2005).

¹⁶⁶ Ausführlicher siehe Abschnitt 1.6.4.

¹⁶⁷ EICHHORN (1989 S. 108, ursprünglich fett markiert).

¹⁶⁸ Vgl. FUCHS (2005).

Die Frage nach den Aufgaben bringt auch die Frage nach der Zielsetzung der Kommune mit sich, die diesen Aufgaben zugrunde liegt.

Zielsetzungen der Kommunen

„Für Kommunalverwaltungen stellen die Gemeinwohlorientierung und die Wirtschaftlichkeit formaljuristisch definierte und rechtlich bindende Grundsätze des Verwaltungshandelns dar. [vgl. BUDÄUS/BUCHHOLTZ (1997) S. 323 f.] Allerdings werden diese grundsätzlichen Zielsetzungen weder in den entsprechenden Gesetzen noch in der gängigen Verwaltungspraxis ausreichend konkretisiert bzw. ihre Interdependenzen erfasst.“ STICKLER 2000 S. 88

Ein Ziel bezeichnet einen in der Zukunft liegenden erstrebenswerten Zustand, der jedes absichtsvolle Handeln auf dessen Erreichung lenkt.¹⁶⁹ Allgemein lassen sich Formalziele, d.h. übergeordnete rahmengebende Ziele¹⁷⁰, und Sachziele unterscheiden. **Gemeinwohlorientierung** und **Wirtschaftlichkeit** sind formale Leitziele, die für alle kommunale Aufgabenbereiche gelten.¹⁷¹ Aufgrund der Zweckorientierung öffentlicher Betriebe treten klassische betriebswirtschaftliche Formalziele wie Renditestreben oft zugunsten gemeinwohlorientierter Ziele zurück (BREDE 2001 S. 15).

Sachziele münden unmittelbar in eine Aufgabendefinition, welche in ihrer Erfüllung durch konkret vorgegebene Mengen messbar und damit kontrollierbar sein sollen.¹⁷²

¹⁶⁹ In Anlehnung an die Definition im Internet-Lexikon www.wissen.de (<http://www.wissen.de/wde/generator/wissen/ressorts/bildung/index,page=1278888.html>).

¹⁷⁰ Formalziele können beispielsweise unterteilt werden in: Grundlagenziele (Eigentümer und Gesellschaft): wie Nachhaltigkeit und das ökonomische Prinzip; Erfolgsziele (des Eigentümers): Gewinn-, Umsatz, Wertschöpfungs-, und Rentabilitätsziele (SCHIERENBECK 1999 S. 62); gesellschaftsbezogene Ziele (umweltbezogene und soziale Ziele; OESTEN/ROEDER 2002 S. 92); Mitarbeiterziele (Befriedigung individueller und sozialer Bedürfnisse; BLEICHER 1991 S. 43).

¹⁷¹ Siehe hierzu stellvertretend das voranstehende Zitat sowie EICHHORN (1997), BREDE (2001 S. 15, 18).
Zur Gemeinwohlpflichtigkeit siehe Abschnitt 1.3.2. Zu den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit siehe § 6 HGrG.

¹⁷² Sachziele (abhängig von natürlichen und wirtschaftlichen Standortbedingungen) können unterteilt werden in Leistungsziele (beinhalten die Produktziele) sowie Finanzziele (SCHIERENBECK 1999 S. 62).

Konkrete Zieldefinitionen sind im kommunalen Bereich in der Praxis selten vorzufinden. Das primäre Wirtschaftsziel vieler Kommunen ist traditionell ein ausgeglichener Haushalt.¹⁷³ Dieses Ziel wird zum Teil auf einzelne Verwaltungsbereiche übertragen, jedoch auch hier nicht weiter ausdifferenziert. „Ein ausgeglichener Haushalt sagt jedoch nicht aus (sic!), ob die Einnahmen so eingesetzt werden, daß die gewünschten Verwaltungsergebnisse wirtschaftlich erbracht werden“ (STICKLER 2000 S. 95).

STICKLER (2000 S. 89) nennt verschiedene Gründe für die **Schwierigkeiten bei der Zielbildung**, darunter unter anderem:

- „Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Zielsetzungen, wie Renditezielen und dem Shareholder Value, sind die oftmals politisch geprägten Ziele der Kommunalverwaltung weitaus heterogener und von vielschichtigen Wechselbeziehungen geprägt.“
- „Die kommunalen Ziele entziehen sich häufig aufgrund unklarer Zweck-Mittel- und Ursache-Wirkungsbeziehungen einer unmittelbaren Messbarkeit.“
- „Zahlreiche Akteursgruppen sind an der Zielbildung beteiligt. Deshalb überlagern sich häufig persönliche, Gruppen- und Gemeinwohlinteressen.“
- „Klare, offen kommunizierte Zielsetzungen üben im Unterschied zu diffusen Absichtserklärungen einerseits einen erheblichen Leistungsdruck aus und bergen andererseits die Gefahr des Scheiterns, das dem jeweiligen Akteur im politischen Wettbewerb Nachteile bringen kann.“

In der Praxis erfolgt daher die „Zielfestlegung“ oft „lediglich über die Bereitstellung von Ressourcen bzw. durch die Zuweisung von Aufgaben“ (STICKLER 2000 S. 89). Trotz dieser Probleme wird in der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre eine Zielformulierung für öffentliche Betriebe bzw. Verwaltungsbereiche von der Politik gefordert, auch um ein strategisches Management und eine Steuerung der Bereiche zu ermöglichen.¹⁷⁴ Nur wenn Ziele definiert sind, kann deren Erreichung kontrolliert werden und bei Nicht-Erreichung steuernd eingegriffen werden. Dabei ist zu beachten, dass nicht nur die Ziel- und Aufgabenerreichung kontrolliert, sondern auch eine effiziente Mittelverwendung sichergestellt werden muss. Dazu ist wie-

¹⁷³ „Der Haushaltsplan muss in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein“ (GERN 2003 S. 439; vgl. stellvertretend § 80 Abs.2 Gemeindeordnung BW).

derum eine transparente Rechnungslegung erforderlich, die beim traditionellen kommunalen Rechnungswesen nur beschränkt gegeben ist.¹⁷⁵

Bei einer **strategischen Zieldefinition** und der damit verbundenen strategischen Planung ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen der Strategie für die gesamte Gebietskörperschaft, d.h. der Frage, in welchem Feld die Kommune überhaupt tätig sein will (Leitlinien, organisatorische Grundstruktur), und der Strategie für ein einzelnes Aufgaben- bzw. Handlungsfeld, d.h. deren zukünftige Entwicklungen und aktive Ausgestaltung durch strategische Handlungsprogramme der Kommune (BUDÄUS/FINGER 2001 S. 50 f.). Als Akteure, die in den strategischer Planungsprozess involviert sein sollten, nennen BUDÄUS/FINGER (2001 S. 41 f.) als Eckpunkte eines „strategisch relevantes Dreiecks“ die Verwaltung, die Politik und die „Kunden“ (in Form von Bürgern, Unternehmen und gesellschaftlichen Interessengruppen). „Dabei geht es nicht mehr wie im klassischen Bürokratiemodell darum, dass die Bedarfe der Zielgruppen von der Verwaltung weitgehend automatisch definiert werden, sondern dass diesen eine originäre Einfluss- und Mitwirkungsmöglichkeit eingeräumt wird“ (BUDÄUS/FINGER 2001 S. 42).

1.5 Einbindung der Waldwirtschaft in die Kommunalstrukturen¹⁷⁶

1.5.1 Einbindung der Waldwirtschaft in die kommunale Organisation

In den meisten Gemeinden gibt es einen Mitarbeiter, der für den Gemeindevwald zuständig ist. Dieser ist häufig der Leiter des Liegenschaftsamtes oder der Finanzverwaltung, aber auch der anderer Fachbereiche. In größeren Kommunen ist das entsprechende Amt meist einem übergeordneten Dezernat zugeordnet. In vielen Kommunen gibt es außerdem einen Forstfachausschuss bzw. dessen Funktion wird von einem anderen Fachausschuss wie z.B. dem Umweltausschuss oder dem Landwirtschaftsausschuss mitgetragen. Ein Informationsaustausch erfolgt in der Regel durch:

¹⁷⁴ Siehe stellvertretend die Beiträge in EICHHORN/FRIEDRICH (2001) sowie Abschnitt 1.8.3.

¹⁷⁵ Siehe hierzu PICOT/WOLFF (1994 S. 63 f.) sowie folgende Abschnitte 1.6 und 1.8.3.

¹⁷⁶ Bei den folgenden Ausführungen wird neben der entsprechenden Fachliteratur auf verschiedene Gespräche mit Kommunen (nicht der untersuchten Betriebe, siehe Kapitel II 1.2.1) im Laufe der Untersuchung zurückgegriffen.

- die Besprechung der Forsteinrichtung alle zehn Jahre,¹⁷⁷
- die jährliche Besprechung des Wirtschaftsplans und jährliche Wirtschaftsberichte (jährliche Planung),
- und über die Teilnahme einzelner Forstleute an Sitzungen des Forstausschusses bzw. des Gemeinderats.

1.5.2 Politische Entscheidung und Akteure im forstlichen Bereich

In Deutschland werden die kommunalen Forstbetriebe nach periodischen und jährlichen **Betriebsplänen** bewirtschaftet. Der periodische Betriebsplan wird in der Regel für einen Zeitraum von 10 Jahren von einem Forstsachverständigen erstellt, in einigen Ländern durch eine Forstbehörde.¹⁷⁸ Der Gemeinderat beschließt nach vorhergehender Erörterung durch den Fachverständigen den periodischen Betriebsplan. Dieser wird durch die zuständige Aufsichtsbehörde auf seine Rechtmäßigkeit überprüft. Eine Überprüfung der Einhaltung bzw. Umsetzung der **Forsteinrichtung** erfolgt nach fünf Jahren durch die Zwischenrevision durch die zuständige Forstdirektion, die auch vor Ort im Wald stattfindet.¹⁷⁹

Die jährliche Betriebsplanung wird durch den Betriebsleiter, im Fall der Status-quo-Organisationsstruktur also vom Forstamt erstellt. Sie enthält einen Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben. Die Planung wird der Gemeinde zur Beschlussfassung vorgelegt. Dabei wird der Planvorschlag nur sehr selten geändert.¹⁸⁰ Auch wenn viele Entscheidungen bereits zwischen der Betriebsleitung und dem zuständigen Sachbearbeiter bzw. Bürgermeister im Vorfeld besprochen und z.T. auch Einzelentscheidungen getroffen werden, handelt es sich um kommunale Entscheidungen.

¹⁷⁷ Die Forsteinrichtung ist eine periodische Betriebsplanung i.S. e. alle zehn Jahre stattfindende forstliche „Inventur“, auf deren Grundlage das Forsteinrichtungswerk erstellt wird. Im Sinne eines Betriebsplans über zehn Jahre wird darin die naturale Ausstattung des Waldes und der vorhandene Holzvorrat dargestellt und der Hiebsatz festgelegt.

¹⁷⁸ Zuvor soll beispielsweise in BW ein Gespräch mit kommunalen Vertretern geführt werden, um deren Zielsetzung für die Bewirtschaftung des Kommunalwaldes zu berücksichtigen (vgl. VwVKWaldVO §2 (2)).

¹⁷⁹ Einige Waldgesetze differenzieren bei den Bestimmungen zur Erstellung von Betriebsplänen und Wirtschaftsplänen im Hinblick auf die Betriebsgröße. So sieht das Landeswaldgesetz RP in § 7 (2) vor, dass für Körperschaftswald zwischen 50 und 100 ha die Erstellung von Betriebsgutachten die Funktion von Betriebsplänen und vereinfachte Wirtschaftspläne die Funktion von Wirtschaftsplänen erfüllen.

¹⁸⁰ Vgl. hierzu DINKELAKER (1999 S. 55 und dortige Literaturangabe).

DINKELAKER (1999 S. 58 ff.) benennt als **politische Akteure** im forstlichen Kommunalbereich in Baden-Württemberg (neben kommunalexternen Akteuren sowie nationalen und internationalen kommunalen Interessenvertretungen) den Gemeinderat, den Bürgermeister, die Gemeindeverwaltung,¹⁸¹ die Forstverwaltung, die Bürger und die Bürgerinitiativen und Parteien. SCHNAPPUP (2001 S. 46) benennt Natur- und Umweltschutzverbände als neue Akteure.¹⁸² Für andere Bundesländer sind weitere Akteure, so z.B. die Landwirtschaftskammer, private Dienstleistungsunternehmen, Forstbetriebsgemeinschaften u.ä. anzuführen.

Einfluss auf die politischen Entscheidungen nehmen auch die **kommunalen Interessenverbände**, die eine beratende Funktion für ihre Mitgliederkommunen haben. Auf der Bundesebene sind dies vor allem der Deutsche Forstwirtschaftsrat und die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände. Auf Länderebene sind die kommunalen Spitzenverbände und der Waldbesitzerverband, in Niedersachsen und Nordrheinwestfalen ein eigener kommunaler Waldbesitzerverband tätig, ebenfalls je nach Bundesland mit unterschiedlichem Engagement als überbetriebliche Vertreter der Interessen der waldbesitzenden Kommunen.¹⁸³

1.5.3 Waldwirtschaft als kommunale Aufgabe und Forstaufsicht

Die Gemeindeforstwirtschaft ist ein Teil der **kommunalen Selbstverwaltung**. Sie wurde früher oft den weisungsfreien Pflichtaufgaben zugerechnet.¹⁸⁴ Dabei ist aber zu beachten, dass die Kommunen - je nach Bundesland - das Recht haben, unter unterschiedlichen Bedingungen ihren Wald zu verkaufen.¹⁸⁵ Der Kommunalwald kann in diesem Sinne als frei „verwertbares oder realisierbares Vermögen“ betrachtet werden.¹⁸⁶ Entscheidet sich eine Kommune aber dafür, den Wald zu behal-

¹⁸¹ „Die Gemeindeverwaltung ist die Behörde der Gemeinde, bei der die personellen, institutionellen und sachlichen Mittel sind, mit denen die Gemeinde ihre Verwaltungstätigkeit nach außen ausübt“ (DINKELAKER 1999 S. 61).

¹⁸² Zu der Präsenz von Naturschutzgruppen und ihr Engagement für den kommunalen Waldbesitz siehe SCHNAPPUP (2001 S. 73 ff.).

¹⁸³ In Hessen werden außerdem noch Forstausschüsse gebildet, in denen die Kommunen vertreten werden (siehe hierzu § 50 f. HFG). Ähnlich siehe Ausschuss des Landesforstwirtschaftsrats in BW (§ 77 (3) LWaldG).

¹⁸⁴ Vgl. beispielsweise SCHULER (1996 S. 35), DINKELAKER (1999 S. 53).

¹⁸⁵ Siehe hierzu Abschnitt 1.7.2.

¹⁸⁶ „Verwertbares oder realisierbares Vermögen“ im Unterschied zu „für die Aufgabenerfüllung erforderliches Vermögen“; dementsprechend weisen einige Kommunen ihr Vermögen in der Eröffnungsbilanz nach ganz bestimmten Kriterien getrennt aus.

ten, so ist er den forstrechtlichen Bestimmungen unterworfen, die auch kommunalverfassungsrechtlich verankert sind. Die Aufgaben sind damit dem Bereich der weisungsfreien Pflichtaufgaben zuzuordnen. Bestimmte Aufgaben wie z.B. das Schaffen von Erholungseinrichtungen zählen jedoch zu den freiwilligen Aufgaben (GERN 2003 S. 163).

Die Waldwirtschaft unterliegt als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe der **Rechtsaufsicht**.¹⁸⁷ Diese Aufsicht obliegt neben der Kommunalaufsicht der Forstbehörde als unterer Sonderbehörde (mit Ausnahme von Baden-Württemberg s.u.). Unter der Forstaufsicht versteht man die Tätigkeiten zur Überwachung der Gesetzmäßigkeit des Handelns des Waldeigentümers. Diese umfassen vor allem die planmäßige und sachkundige Bewirtschaftung.

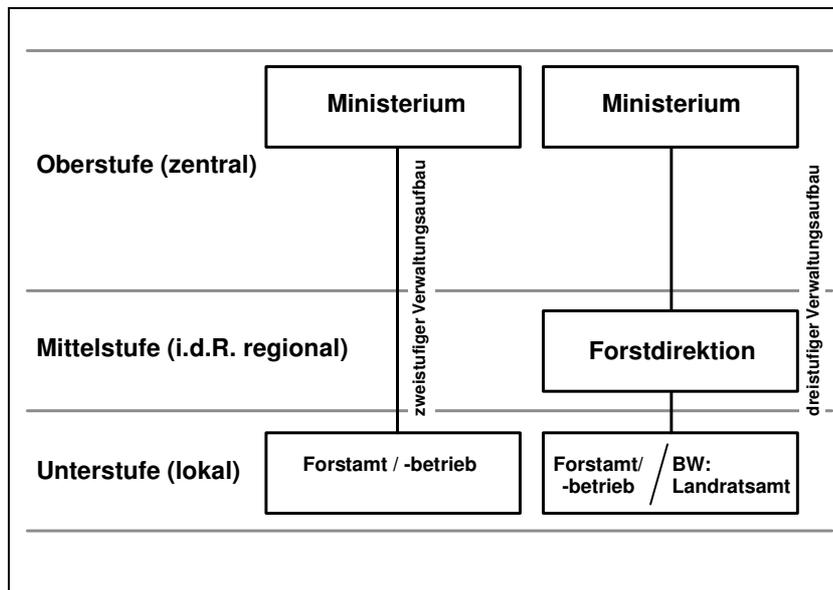


Abbildung 5: Anordnung der Landesbehörden im forstlichen Bereich

In Anlehnung an Abbildung 4 stellt Grafik 5 die zuständigen forstlichen Aufsichtsbehörden im Zusammenhang dar, jedoch stark vereinfacht.

¹⁸⁷ Genehmigungen können jedoch bei Vermögensveräußerung (siehe beispielsweise § 75 (1) Landesverfassung BW) oder bei außerordentlicher Nutzung (siehe beispielsweise § 52 (2) LWaldG BW) notwendig sein.

Die oberste Landesbehörde ist das Ministerium (zuständige Abteilung), das vor allem für den Erlass von Rechtsvorschriften und Verwaltungsvorschriften zuständig ist (SCHULER 1996 S. 50). Die höhere Forstbehörde (Sonderbehörden neben den Regierungspräsidien auf der Mittelstufe) ist bei einem dreistufigen Verwaltungsaufbau die Forstdirektionen, die vor allem die hoheitliche Aufsicht gegenüber den Forstämtern wahrnimmt, sowie Aufgaben wie die periodische Betriebsplanung, außerordentliche Nutzungen und Waldumbauverfahren und Anordnungen gegenüber den Körperschaften übernimmt.¹⁸⁸ Die unteren Forstbehörden sind die Forstämter- bzw. betriebe als Sonderbehörden (Ausnahme: Baden-Württemberg)¹⁸⁹ Im Saarland und in Bayern wurde hingegen eine Trennung zwischen Hoheit und Betrieb vorgenommen (ANONYMUS 2005).

Zielsetzung durch Kommunen für kommunale Forstbetriebe

Wie oben (in Abschnitt 1.1.4) bereits dargestellt, sind erwerbswirtschaftliche Ziele für viele Fachbereiche innerhalb der Kommunen eher nachrangig. Dies gilt auch für den forstlichen Bereich und kommt häufig durch die Zielvorgabe einer „**schwarzen Null**“ zum Ausdruck. Des Weiteren wird häufig auf die in den Waldgesetzen vorgegebene Ziele in Bezug auf eine nachhaltige Bewirtschaftung und auf Schutz- und Erholungsfunktionen hingewiesen und auf eine eigenverantwortliche weitere Differenzierung dieser Ziele verzichtet. Dafür können vor allem drei Gründe genannt werden:

- Eine allgemein verbreitete kommunale Haltung, Ziele wenig konkret zu definieren.¹⁹⁰
- Die meisten kommunalen Forstbetriebe werden seit Jahrzehnten unter der Federführung der staatlichen Landesforstbetriebe geleitet.¹⁹¹ Zudem haben die

¹⁸⁸ Besonderheit in BW: Im Bereich jeder Forstdirektion gibt es die Körperschaftsforstdirektion. Dies ist eine Kollegialbehörde, die vom Leiter der Forstdirektion geleitet wird und die im Haupttext genannten Aufgaben für den Körperschaftswald wahrnimmt (vgl. SCHULER 1996 S. 50).

¹⁸⁹ Besonderheit in BW: Seit der Verwaltungsreform 2005 sind Forstämter keine Sonderbehörden mehr, sondern wurden in die Landratsämter eingegliedert.

¹⁹⁰ Siehe Abschnitt 1.4.4.

¹⁹¹ Dies ist größtenteils historisch bedingt - siehe Abschnitt 1.2.3. In letzter Zeit ergreifen auch einige Landesforstverwaltungen die Initiative und bitten die Kommune beispielsweise im Rahmen der Forsteinrichtung um eine ausführlichere Zieldefinition für den Betrieb. In Baden-Württemberg wurde dafür ein Zielkatalog entwickelt, der mit den Gemeinden be-

finanziellen Resultate der Betriebe ein geringes Gewichts für den kommunalen Gesamthaushalt.

- Fehlendes forstliches Fachwissen innerhalb der Kommune.

Weitergehende Zieldefinitionen betreffen meist nur den **strategischen Handlungsrahmen**.¹⁹² Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sowie die Landeswaldgesetze von Brandenburg und Schleswig-Holstein geben für kommunalen Waldbesitz der Schutz- und Erholungsfunktion Vorrang vor der Nutzfunktion.¹⁹³ Man könnte argumentieren, dass damit den Kommunen der grundlegende strategische Handlungsrahmen per Rechtsprechung vorgeschrieben wird.

Als **Formalziel** kann für kommunale Forstbetriebe die **Nachhaltigkeit** der Bewirtschaftung durch alle Landeswaldgesetze als gegeben genannt werden.¹⁹⁴ Zudem wird in den meisten Landeswaldgesetzen die **Gemeinwohlverpflichtung** kommunaler Forstbetriebe explizit festgeschrieben.¹⁹⁵

sprochen werden soll und durch den auch Konfliktfelder aufgedeckt und abgestimmt werden sollen.

¹⁹² Mit „strategischem Handlungsrahmen“ ist die Ausweisung einer Rangordnung von Formalzielen gemeint, wenn etwa gemeinwohlorientierten Zielen eine Priorität vor erwerbswirtschaftlichen Zielen eingeräumt wird (zur Unterscheidung zwischen gemeinwohlorientierter und erwerbswirtschaftlicher Zielrichtung beim Staatswald siehe VOLZ 2000). Dies wird beispielsweise zum Teil im Forsteinrichtungswerk niedergeschrieben (siehe hierzu beispielhaft HENNE 1993 S. 57).

¹⁹³ BVerfGE 82, 159; §§ 26, 27 LWaldG BB und § 6 LWaldG SH.

¹⁹⁴ Zum Formalziel bzw. Leitbild der „Nachhaltigkeit“ bei der Waldbewirtschaftung siehe OESTEN (1995).

¹⁹⁵ Länder, in denen die Gemeinwohlverpflichtung im Waldgesetz besonders hervorgehoben wird, sind: **BW**: § 46 (1) LWaldG BW: die Bewirtschaftung des Körperschaftswaldes ist, unbeschadet des besonderen Zweckbestimmung des Körperschaftsvermögens und aus der Eigenart und Bedürfnissen der Körperschaften sich ergebenden Zielsetzungen § 45 (1) entsprechend anzuwenden: Staatswald soll dem Allgemeinwohl in besonderem Maße dienen; **BY** Art. 19 (1) LWaldG BY: Bei der Bewirtschaftung des Körperschaftswaldes sind über die für alle Waldbesitzer geltenden Vorschriften hinaus die Grundsätze des Art. 18 Abs. 1 Satz 1 LWaldG BY zu beachten. Besondere Bedürfnisse sind angemessen zu berücksichtigen: Art. 18 (1) LWaldG BY. Der Staatswald dient dem allgemeinen Wohl in besonderem Maß und ist daher vorbildlich zu bewirtschaften; **BB**: § 27 LWaldG BB: Körperschaftswald soll dem Allgemeinwohl in bes. Maße dienen; **MV** § 6 (2) LWaldG MV: Der Körperschaftswald soll unter Beachtung seiner besonderen Zweckbestimmung, seiner Eigenart und der Bedürfnisse der Körperschaft im Rahmen der Leistungsfähigkeit wie Staatswald bewirtschaftet werden; § 6 (1) LWaldG MV: Der Staatswald hat dem Allgemeinwohl im besonderen Maße zu dienen; **NW**: § 32: § 31 (1) LWaldG NW Staatswald gilt entspr.: Wohlfahrtswirkungen des Waldes sichern und in besonderem Maße die Erholung ermöglichen; **RP**: § 26 (1) LWaldG RP In der Gesamtheit seiner Wirkung ist der Körperschaftswald dem

Vor dem Hintergrund der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte setzen sich viele Kommunen wieder intensiver mit ihrem Forstbetrieb auseinander – vor allem dann, wenn das pauschale Ziel eines ausgeglichenen Betriebsergebnisses nicht mehr erreicht wird. Die Diskussionen, die dadurch ausgelöst werden, betreffen vielerorts weniger die Frage nach einem ganzheitlichen, zweckmäßigen Managementkonzept, dessen Grundlage die vorhandene Ressource und die Definition von Zielen ist,¹⁹⁶ als vielmehr die Frage, wie wieder ein ausgeglichenes Betriebsergebnis erreicht werden kann.

1.6 Kommunale Finanzwirtschaft

1.6.1 Haushaltssatzung und Haushaltsplan

Die Kommunen dürfen über ihre finanziellen Angelegenheiten selbst entscheiden (Finanzhoheit).¹⁹⁷ Die Haushaltswirtschaft ist nach dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit zu führen.¹⁹⁸ Rechtsgrundlage der kommunalen Haushaltswirtschaft ist die **Haushaltssatzung**, die eine „nach gesetzlich vorgeschriebenem Verfahren zustande gekommene Endregelung der gemeindlichen Finanzwirtschaft für das angegebene Haushaltsjahr“ darstellt (STOBER 1996 S. 326).

Die Haushaltssatzung enthält folgende Festsetzungen:¹⁹⁹

- Haushaltsplan
 - Einnahmen und Ausgaben

Gemeinwohl verpflichtet; **SH** § 6 (1) LWaldG SH: Der Staats- und Körperschaftswald dient in besonderem Maße dem Allgemeinwohl. Er ist unter besonderer Berücksichtigung der Schutz- und Erholungsfunktion zu bewirtschaften, zu entwickeln und zu vermehren; **SN**: § 46 (1) LWaldG SN Die Bewirtschaftung des Körperschaftswaldes soll sich unter Beachtung der besonderen Zweckbestimmung des Körperschaftsvermögens, der Eigenart und der Bedürfnisse der Körperschaft an den Zielsetzungen ausrichten, die für den Staatswald gelten: § 45 (1) LWaldG SN: Staatswald soll dem Allgemeinwohl im besonderen Maße dienen; **ST** § 23: § 22 (1) LWaldG ST gilt entsprechend, unbeschadet einer bes. Zweckbest.; § 22 (1) LWaldG ST Staatswald: dient im besonderen Maße dem Allgemeinwohl.

¹⁹⁶ Zu den Zielen von Forstbetrieben siehe OESTEN (1984) sowie OESTEN/ROEDER (2002 S. 91 ff.).

¹⁹⁷ Näheres hierzu wird in den Gemeindeordnungen, jeweiligen Landes-, Gemeindehaushaltsverordnungen bzw. Gemeindekassenverordnungen geregelt.

¹⁹⁸ Vgl. § 77 (2) Gemeindeordnung BW, 75 (1) Gemeindeordnung NRW.

- Vorgesehene Kreditaufnahmen (Kreditermächtigungen)
- Gesamtsumme der vorgegebenen Verpflichtungsermächtigungen²⁰⁰
- Stellenplan²⁰¹
- Höchstbetrag der Kassenkredite (Liquiditätsdarlehen)
- Steuersätze, Hebesätze, die jährlich neu festzulegen sind

Hauptbestandteil der Haushaltssatzung ist der Haushaltsplan. In ihm werden die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben für ein Jahr zahlenmäßig zusammengestellt (auch für 2 bis 3 Haushaltsjahre möglich, allerdings getrennt nach Jahren aufzuführen).²⁰² Kommunalverfassungsrechtlich ist das Haushaltsjahr einer Kommune das Kalenderjahr.

Alle Geschäfte einer Gemeinde werden über eine Kasse abgewickelt, die Einheitskasse. Der Bürgermeister kann seine Befugnis, Kassenanordnungen und Buchungsanordnungen zu erteilen, an einen Fachbediensteten übertragen. Die herkömmliche Bezeichnung für den Fachbediensteten für das Finanzwesen ist der **Kämmerer**. Der **Haushaltsplan** wird von der Verwaltung durch den Kämmerer der Kommune aufgestellt und in der Haushaltssatzung im förmlichen Satzungsverfahren durch den Rat beschlossen. Durch Festsetzung in der Haushaltssatzung erlangt der Haushaltsplan Rechtsqualität (SCHOLLER 1996 S. 326).

Der Haushaltsplan ist gegliedert in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt (SCHOLLER 1990 S. 194). „Durch die Zuführungsrate vom Verwaltungshaushalt zum Vermögenshaushalt (oder umgekehrt) stehen beide Haushalte miteinander in Verbindung“ (SCHULER 1996 S. 81). Beide Haushalte gliedern sich in Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte sowie in Hauptgruppen, Gruppen und Untergruppen (GERN 2003 S. 438).²⁰³ „Innerhalb der Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte sind die **Einnahmen** und **Ausgaben** nach ihren **Arten** ein-

¹⁹⁹ Siehe SCHOLLER (1990 S. 194), STOBER (1996 S. 327), GERN (2003 S. 435).

²⁰⁰ Unter Verpflichtungsermächtigungen versteht man „Ermächtigungen für die Exekutivspitze der Verwaltung, finanzielle Verpflichtungen einzugehen“ (WAECHTER 1997 S. 300).

²⁰¹ Der Stellenplan muss nicht Bestandteil des Haushaltsplans sein; in NRW ist es vorgesehen (§78 (2) Gemeindeordnung).

²⁰² Zu den Möglichkeiten von überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben sowie zur Nachtragshaushaltssatzung siehe SCHOLLER (1990 S. 194 f.).

²⁰³ Zu einem Beispiel siehe Abschnitt 1.7.1.

geteilt“ (SCHULER 1996 S. 85). Bei Bedarf ist eine Erweiterung der Haushaltsstellen möglich.

Zu den **Einnahmen** von Gemeinden gehören in der gesetzlich festgeschriebenen Rangfolge:²⁰⁴

- Sonstige Einnahmen
 - Finanzausgleich, Finanzhilfen und Finanzzuweisungen, ²⁰⁵ Anteil an der Einkommenssteuer gemäß Art. 106 Abs. 3, 5 Satz 1 GG
 - Einnahmen aus Kapital- und Grundvermögen (z.B. Erträge aus wirtschaftlicher Betätigung)
 - Öffentlich-rechtliche gesetzlich begründete Ansprüche (z.B. Erstattungen für Sozialhilfeleistungen)
 - Spenden und Schenkungen
 - Konzessionsabgaben
- Entgelt für Leistungen
 - Gebühren und Beiträge
 - Vertragsentgelte (z.B. für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen)
- Kommunale Steuern
 - Realsteuern: Grund-, Gewerbesteuer
 - Verbrauchs- und Aufwandssteuern
- Kredite

²⁰⁴ Rangfolge der Finanzierung nach GERN (2003 S. 431 ff.); vgl. inhaltlich auch SCHOLLER (1990 S. 29 ff.) und STOBBER (1996 S. 302 ff.) sowie § 76 GO NW, § 93 GO HE.

²⁰⁵ Siehe hierzu Art. 106 GG. Man unterscheidet Finanzausgleich allgemein, Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, Kopfbeträge, Sonderlasten und zweckgebundene Finanzausgleichsumlage an das Land, die Kreisumlage und die Gewerbesteuerumlage in großem Umfang Mittel von den Gemeinden abgeführt. Dieser Mitteltransfer soll die unterschiedliche Steuer- und Leistungskraft der Gemeinden tendenziell ausgleichen“ (SCHULER 1996 S. 70).

Kommunaler Finanzausgleich: Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten von dem Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer) einen prozentualen Anteil. Der Umfang ist von den Ländern durch Gesetz zu regeln.

Alternativ können auch **privatrechtlich** orientierte **Finanzierungsformen** wie Leasing, Konzessionsverträge, Betreiberverträge genutzt werden.²⁰⁶ Die Ausgaben entstehen durch die Aufgaben der Kommunen.²⁰⁷

Das Buchführungssystem der Gemeinden ist meist noch die **Kameralistik**. Im Gegensatz zur doppelten Buchführung werden nur die Einzahlungen und Auszahlungen betrachtet. Sie dient vor allem der Überwachung der Abwicklung des Haushaltsplans. Erträge und Aufwendungen werden nicht dargestellt. Die erweiterte Kameralistik versucht, durch eine Vielzahl zusätzlicher Nebenrechnungen eine ähnliche Darstellung wie die doppelte Buchführung zu ermöglichen. Die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens wurde auf der Innenministerkonferenz 2003 vereinbart. Neun Bundesländer haben bereits die Umstellung auf die doppelte Buchführung für die Kommunalverwaltung beschlossen.²⁰⁸ Zur Umstellung der Buchführung ist eine vollständige Bewertung des Anlagevermögens und des Umlaufvermögens notwendig.

1.6.2 Jahresrechnung und Rechnungsprüfung

Das Gegenstück zum Haushaltsplan ist die Jahresrechnung. In ihr legt die Gemeinde Rechenschaft über ihre Wirtschaftsführung ab. Die Jahresrechnung ist einige Monate nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen und umfasst das Ergebnis der Haushaltswirtschaft einschließlich dem Stand des Vermögens und der Schulden, die durch einen Rechenschaftsbericht erläutert werden. Die Jahresrechnung beinhaltet den kassenmäßigen Abschluss und die Haushaltsrechnung (STOBER 1996 S. 329). Der Vollzug - die rechtliche und wirtschaftliche Verwendung der Mittel - des kommunalen Haushaltsplanes wird von **kommunalen Rechnungsprüfungsämtern** geprüft. Diese örtliche Rechnungsprüfung prüft vor allem die Jahresrechnung (und die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe), aber auch länderspezifisch bestimmte Sonder- und Treuhandvermögen, die Kassen und weitere Ausgaben. Die **überörtliche Aufsichtsprüfung** prüft in der Regel Jahresrechnung und Jahresabschluss mit allen Berichten und Beschlüssen der örtlichen Prüfung und ist

²⁰⁶ Siehe hierzu STOBER (1996 S. 315 f.), GERN (2003 S. 426 ff.).

²⁰⁷ Siehe Abschnitt 1.4.4.

²⁰⁸ Unterlagen Informationsveranstaltung der Stadt Uelzen (2004). Kritikpunkte an der Kameralistik sind vor allem: Inputorientierung, fehlende Leistungsinformation (Erfolgsrechnung), fehlende Kosteninformation (keine vollständige Erfassung), keine leistungs- und kostenmäßig abgrenzbaren Einheiten, fehlende Ergebnisverantwortung.

Teil der Rechtsaufsicht des Staates und damit eine reine Gesetzmäßigkeitsprüfung (GERN 2003 S. 453 ff.).

1.6.3 Gemeindevermögen

Zum Gemeindevermögen zählen alle beweglichen und unbeweglichen Dinge im Eigentum der Kommune sowie Rechte, deren Träger sie ist (SCHOLLER 1990 S. 183). **Erwerb** oder **Veräußerung** von Vermögen ist nur zulässig, wenn das Vermögen zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erforderlich ist bzw. nicht gebraucht wird (SCHOLLER 1990 S. 184 f.).²⁰⁹ Dabei ist zu beachten, dass Gemeindevermögen nicht unter Wert verkauft werden soll.²¹⁰ Eine Veräußerung kann mit bestimmten Bedingungen und Auflagen verbunden sein, um die Kontinuität der bisherigen Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. In diesem Fall ergibt sich für die Kommune eine neue Aufgabe, da die Einhaltung der vertraglichen Pflichten ständig überwacht und, wenn notwendig, auch durchgesetzt werden muss. Diese Aufgabe muss konsequent verfolgt werden, da sich Veräußerungen nicht rückgängig machen lassen. Die Treuhand-Nachfolgeorganisationen betiteln diese Aufgabe als Vertragsmanagement (BREDE 2001 S. 52).

1.6.4 Einfluss der EU auf die Finanzwirtschaft der Kommunen

„Der Deutsche Städtetag hat gemeinsam mit zahlreichen nationalen und internationalen Partnern wiederholt davor gewarnt, den unbeschränkten Wettbewerb als alleinigen Maßstab auch für öffentliche Dienstleistungen anzulegen. Für eine ganze Reihe von Leistungen der Daseinsvorsorge ist ein öffentliches Finanzengagement notwendig, um den Bürgerinnen und Bürgern ein gutes Dienstleistungsangebot zu sichern. Deshalb stellt die nun geltende Beihilferegelung ein wichtiges Bekenntnis zur hohen Qualität lokaler Dienstleistungen in Deutschland und vielen anderen EU-Mitgliedsstaaten dar.“ Präsident des Deutschen Städtetages UDE, am 18. Juli 2005 zum neuen EU-Rechtsrahmen für staatliche Beihilfen für Leistungen der Daseinsvorsorge²¹¹

Viele Aufgaben der örtlichen **Daseinsvorsorge** werden durch kommunale Verwaltungen und Betriebe erfüllt und von den Kommunen finanziert. Die EU-Kom-

²⁰⁹ Vgl. §§ 91, 92 Gemeindeordnung BW, §§ 108, 109 Gemeindeordnung HE.

²¹⁰ Vgl. hierzu SCHOLLER (1990 S. 185 ff. und dort angesprochenes Gerichtsverfahren) sowie GERN (2003 S. 450).

²¹¹ Unter <http://www.staedtetag.de/10/pressecke/zitatensammlung/artikel/2006/02/02/00332/index.html> (Zugriff 24.04.06).

mission betrachtet die häufig pauschal gewährten Begünstigungen für öffentliche Betriebe vor dem Hintergrund des gemeinsamen Binnenmarktes kritisch.²¹²

Jahre lang wurde eine Debatte über die generelle Zulässigkeit und Ausgestaltung von staatlichen Beihilfen geführt, die von den Mitgliedsstaaten bestimmten Unternehmen als Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Leistungen gewährt werden.²¹³ Im Zentrum dieser Debatte stand der Begriff der „**Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse**“, wie er im EG-Vertrag verwendet wird.²¹⁴ Art. 16 EG verpflichtet die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten dazu, adäquate Rahmenbedingungen für „das Funktionieren dieser Dienste“ zu gewährleisten. Art. 86 Abs. 2 EG sieht darüber hinaus für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse beauftragt sind, eine Ausnahme von den Wettbewerbsvorschriften des EG-Vertrages vor, „wenn seine Anwendung die Erfüllung der den Unternehmen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert“ (SOMMERMANN 2004 S. 210).²¹⁵

Definition, Organisation, Finanzierung und Kontrolle dieser Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind dabei hauptsächlich Sache der zuständigen nationalen, regionalen und lokalen Behörden.²¹⁶ Eine Klärung, ob und unter welchen Bedingungen ein vom Staat gewährter Ausgleich eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 87 EG darstellt, erfolgte durch ein Urteil des Europäischen Ge-

²¹² Der folgende Abschnitt ist gekürzter und leicht veränderter Auszug aus MEMMLER/RUPPERT (2006 S. 244 ff.).

²¹³ Vgl. Grünbuch (KOM(2003) 270 endgültig) sowie Weißbuch (KOM(2004) 374 endg.) zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Ausführliche Zusammenfassung zur Position der kommunalen Spitzenverbände und des Verbandes kommunaler Unternehmen zum Grünbuch der EU-Kommission siehe LIBBE et al. (2004 S. 21 ff.).

²¹⁴ Nach Auffassung der Kommission fallen unter den Begriff der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse alle „wirtschaftliche[n] Tätigkeiten [...], die von den Mitgliedsstaaten oder der Gemeinschaft mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden und für die das Kriterium gilt, dass sie im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden.“ Vgl. Weißbuch KOM(2004) 374 endg., Anhang 1; Grünbuch KOM(2003)270 endg.; K(2005) 2673 Abs. 3.). Unter den Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeit subsumiert die Kommission jede Tätigkeit, „die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten und die zumindest im Grundsatz von einem Privaten mit der Absicht der Gewinnerzielung ausgeübt werden könnte“ (NON-PAPER 2002 S. 15 f.).

²¹⁵ Funktional ermöglicht Art. 86 Abs. 2 EG somit „eine vollständige Durchbrechung des Wettbewerbsprinzip“ (PALM 2005 S. 117).

²¹⁶ Weißbuch (KOM(2004) 374 endg. S. 6).

richtshofs 2003.²¹⁷ Keine Aussage hat der Gerichtshof dagegen zum grundsätzlichen Verhältnis von Art. 87 EG zu Art. 86 Abs. 2 EG getroffen. Im Zusammenhang mit staatlichen **Beihilfen**, die als Ausgleich für die Erbringung von Gemeinwohldienstleistungen gewährt werden, ist daher Art. 86 Abs. 2 EG weiterhin anwendbar (JENNERT 2004 S. 431), sofern die Voraussetzungen vorliegen, welche die Kommission in ihrem 2005 erlassenen Maßnahmenpaket entwickelt hat:

- Die Erbringung muss „dem jeweiligen Unternehmen im Wege eines oder mehrerer Verwaltungs- oder Rechtsakte übertragen“ worden sein.²¹⁸
- Zur Ermittlung der Höhe des zulässigen Ausgleichs ist das Nettomehrkosten-Konzept anzuwenden, d.h. von den tatsächlichen durch die Erbringung der Gemeinwohllleistung verursachten Kosten sind sämtliche mit dieser Dienstleistung erwirtschafteten Erträge abzuziehen.²¹⁹ Regelmäßige Kontrollen sollen eine Überkompensation vermeiden, die zur Quersubventionierung marktbezogener, im Wettbewerb stehender wirtschaftlicher Tätigkeiten verwendet werden könnte.

Zusätzlich hat die Kommission durch eine Gruppenfreistellungsentscheidung Ausgleichszahlungen an Unternehmen, deren Jahresumsatz 100 Mio. € nicht über-

²¹⁷ Urteil des EuGH in der Rechtssache Altmark Trans GmbH (C 280/00) vom 24.7.2003 (vgl. Slg. 2003, I-7747), vgl. auch BARTOSCH (2004).

²¹⁸ Der öffentliche Auftrag muss mindestens Folgendes beinhalten: „Art und Dauer der Gemeinwohlverpflichtungen; das beauftragte Unternehmen und der geografische Geltungsbereich; Art und Dauer der dem Unternehmen gegebenenfalls gewährten ausschließlichen oder besonderen Rechte; die Parameter für die Berechnung, Überwachung und etwaige Änderung der Ausgleichszahlungen; die Vorkehrungen, die getroffen wurden, damit keine Überkompensation entsteht bzw. etwaige überhöhte Ausgleichszahlungen zurückgezahlt werden.“ Vgl. KOM (2005a) 2673 Art. 4 und KOM(2005b) C 297 Nr. 12.

²¹⁹ Auf der Kostenseite dürfen hierbei nur die durch die Erbringung der vereinbarten Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse verursachten variablen Kosten, ein angemessener Beitrag zu den sowohl dienstleistungsspezifischen als auch allgemeinen Fixkosten und eventuell eine angemessene Rendite berücksichtigt werden. Sofern etwaige Investitionen für das Funktionieren der Dienstleistung notwendig sind, können allerdings auch diese Kosten hinzugerechnet werden. Beschränkt sich die Tätigkeit des Unternehmens auf die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, können auch dessen Gesamtkosten zugrundegelegt werden. Sofern das Unternehmen aber auch anderen marktbezogenen Tätigkeiten nachgeht, zum Beispiel der Holzherstellung und dem Holzverkauf, müssen Einnahmen und Ausgaben in den Büchern getrennt ausgewiesen werden. Gleiches gilt, falls das Unternehmen mit mehreren ihrer Art nach verschiedenen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut ist. In jedem Fall müssen auch die für die Aufschlüsselung maßgeblichen Parameter offengelegt werden.

schreitet und die jährlich weniger als 30 Mio. € für die erbrachte Dienstleistung erhalten, von der Pflicht zur Vorabnotifizierung nach Art. 88 Abs. 3 EG befreit. Damit hat die Kommission „vor allem Ausgleichszahlungen, die örtlichen Erbringern von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gewährt werden [z.B. kommunalen Forstbetrieben], von der Verpflichtung der Vorabnotifizierung“ freigestellt.²²⁰ Für Unternehmen, die nicht unter diesem Betrag bleiben, besteht zwar weiterhin eine **Anmeldepflicht** für staatliche Beihilfen, ein „Gemeinschaftsrahmen“ formuliert aber ähnliche Voraussetzungen für zulässige Ausgleichszahlungen.²²¹ Zusammenfassend kann damit festgehalten werden: Solange ein offizieller Gemeinwohlaufrag vorliegt und die Kostenstruktur des Unternehmens den **Transparenzvorschriften** der EU genügt,²²² „übt sich die Wettbewerbsbehörde in Zurückhaltung und zeigt sich bereit, das Vorhaben mit dem Gemeinsamen Markt für vereinbar zu erklären“ (BARTOSCH 2004 S. 301). Unter Berufung auf Art. 86 Abs. 2 EG ist dadurch – entgegen der Rechtsprechung des EuGH im Altmarkt-Trans-Urteil – auch weiterhin ein nachträglicher Verlustausgleich in Höhe der tatsächlich entstandenen Nettomehrkosten zulässig.²²³ Insofern bestehen „noch erhebliche Handlungsspielräume der Kommunen [und Bundesländer] bei der Finanzierung der Daseinsvorsorge, die aufgrund der drastischen Folgen im Falle einer Überkompensation indes sorgfältiger Prüfung bedürfen“ (JENNERT 2004 S. 430 f.).

Diese vor kurzem getroffenen Entscheidungen auf europäischer Ebene zu Art. 86 Abs. 2 EG (Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse) räumen damit den politischen Entscheidungsträgern auch in Zukunft erhebliche Freiheiten bei der Definition und der Finanzierung der Gemeinwohlleistungen ein.

²²⁰ Vgl. Weißbuch (KOM (2004) 374 endg., S. 16.

²²¹ KOM (2005b) C 297.

²²² Siehe Bundesgesetzblatt 2001 Teil I Nr. 43, S. 2141

²²³ JENNERT (2004 S. 430 f.); vgl. aber auch KÜHLING/WACHINGER (2003) und BARTOSCH (2004).

1.7 Einbindung der Waldwirtschaft in die kommunale Finanzwirtschaft

1.7.1 Einbindung des Forstbetriebs in den Haushaltsplan

„Der **Wald** [ist ein] **Bestandteil des Gemeindehaushaltsplanes** und wird nach dem **Bruttoveranschlagungsprinzip** in Einnahmen und Ausgaben von der Haushaltssystematik sowie im Rechnungswesen von der dem Haushalt entsprechenden Gliederung und Gruppierung vollständig erfasst.“ SCHULER 1996 S. 73²²⁴

Im Verwaltungshaushalt und im Vermögenshaushalt erscheint der kommunale Forstbetrieb mit der Unterabschnittsziffer **855** (siehe folgende Abbildung 6).²²⁵ Dabei wird der kommunale Forstbetrieb schwerpunktmäßig dem Verwaltungshaushalt zugerechnet.

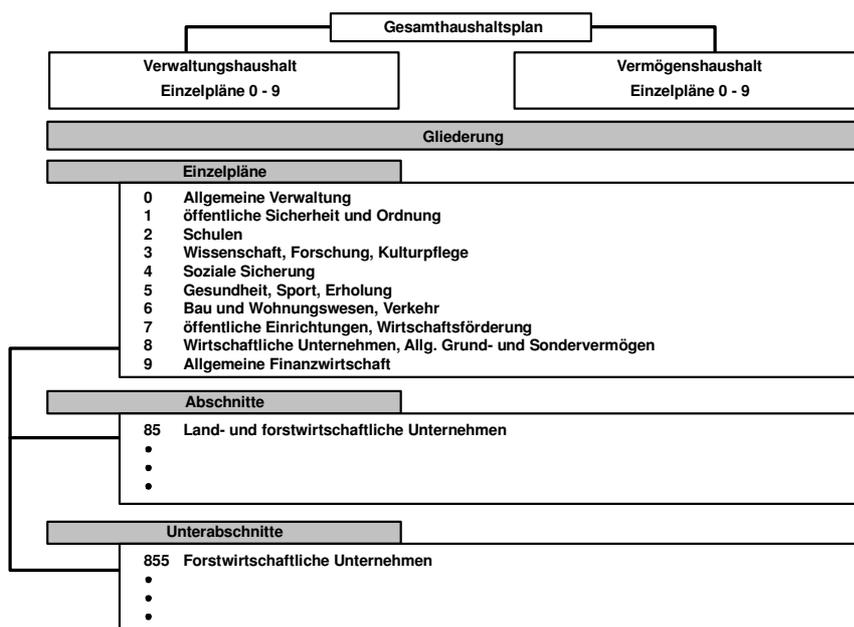


Abbildung 6: Systematik der Gliederung des Haushalts aus SCHULER (1996 S. 84)

²²⁴ Zu einer ausführlichen Darstellung der Einbindung kommunaler Regiebetriebe in den kommunalen Haushalt siehe SCHULER (2006).

²²⁵ Eine genauere Darstellung der Waldwirtschaft im Verwaltungs- und im Vermögenshaushalt findet sich bei SCHULER (1996 ab S. 92).

Wie in Abschnitt 1.6.1 ausgeführt, werden innerhalb der Einzelpläne die nach einer einheitlichen Ordnung (nach Gruppen) gegliederten Einnahmen und Ausgaben nach ihrer Art eingeteilt (Abb. 7):

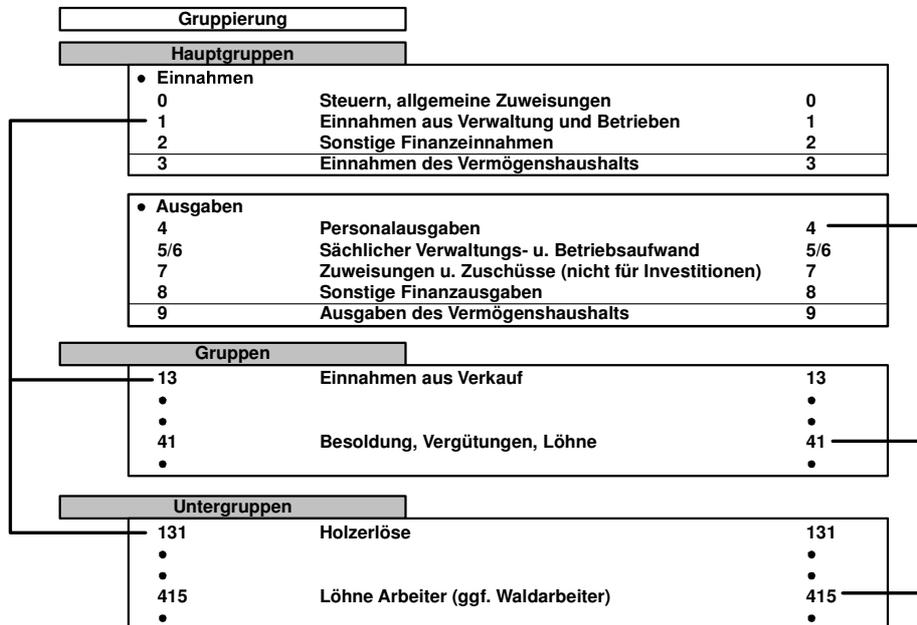


Abbildung 7: Systematik der Gruppierung des Haushalts aus SCHULER (1996 S. 86)

Die Einordnung des Forstbetriebs in die Haushaltssystematik soll zusammenfassend durch die folgende Abbildung 8 verdeutlicht werden:

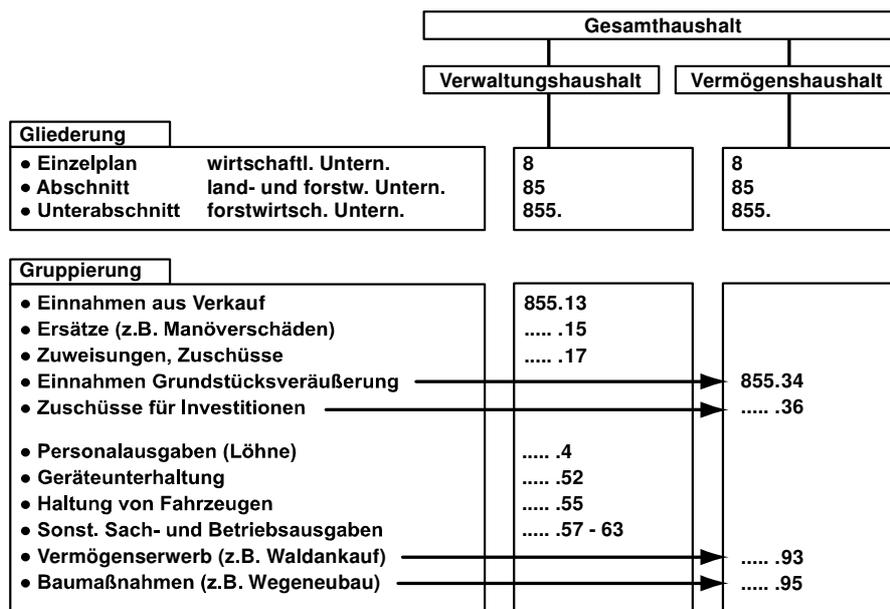


Abbildung 8: Prinzip der Haushaltssystematik für den Gemeindeforstbetrieb aus SCHULER (1996 S. 88)

Um eine Vermischung von Aufwendungen für Erholungs- und besondere Schutzleistungen - im Folgenden als Sozialfunktionen²²⁶ bezeichnet - mit Aufwendungen für den Wirtschaftsbetrieb zu vermeiden, besteht die Möglichkeit, den Unterabschnitt 855 zu unterteilen - beispielsweise in die folgenden Unterabschnitte:

- 855: **Holzproduktionsbetrieb**
- 856: **Sozialfunktionen**

Die einzelnen Positionen, die sich dahinter verbergen, werden im Haushaltsplan mehr oder weniger detailliert aufgeschlüsselt. Einnahmen aus dem Wald sind

²²⁶ Unter Sozialfunktionen fallen beispielsweise Aufgaben im Bereich der Schaffung und Instandhaltung von Erholungseinrichtungen oder Wanderwegen und Maßnahmen der Biotoppflege. Somit werden im Folgenden dem Begriff Sozialfunktionen auch die ökologischen Funktionen zugeordnet. In der kommunalen Praxis wird dies allerdings unterschiedlich gehandhabt. Für den Forstbetrieb Freiburg wird beispielsweise neben den Bereichen Holzproduktion und Sozialfunktion der Bereich Öko-Systemmanagement gesondert ausgewiesen (siehe hierzu BURGBACHER 2006). Die Sozialfunktionen lassen sich als kommunale Aufgaben der Daseinsvorsorge zuordnen (siehe Abschnitt 2.3.1).

größtenteils den sonstigen Einnahmen aus Kapital- und Grundvermögen zuzuordnen (siehe Abschnitt 1.6.1).

In der Forstwirtschaft wird üblicherweise ressourcenbedingt (da der Betriebsschwerpunkt der Holzarbeiten im Winter liegt) als **Rechnungsjahr** das „Forstwirtschaftsjahr“ vom 1. Oktober bis 30. September zugrunde gelegt.²²⁷

In vielen staatlichen Forstbetrieben kommt ein „internes **forstbetriebliches Rechnungswesen**, das als Kostenstellenrechnung in detaillierter Weise die Kostenströme aufzeigt, mit den in der Naturalbuchführung registrierten betrieblichen Leistungen verknüpft wird und so aussagefähige betriebliche Kennzahlen liefert“ zum Einsatz (SCHULER 1996 S. 2 f., Herv. d. Verf.), in das der Kommunalwald meist eingebunden werden kann.²²⁸

Als forstspezifisches Instrument der mittelfristigen Planung und Erfolgsprüfung ist die Forsteinrichtung zu nennen. „Die jährlichen Ist-Rechnungen, einerseits über die naturalen und waldbaulichen Ergebnisse, andererseits über die finanzwirtschaftlichen, werden daher auch für die Forsteinrichtungsdekade gesammelt und summiert. Durch diesen Verbund sind die als Controllinggrundlage sowohl in kurzfristiger und mittelfristiger Hinsicht, sowie für jeden gewünschten Periodenabschnitt (Zwischenrevisionen) nutzbar.“ (SCHULER 1996 S. 142 f.). Auf Grundlage der Forsteinrichtung werden die waldbaulichen Planvorgaben erarbeitet.²²⁹ Das Zusammenspiel der einzelnen Instrumente wird in Abbildung 9 illustriert:

²²⁷ Das Forstwirtschaftsjahr ist rechentechnisch dem Haushaltsjahr zuzurechnen, in dem es endet. „Solange die Haushaltssatzung für das neue Jahr nicht erlassen ist, gelten auch für die Forstwirtschaft die Bestimmungen über die vorläufige Haushaltswirtschaft“ (SCHULER 1996 S. 91).

²²⁸ Die einzelnen Landesforstbetriebe haben ein eigenes Steuerungsprogramm z.B. BW: Focus, NI: LÖWE zu neuen Steuerungselementen). „Im **Gemeindewald** ist das Controlling eine Aufgabe, die das Forstamt im Rahmen der **forsttechnischen Betriebsleitung** leistet. Personell ist sie unter der Führung des Forstamtsleiters im Team zusammen mit dem Büroleiter und den Revierleitern zu erbringen. Das Forstamt wird bei der Betriebsanalyse von der Forstdirektion unterstützt, insbesondere anlässlich der Forsteinrichtung und der Zwischenrevision“ (SCHULER 1996 S. 143).

²²⁹ „Aus ihnen [den waldbaulichen Planvorgaben, Ch.R.] wird für die jährliche Betriebsplanung zunächst der Naturalplan (Einschlag, Kulturen, Bestandespflege, Waldschutz) erarbeitet. Darauf bauen die Arbeits- und Finanzplanung auf Der Naturalvollzug (Naturalbuchführung) ist ein weitgehend eigenständiges EDV-Verfahren, das die jährlichen Ergebnisse gleichzeitig für den laufenden Forsteinrichtungszeitraum aufsummiert und so das dem Forsteinrichtungswerk gegenübergestellte Wirtschaftsbuch automatisch liefert. ... Forsteinrichtungswerk, Wirtschaftsbuch, Naturalplan und Naturalvollzug sind nach Wald-

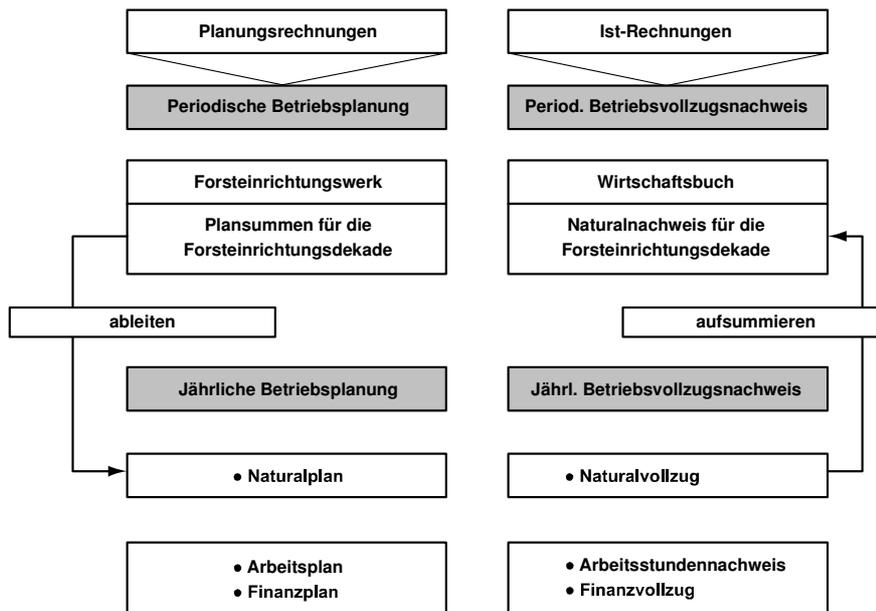


Abbildung 9: Grundaufbau der forstlichen und betriebswirtschaftlichen Planungs- und Rechnungssysteme (aus SCHULER 1996 S. 146)

1.7.2 Kommunales Waldvermögen

Für den **Verkauf** oder Kauf von kommunalem Wald gelten die entsprechenden Vorschriften zu kommunalem Vermögen (siehe Abschnitt 1.6.3). Im Thüringer Waldgesetz wird zudem die Veräußerung von Körperschaftswald noch einmal explizit aufgegriffen und bestimmt, dass die Veräußerung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf, die im Einvernehmen mit der oberen bzw. unteren Forstbehörde entscheidet und eine Veräußerung nur genehmigt werden darf, wenn dies im Sinne des Allgemeinwohls geschieht.²³⁰

orten aufgebaut, während der Finanzplan und der Finanzvollzug revier- und betriebsweise erstellt werden“ (SCHULER 1996 S. 146 f).

²³⁰ „Die Veräußerung von Körperschaftswald bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, die im Einvernehmen mit der obersten Forstbehörde entscheidet. Die Veräußerung soll nur genehmigt werden, wenn bei gegenseitiger Interessenabwägung die Belange, Rechte und Pflichten der Eigentümer die Belange des Allgemeinwohls überwiegen. Dabei ist be-

Zur **Wertermittlung** des Waldeigentums ist eine Bewertung des Bestandes notwendig. Das Problem der Bilanzierung der stehenden Holzvorräte wird seit langem im forstlichen Sektor diskutiert. Nach dem kaufmännischen Prinzip der Vorsicht dürften sie nur mit der Wertuntergrenze, den Herstellungskosten, bilanziert werden. Dies ist kaum sinnvoll, da sich zum einen der größte Teil der Wertsteigerung des Holzes in einem natürlichen Prozess vollzieht und zum anderen eine jährliche Erfassung der Wertveränderung der Bestände aus Kostengründen nicht vertretbar ist. Es ist zwar rechtlich zulässig, auf eine Waldbewertung zu verzichten (siehe Anhang 5), die Eigentümer orientieren sich jedoch bei fehlender Bilanzierung fast ausschließlich am Jahreskassenergebnis, anstatt am Wertschöpfungspotenzial des Betriebes. Dies ist unbefriedigend, da wertsteigernde Investitionen und Zuwachseleistungen außen vor bleiben.²³¹

1.7.3 Einfluss der Finanzpolitik der EU auf kommunale Forstbetriebe

Die Ausführungen zum EU-rechtlichen Rahmen in Abschnitt 1.6.4 haben gezeigt, dass das primäre Ziel der EU nicht in der Monetarisierung bestimmter Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse liegt, sondern in der transparenten Darstellung der tatsächlich entstandenen Netto-Mehrkosten, um eine **Quersubventionierung** von marktbezogenen Tätigkeiten zu verhindern. Hieraus darf allerdings nicht abgeleitet werden, dass öffentliche Forstbetriebe Gemeinwohldienstleistungen nicht in effizienter Form zu erbringen haben. Vielmehr ist eine Kenntnis der eingesetzten Mittel in Relation zur erbrachten Leistung unabdingbar. Zumindest indirekt stellt sich somit die Frage nach der **Monetarisierbarkeit** von Gemeinwohlleistungen. Eine transparente Darstellung der verschiedenen forstlichen Leistungen im Rechnungswesen ist also auch EU-rechtlich geboten.

sonders zu berücksichtigen, inwieweit durch die Veräußerung des Waldes die Erfüllung seiner allgemeinen Waldfunktionen beeinträchtigt wird“ (§ 33 (2) Thüringer Waldgesetz). In MV wird in § 42 LWaldG bestimmt, dass die Forstbehörde am Genehmigungsverfahren zu beteiligen ist.

²³¹ Ausführlicher zu diesem Thema siehe stellvertretend JÖBSTL (2000). In einigen Bundesländern werden einheitliche Konzepte angestrebt (vgl. beispielsweise für Rheinland-Pfalz DEISENROTH et al. 2005). Zu Beispielen aus der Praxis siehe ebenfalls Anhang 5.

1.7.4 Problematik bei der Darstellung forstlicher Leistungen²³²

Die Ansprüche bzw. geforderten Leistungen im Bereich der Sozialfunktionen und des Holzproduktionsbetriebes können im Konflikt miteinander stehen; beispielsweise, wenn mit Blick auf die erholungssuchende Bevölkerung (Sozialfunktionen) auf einen ökonomisch sinnvollen Harvestereinsatz verzichtet wird oder Holzernntemaßnahmen verschoben werden (Holzproduktionsbetrieb). Eine monetäre Ausweisung der dadurch entgangenen Einnahmen des Holzproduktionsbereiches bzw. eine allgemeine vollständige Monetarisierung vieler Gemeinwohlleistungen erscheint wegen der Besonderheiten des Wirtschaftens mit der Ressource Wald schwierig.²³³

Zum einen aufgrund der **Trennrechnungsproblematik**: Die forstliche Produktion ist als eine Kuppelproduktion zu verstehen, weil einige der Leistungen nicht unabhängig voneinander erbracht werden können – ebenso wie verschiedene Wirkungen des Waldes und Leistungen der Forstbetriebe für die Gesellschaft nicht voneinander getrennt auszuweisen sind.²³⁴

Zum andern ist die **Bewertung** der forstlichen Produktion nicht ohne weiteres möglich (vgl. Abschnitt 1.7.2). Aus der Identität von Produkt und Produktionsmittel und der Langfristigkeit der forstlichen Produktion resultieren Schwierigkeiten bei der Ertragsbestimmung sowie bei der Festlegung notwendiger Wertgrößen: Zu welchem Wert wird der Verzicht auf Fichtenanbau angesetzt: zum jetzigen Holzverkaufswert, abzüglich von Pflegemaßnahmen, abzüglich einer Risikopauschale? Bei der Beantwortung dieser Fragen bestehen erhebliche Unsicherheiten. Außerdem wird durch klassische Verfahren der Waldbewertung nur der Verkaufswert ermittelt. Dieser deckt sich jedoch meist nicht mit dem von den Menschen erwarteten Wert, da inhärente und vor allem intrinsische Werte dabei nicht erfasst werden.²³⁵

Beide Problematiken zusammen betrachtet verdeutlichen, dass bestimmte Leistungen, bei denen die ökonomischen, ökologischen und sozialen Wirkungen nicht

²³² Der folgende Abschnitt enthält Textauszüge aus RUPPERT (2006b) sowie MEMMLER/RUPPERT (2006b) in veränderter Form.

²³³ Zu Mehraufwendungen und Mindererlöse siehe DAHM et al. (1999). Zum Problem der Nicht-Monetarisierbarkeit siehe WINKEL (2006).

²³⁴ Zu Beispielen für daraus resultierende Zielkonflikte siehe MEMMLER/RUPPERT (2006b).

oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand monetär messbar sind, schwer getrennt ausgewiesen werden können.

1.8 Organisationsmöglichkeiten von Aufgabenbereichen und deren Steuerung in Kommunen

Die Möglichkeit zur Umsetzung kommunaler Aufgaben, unter verschiedenen Organisationsalternativen zu wählen, gehört zur kommunalen **Organisationshoheit**. Möglich sind auch Kooperationen (Kooperationshoheit) über kommunale Grenzen hinweg sowie mit natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts (Public Private Partnership). **Rechtsformen**

Die Rechtsformwahl ist eine konstitutive Entscheidung d.h. eine Metaentscheidung, die für eine Unternehmung einen grundlegenden **Handlungsrahmen** vorgibt (STEINER 1998 S. 60).²³⁶ Durch die Rechtsformen werden alle wesentlichen Merkmale der rechtlichen Organisation eines Betriebs festgelegt und dessen Gestaltungsmöglichkeiten nach innen und nach außen bestimmt. Die Rechtsform bindet damit das Handeln einer Wirtschaftseinheit in die bestehenden Rechtsnormen ein. Hier sei auf die rechtliche Problematik - vor allem in Bezug auf die Außen Darstellung - hingewiesen, wenn ein Betrieb mit den Instrumenten einer bestimmten Rechtsform geführt wird, diese aber nicht annimmt.

Die Rechtsform legt den grundlegenden Handlungsrahmen für die Betriebsführung fest. Als wesentliche **Entscheidungskriterien** zur Wahl einer Rechtsform werden in der allgemeinen Betriebswirtschaftslehre folgende Charakterisierungsmerkmale

²³⁵ Vgl. OESTEN (2004); Zu den Möglichkeiten der Monetarisierung vgl. ELSASSER/MEYERHOFF (2001), MARGGRAF et al. (2005).

²³⁶ STEINER (1998) bezeichnet die Nutzwertanalyse als generelle Methode zur Auswahl von Handlungsalternativen bei konstitutiven Entscheidungen, da multidimensionale Zielsetzungen bestehen und nicht alle Entscheidungskonsequenzen monetär quantifizierbar sind. Die Zielgewichtung erfolgt meist nach individuellen Vorstellungen. Jedoch sind in der Regel mehrere Entscheidungsträger mit unterschiedlichen Präferenzen hinsichtlich der Zielart und der Zielgewichtung beteiligt, so dass ein Konsens gefunden werden muss. Weitere Instrumente zur Stützung von Rechtsformentscheidungen sind beispielsweise: Checklisten (Überlegungslisten der beachtenswerten Aspekte), Vor-/ Nachteilsübersichten, Eignungsprofile (Beurteilungsmatrizen), Steuerbelastungsrechnungen (Teilsteuerrechnung, Veranlagungssimulationen), Scoring-Verfahren (Punktwertmatrix) oder Simulationsrechnungen (vgl. FEDERMANN 1998 S. 101).

genannt: Haftung, Leitungsbefugnisse, Gewinn- und Verlustverteilung, Finanzierungsmöglichkeiten, Besteuerung, Rechnungslegung einschließlich Prüfung und Publizität sowie Liquidation.²³⁷

Öffentliche Einrichtungen von Kommunen lassen sich in unmittelbare (Ämterverwaltung) und mittelbare Kommunalverwaltung (kommunale Unternehmen) unterscheiden.

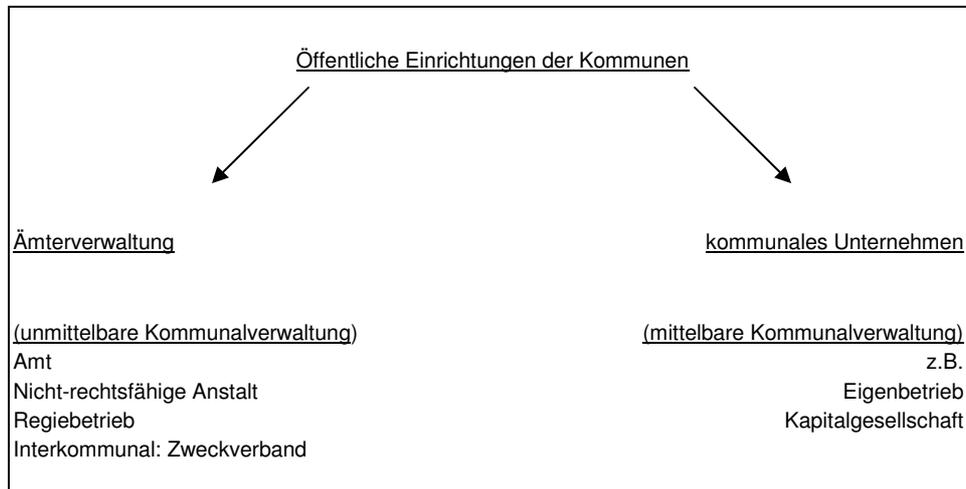


Abbildung 10: Einteilung der öffentlichen Einrichtungen von Kommunen (aus CRONAUGE/WESTERMANN 2003 S. 34 in leicht veränderter Form)

Im Folgenden wird der Regiebetrieb beschrieben und ein zusammenfassender Überblick über mögliche Rechtsformen kommunaler Unternehmen gegeben. Eine detailliertere Darstellung ist im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich.²³⁸

Regiebetrieb

Ein Regiebetrieb ist ein rechtlich und organisatorisch unselbständiger Teil der Kommunalverwaltung. Seine Einordnung erfolgt in den gemeindlichen Haushalt -

²³⁷ Zusammengestellt in Anlehnung an STEINER (1984 S. 143 ff.), BEA et al. (1985 S.291 ff.), WÖHE (1990 343 ff.).

²³⁸ Für eine ausführliche Darstellung der Rechtsformen für kommunale Einrichtungen siehe beispielsweise CRONAUGE/WESTERMANN (2003).

es liegt also kein abgegrenztes Betriebsvermögen vor. Dementsprechend handelt es sich um einen Bruttobetrieb d.h. Einnahmen und Ausgaben werden im Haushaltsplan unsaldiert ausgewiesen und im kommunalen Haushalt im Gesamtdeckungsprinzip verwendet.²³⁹ Die Haushaltsführung erfolgt nach kameralistischen Grundsätzen und das kommunale Haushaltsrecht gilt ohne Einschränkungen (RUPPERT 2002 S. 22).

Kommunale Unternehmen

Unter einem kommunalen Unternehmen versteht man **verselbständigte Verwaltungseinheiten** „von gewisser organisatorischer Festigkeit und Dauer zur Erfüllung einzelner bestimmter öffentlicher Zwecke“ (CRONAUGE/WESTERMANN 2003 S. 33 f.). Kommunale Unternehmen sind organisatorisch und inhaltlich vom kommunalen Träger getrennt. In Bezug auf den **Grad der Selbständigkeit** kann je nach Rechtsstatus differenziert werden zwischen:

- Rechtsform des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts sowie
- Rechtsform mit oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit

Durch die Rechtsfähigkeit erhält das Unternehmen den Status einer juristischen Person und hat damit die Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten zu sein (CRONAUGE/WESTERMANN 2003 S. 78).

Die Wahl einer Alternativen zum „Regiebetrieb“ kann allgemein als eine Form der **Privatisierung** verstanden werden, die unterschiedliche Ausprägungen haben kann. Der Begriff „Privatisierung“ bezeichnet dabei nicht nur den Übergang von kommunalem Eigentum in private Hände, sondern in weiterem Sinne auch die Übertragung von Aufgaben oder Leistungen oder deren Durchführung an verselbständigte kommunale Einheiten (HAMER 1981 S. 41).²⁴⁰

²³⁹ Vom Bruttoregiebetrieb ist der Netttoregiebetrieb zu unterscheiden, bei dem eine Saldierung von Einnahmen und Ausgaben erfolgt und nur das Endergebnis in den kommunalen Haushalt einfließt.

²⁴⁰ Die folgende Systematik ist RUPPERT (2002 S. 24 ff.) entnommen. Da eine allgemein gültige Systematik nicht vorhanden ist, hat die Verfasserin in ihrem Arbeitsbericht 2002 eine eigene Einteilung in Anlehnung an die Systematiken von HAMER (1981), CRONAUGE (1995; 4. überarbeitete Auflage: CRONAUGE/WESTERMANN 2003), BORCHERS (1996) und BREDE (2001) erarbeitet, die im Folgenden für eine Kurzdarstellung der Privatisierungsmöglichkeiten herangezogen wird. Es wird dabei nach dem Grad der Verselbständigung unterschieden und damit nach dem Grad der Planungs-, Steu-

Formelle Privatisierung:

Durch eine formelle Privatisierung wird „nur“ die Rechtsform geändert, um in einem anderen „Rahmen“ flexibler wirtschaften zu können. Die Kommune bleibt also weiterhin der alleinverantwortliche Träger, solange Private nicht an den Unternehmen beteiligt sind. Die Eigentumsverhältnisse bleiben unberührt (BREDE 2001 S. 39, 43). Das Ausmaß der damit verbundenen Veränderungen ist bei privatrechtlichen²⁴¹ Formen stärker ausgeprägt, da die Kommune den betreffenden Betrieb nach privatrechtlichen Gesichtspunkten leiten muss. Die Kommune wird durch die Wahl einer privatrechtlichen Form jedoch nicht von sämtlichen öffentlichen Bindungen befreit. Es gilt vielmehr das sogenannte „Verwaltungsprivatrecht“ (CRONAUGE/WESTERMANN 2003 S. 127 f.).²⁴² Folgende Möglichkeiten sind denkbar:

(1) Öffentlich-rechtliche Formen:

- Eigenbetrieb/ eigenbetriebähnliche Einrichtung²⁴³
- Anstalt des öffentlichen Rechts
- Stiftung des öffentlichen Rechts

(2) Privatrechtliche Formen:

- Kapitalgesellschaft
- Verein
- Genossenschaft

Materielle Privatisierung:

Bei einer materiellen Privatisierung zieht sich die öffentliche Hand tatsächlich aus dem Betriebsgeschehen zurück und gibt Privaten die Möglichkeit, aktiv zu werden

erungs- und Kontrollmöglichkeit. Zudem wird innerhalb dieser Systematik zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen differenziert, um eine möglichst genaue Einordnung zu ermöglichen.

²⁴¹ Bei Kapitalgesellschaften in dieser Form halten die Gemeinden also alle Anteile.

²⁴² Dabei werden die Normen des Privatrechts durch Bestimmungen des öffentlichen Rechts ergänzt, überlagert und modifiziert.

²⁴³ Eine Eigenbetriebsähnliche Einrichtung ist eine Einrichtung, die nach den Vorschriften des Eigenbetriebsrechts geführt wird, aber der Kultur, der Erholung und ähnlichen

oder sich zu beteiligen. Man kann hinsichtlich der materiellen Privatisierung wie folgt unterscheiden:

(1) Funktionale Privatisierung²⁴⁴, wobei das Eigentum übertragen wird:

- Verkauf
- Stiftung des Privatrechts, der bei ihrer Einrichtung alle Rechte übertragen werden

(2) Organisatorische Privatisierung, auch Public Private Partnership genannt. Darunter versteht man „jede Form des arbeitsteiligen Zusammenwirkens von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe“ (BREDE 2001 S 39). CRONAUGE/WESTERMANN (2003 S. 242)²⁴⁵ unterscheiden zwischen dem Heranziehen privaten Know-hows und der Mobilisierung privaten Kapitals:

- Heranziehen privaten Know-hows in Form von:
 - Outsourcing: Auslagerung einzelner Aufgabenbereiche an Private. Die Tendenz geht in den Gemeinden immer mehr dahin, Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, um den Fixkostenblock zu reduzieren, so etwa bei:²⁴⁶
 - Submission, z.B. durch einen Betriebsführungsvertrag
 - Konzession
 - Doppelgesellschaft: Trennung von Verfügungsrecht und Eigentum
 - Betreibergesellschaft
 - Verpachtung
 - Sonderform: Stiftung des Privatrechts nach dem Laubacher Modell
 - Verein

Zwecken dient, so dass auch nichtwirtschaftliche Unternehmen entsprechend geführt werden können (vgl. z.B. § 101 (4) Gemeindeordnung SH).

²⁴⁴ Die funktionale Privatisierung kann auch als *Contracting out* bezeichnet werden, worunter die endgültige Übertragung der Leistungserstellung für den Bürger auf private Unternehmungen zu verstehen ist (BREDE 2001 S. 42).

²⁴⁵ Die weitere Untergliederung weicht von CRONAUGE/WESTERMANN (2003) ab.

²⁴⁶ BREDE (2001 S. 43 f.) bezeichnet Outsourcing als Aufgabenvergabe durch Kauf-, Werk- oder Dienstvertrag, bei der anstelle eigener Ressourcen solche von Fremden benutzt werden.

- Mobilisierung von privatem Kapital²⁴⁷

(3) Funktionale/ organisatorische Privatisierung: Gemischtwirtschaftliche Beteiligungsgesellschaft

Bei vielen Kommunen wird die Hälfte aller kommunalen Aufgaben durch Beteiligungen ausgeführt,²⁴⁸ die in der Mehrzahl die Rechtsform Eigenbetrieb oder GmbH haben.²⁴⁹ Durch Ausgliederung versprechen sich viele Kommunen eine größere Wirtschaftlichkeit der betreffenden Verwaltungsbereiche, beispielsweise durch erhöhte Transparenz, flexiblere Führung, Bildung von Reserven, flexiblere und kostengünstigere Personalwirtschaft, höhere Motivation, Reduzierung von Haftungsrisiken, bessere Finanzierungs- und Kooperationsmöglichkeiten, effektiveres Prüfwesen, Nutzung steuerlicher Vorteile, Umgehung des Vergaberechts und Verdingungsrechts. Als größtes Risiko wird die Gefahr der Verselbständigung der Ausgliederungen gesehen, der durch einen erhöhten Informationsaustausch zwischen Trägerkommune und Betrieb entgegen gewirkt werden soll, beispielsweise durch ein Beteiligungscontrolling.²⁵⁰

Querverbund:

Ein kommunaler Querverbund stellt mehrere Betriebe einer Kommune in einem Verbund zusammen und wird in einer für den Zweck des Verbundes geeigneten Rechtsform geführt.²⁵¹ Eine gemeinsame Verwaltung, eine bessere Kapitalausstattung sowie die steuerrechtliche Möglichkeit, Gewinne und Verluste der Betriebe im Rahmen des gemeinsamen Jahresabschlusses gegeneinander aufzurechnen, werden als Vorteile eines Querverbundes gesehen. Von einem Querverbund i.w.S.

²⁴⁷ Beispielsweise durch Leasing, Immobilienfonds, Factoring, Beteiligungsfinanzierung (siehe ausführlich zu den verschiedenen Möglichkeiten CRONAUGE/WESTERMANN 2003 S. 244 ff.).

²⁴⁸ Unter Beteiligungen werden alle kommunalen Bereiche verstanden, die nicht mehr Verwaltung (Amt, Regiebetrieb) sind, d.h. z.B. EB, AöR, GmbH, AG (vgl. hierzu BEYER, PECH, WAMBACH 2001 S. 93). Synonym wird in dieser Arbeit die Bezeichnung Ausgliederung verwendet, die den aktiven Vorgang der Verselbständigung eines Bereichs von der Kommune betonen soll.

²⁴⁹ Zur geschichtlichen Entwicklung und für einen Überblick über kommunale Unternehmen in Deutschland siehe CRONAUGE/WESTERMANN (2003 S. 41 ff.). Zu einem Überblick über die Rechtsformen kommunaler Beteiligungen siehe Deutsches Institut für Urbanistik (2003).

²⁵⁰ Ausführlicher hierzu siehe Abschnitt 1.8.3.

²⁵¹ Siehe CRONAUGE/WESTERMANN (2003 S. 81 f.).

spricht man auch, wenn mehrere leistungsgebundene Unternehmen einer Kommune in einem kommunalen Konzern zusammengefasst werden (GOTTSCHALK 1995 S. 13).²⁵²

1.8.2 Kommunale Zusammenarbeit und Kooperationen

Im Wesentlichen bestehen neben privatrechtlichen Regelungen der kommunalen Zusammenarbeit²⁵³ verschiedene Formen öffentlich-rechtlicher Art:²⁵⁴

- **Arbeitsgemeinschaft:** ohne Rechtspersönlichkeit oder verbindliche Außenwirkung; Beschlüsse sind unverbindliche Anregungen und Empfehlungen.
- **Öffentlich-rechtliche Vereinbarung:** mit Außenwirkung; ein Beteiligter übernimmt die Aufgaben. Es erfolgt schriftlich ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen Gemeinden oder Gemeindeverbänden, gelegentlich auch Zweckverbänden.
- **Zweckverband:** ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigenen Organen, aber keine Gebietskörperschaft. Es gibt freiwillige oder pflichtige Zweckverbände.
- **Zusammenschlüsse benachbarter Gemeinden zu Verbandeseinrichtungen/ Verbandsgemeinschaften:**²⁵⁵ freiwillige oder nichtfreiwillige Zusammenschlüsse mehrerer Gemeinden desselben Landkreises, denen die Gemeinden verschiedene Aufgaben übertragen; z.B. Zusammenlegung der Verwaltungen. Bezeichnung, Aufgaben und Rechtscharakter variieren je nach Bundesland:

²⁵² Ausführlich zum kommunalen Querverbund siehe die Beiträge in PÜTTNER (1995).

²⁵³ Z.B. in Organisationsformen des Zivilrechts (Verein, AG, GmbH) oder durch einen privatrechtlichen Vertrag. Jedoch sind „**Kompetenzverlagerungen**, etwa von einer Gemeinde auf eine andere, ... durch privatrechtliche Formen der Zusammenarbeit nicht möglich“ (GERN 2003 S. 590).

²⁵⁴ In Anlehnung an RENGELING (1982 S.396 ff.), SCHOLLER (1990 S. 56 ff.), GERN (2003 S. 594 ff.).

²⁵⁵ In Anlehnung an die Terminologie von SCHOLLER (1990 S. 55). Einzelgemeinden erledigen alle kommunalen Aufgaben eigenständig. Bei Mitgliedsgemeinden wird der Großteil der Verwaltungsaufgaben von einer gemeinschaftlichen Verwaltung verrichtet (Verwaltungsgemeinschaften). Solche Zusammenschlüsse sind auch auf anderen Ebenen möglich.

- Amt (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein),²⁵⁶
 - Samtgemeinde (Niedersachsen),²⁵⁷
 - Verbandsgemeinde (Rheinland-Pfalz)²⁵⁸
 - Verwaltungsgemeinschaft (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen)²⁵⁹
- **Stadt-Umland-Organisationen:**
 - Stadt-Umlandverbände: verwaltungsorganisatorische Einheiten, meist in großstädtischen Verdichtungsräumen, die Zentralstadt erbringt auch Aufgaben für Kommunen im Umland
 - Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg
 - Höhere Kommunalverbände: z.B. Landschaftsverbände

Des Weiteren existieren **Kommunale Spitzenverbände** als eine besondere Form zwischengemeindlicher Zusammenarbeit in Privatrechtsform.

Über den Sinn kommunaler Kooperationen besteht im Allgemeinen Einvernehmen. Dennoch scheitern Kooperationsprojekte in der Praxis sehr oft. Das Deutsche Institut für Urbanistik benennt als Ergebnis einer Untersuchung zu den For-

²⁵⁶ Ämter führen die Verwaltung für ihre amtsangehörigen Gemeinden durch. Bis zur Gebietsreform gab es auch in SL und in NRW Ämter (SH: in Kreis Dithmarschen als besondere Bezeichnung: Amt Kirchspielslandgemeinde).

²⁵⁷ Eine Samtgemeinde führt für ihre Mitgliedsgemeinden Verwaltungsgeschäfte durch. „Zu den Aufgaben zählen die Aufstellung von Flächennutzungsplänen, Abwasserbeseitigung, Kassengeschäfte oder das Friedhofs- und Feuerwehrwesen. Sie hat eine eigene politische Vertretung und einen eigenen Bürgermeister“ (Artikel *Samtgemeinde*. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 25. Januar 2006).

²⁵⁸ Verbandsgemeinden bestehen aus mehreren rechtlich selbständigen Ortsgemeinden, die zur Erledigung ihrer Verwaltungsgeschäfte eine neue Gebietskörperschaft bilden mit eigener gewählter Gemeindevertretung und Bürgermeister. Aufgaben der Ortsgemeinden nimmt die Verbandsgemeinde in deren Auftrag wahr. Die einzelnen Ortsgemeinden haben ihrerseits eigene Vertretungen (bei sehr kleinen Ortsgemeinden: Gemeindeversammlung) und ehrenamtliche Ortsbürgermeister. Daneben gibt es verbandsfreie Städte und Gemeinden, die alle Aufgaben selbständig wahrnehmen.

²⁵⁹ In BW und TH werden zwei Typen unterschieden: (1) Die Gemeindeverwaltungsverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, an deren Spitze ein Verbandsvorsitzender steht. Die Mitgliedsgemeinden behalten jedoch ihre rechtliche Selbständigkeit. (2) Bei vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften werden die Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbandes von einer Gemeinde mit erfüllt (erfüllende Gemeinde). Bei ihr wird kein neuer Rechtsträger gebildet, und es steht ein bereits eingespielter Verwaltungsapparat zur Verfügung (DOLE/PLATE 1999 S. 157, 161 ff.).

men der interkommunalen Zusammenarbeit (mit dem Schwerpunkt auf den Handlungsfeldern der kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik: Daseinsvorsorge, kommunales Wirtschaften, Marketing und Kooperation zwischen kleineren Kommunen in räumlicher Nähe) folgende **Voraussetzungen** für eine interkommunale Kooperation: gemeinsame Interessen, Persönlichkeiten/Promotoren, Engagement der Akteure, ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis, Vertrauen, günstige politische Rahmenbedingungen, Mehrwert bzw. erkennbare Erfolge, klare Regeln, Spielräume, gute Projekte, Fördermittel und externe Moderation.

Als **Hemmnisse** werden neben dem Nicht-Vorhandensein der Erfolgsfaktoren unter anderem Ressourcenengpässe, lokaler Egoismus und Intransparenz benannt (Deutsches Institut für Urbanistik 2005a).²⁶⁰

1.8.3 Neue Steuerungselemente in der Kommunalwirtschaft

„Dem öffentlichen Sektor haftet bezüglich seiner Effizienz, Effektivität und Qualität ein sehr negatives Image an und immer häufiger wird eine deutliche Modernisierungslücke des öffentlichen Sektors gegenüber der Privatwirtschaft konstatiert. ... Internationale Vergleiche zwischen öffentlichen Institutionen ... verdeutlichen jedoch, dass der öffentliche Bereich in Deutschland nicht nur gegenüber dem privaten Sektor, sondern auch gegenüber Spitzenverwaltungen aus dem Ausland einen Modernisierungsrückstand aufweist. Dieser Rückstand äußert sich vor allem in den ungünstigen Kostenstrukturen, unzureichenden Qualitätsstandards und einer mangelnden Innovationsdynamik.“ STICKLER 2000 S. 20 f.

Die Reorganisation der Verwaltungen wurde in den 80er Jahren angestoßen und in Deutschland in den 90er Jahren verstärkt durchgeführt. Ein wichtiger Auslöser der **Modernisierungsbestrebungen** in Deutschland waren und sind fehlende Finanzmittel, was die politische und wirtschaftliche Handlungsfähigkeit der Kommunen einschränkt.²⁶¹

²⁶⁰ Ausführlich auch zu Handlungsempfehlungen, beispielsweise klare Definition der Ziele und Inhalte interkommunaler Zusammenarbeit, Angaben zur Finanzierung und Empfehlungen für die Unterstützung durch Bund und Länder siehe ebenfalls Deutsches Institut für Urbanistik (2005a).

²⁶¹ Vgl. Abschnitt 1.5.2 Das Phänomen leerer Kassen ist ein Problem des Umgangs mit Knappheiten. „Der Begriff Knappheit beschreibt die Spannung zwischen angestrebten Zielen und den zu ihrer Realisierung benötigten Mitteln oder Ressourcen“ (PICOT/WOLFF 1994 S. 52). Zur Interdependenz von Zielen und Mitteln siehe HOMANN (1980).

STICKLER (2000 S. 17 ff.) nennt als Auslöser außerdem die Akzeptanzlücke, die sich in der fehlenden Attraktivität der Kommunalverwaltungen für die Bürger und Unternehmer sowie den gewachsenen Legitimationsdruck begründet. Es „steigt die Verdrossenheit dar-

Als grundlegende **Schwächen kommunaler Verwaltungen** werden in der Literatur vor allem benannt: die Inputorientierung, das kameralistische Bruttoprinzip, das starre öffentliche Dienst- und Besoldungsrecht, das Fehlen von leistungsbezogenen Entgeltanreizen für qualitative und quantitative Leistungen, unzureichendes Controlling und starke Zentralisierung.²⁶² Experimentierklauseln eröffnen die Möglichkeit, den Kommunen „Befreiungen“ von einzelnen kommunalrechtlichen Regelungen zu gewähren.²⁶³ Erst in den letzten drei Jahren gibt es deutschlandweit umfassendere Änderungen, eingeleitet durch die Einführung der Doppik (Beschluss 2003) und das neue Dienstrecht für Kommunen (vor allem in Bezug auf leistungsbezogene Entgeltanreize, seit 2005).²⁶⁴

Trotz allem wird in vielen Kommunen noch immer eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen zur Haushaltskonsolidierung (durch Einnahmenerhöhung bzw. Ausgaben-senkung) durchgeführt, die aufgrund ihrer häufig nur kurzfristigen Wirkung kritisiert werden (STICKLER 2000 S. 37 ff.). Um dem zu begegnen, werden **umfassendere Reformen** gefordert, die ihren Ursprung in den folgenden Ansätzen haben:²⁶⁵

- New Public Management: auf internationaler Ebene seit den 80er Jahren

über, daß die getroffenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung häufig Leistungseinschränkungen gegenüber den Bürgern, nicht jedoch verwaltungsinterne Effizienzsteigerungen zur Folge haben“ (STICKLER 2000 S. 19). Um die Akzeptanz zu steigern, seien ausgeprägte Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bürger und die Schaffung von Transparenz über die Entscheidungsprozesse, den Umfang der Leistungen, die Art der Erstellung und die damit verbundenen Kosten und erzielten Wirkungen notwendig (vgl. hierzu auch SCHRÖTER/WOLLMANN 2001 S.72). SCHRÖTER und WOLLMANN (2001) nennen als Gründe für die Reformbestrebungen neben der ökonomischen Krise: Bürokratie- und Politikverdrossenheit, gesellschaftlicher Wandel (Partizipationswünsche) sowie politisch-ideologische und theoretische Rechtfertigungen: „Mit Blick auf die eher ordnungspolitische Dimension des angestrebten Neuzuschnitts des öffentlichen Sektors zählt zu diesen wissenschaftlichen Wegbereitern vor allem die *Public Choice*-Literatur, während die Reformansätze zur Binnenmodernisierung eher von den Leitsätzen der *Neuen Institutionenökonomie* und einer nicht selten mit populärwissenschaftlichem Anstrich versehenen Spielart des *Managerialismus* geprägt sind“ (SCHRÖTER/WOLLMANN 2001 S. 73). Außerdem ist der zunehmende internationale Wettbewerbsdruck (Globalisierung) zu nennen.

²⁶² Vgl. beispielsweise KGST (1993), DAMKOWSKI/PRECHT (1995), STICKLER (2000), SCHRÖTER/WOLLMANN (2001).

²⁶³ Siehe beispielsweise §133 HE Gemeindeordnung. Zu Experimentierklausel siehe auch DAMKOWSKI/PRECHT (1995 S. 232), STÖBER (1996 S. 87).

²⁶⁴ Vgl. Abschnitt 1.6.1 und 1.3.5.

²⁶⁵ Zum aktuellen Stand der Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen siehe Deutsches Institut für Urbanistik (2005b).

- Neues Steuerungsmodell: auf deutscher kommunaler Ebene seit den 90er Jahren
- Neues Finanzmanagement: ergänzt das Neue Steuerungsmodell durch finanzwirtschaftliche Instrumente und Verfahren, die dem zukünftigen Einsatz der Doppelten Buchführung in den öffentlichen Verwaltungen dienen.

New Public Management

Mit New Public Management (NPM) wird „ein Bündel verwaltungspolitischer Reformstrategien, die überwiegend von einer betriebswirtschaftlichen Interpretation des Verwaltungshandelns geleitet werden“ bezeichnet (SCHRÖTER/WOLLMANN 2001 S. 71). Dabei geht es um die Einführung neuer Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Das NPM ist durch zwei Dimensionen gekennzeichnet:

- Ordnungspolitische Dimension: Begrenzung des Aktionsradius staatlicher und kommunaler Verwaltungen auf ihre Kernaufgaben (externe Lösungen)
- Binnenstrukturelle Dimension: Vorschläge für die Reform der internen Verwaltungsführung in Anlehnung an privatwirtschaftliche Dienstleistungsunternehmen durch Anwendung privatwirtschaftlicher Managementkonzepte mit Markt-, Adressaten- und Produktorientierung

Beim NPM geht es in erster Linie um eine marktorientierte Verwaltungsreform, nicht um den Wechsel der Eigentumsform zu Gunsten der Privaten. „Wichtiger sind vielmehr die wettbewerblichen Anreizstrukturen, wofür sich eine Reihe von Auslagerungsformen (Contracting-Out) anbietet um ggf. auch Quasi-Marktsituationen zu erzeugen. Für die bisherigen Leistungsanbieter der öffentlichen Hand ergibt sich daraus die Möglichkeit, sich – wie ausländische Beispiele zeigen: mit einiger Aussicht auf Erfolg – als Wettbewerber zu beteiligen“ (SCHRÖTER/WOLLMANN 2001 S. 76). Eine **quasi-marktliche Orientierung der kommunalen Dienstleistungsproduzenten** soll durch die Einführung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Modellen erreicht werden sowie durch Wettbewerbs-surrogate wie die interne Leistungsverrechnung, eine stärkere Qualitäts- und Kundenorientierung von internen Teilleistungen oder Leistungsvergleiche und Benchmarking mit anderen Verwaltungseinheiten oder anderen Kommunen.²⁶⁶

²⁶⁶ Zu den Möglichkeiten der Schaffung von Wettbewerb siehe Abschnitt 1.3.4 sowie WEGENER (2002 S. 23 ff.).

Eine Voraussetzung zur Anwendung des Konzepts ist eine eindeutige Rollentrennung von Politik (Leistungsbestellung) und Verwaltung (Leistungserstellung).

„Politische Repräsentanten sind unter Geltung dieses Steuerungsmodells stärker als bisher darauf verpflichtet, langfristige Politikziele zu formulieren und von der Intervention in das operative Tagesgeschäft abzusehen.“ SCHRÖTER/WOLLMANN 2001 S. 78

Dies unterstreicht die Notwendigkeit der Definition von Zielen: Eine Zieldefinition ist nicht allein zur Auftragsstellung, sondern auch zur Steuerung (über ein Controlling) notwendig. Dazu dienen kommunalintern auch Soll-Ist-Vergleiche, ein Beteiligungscontrolling²⁶⁷ und das **Kontraktmanagement**.

Bei letzterem geht es um eine Steuerung über Zielvereinbarungen in Bezug auf die zu erstellenden Produkte bzw. Leistungen nach Quantität und Qualität.

„Kontraktmanagement ist ein Steuerungs- und Planungsinstrument, bei dem zwischen der Leitung einer Organisationseinheit und der Leitung einer operativen Ebene Absprachen über die zu erbringenden Leistungen, die dafür zur Verfügung gestellten Ressourcen und die Art der Berichterstattung über das Ergebnis getroffen werden.“ <http://www.kommunaler-wettbewerb.de/kon/101.html> (Zugriff 06/05/06)

Das Kontraktmanagement beinhaltet eine „klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung“, deren Vereinbarungen durch verwaltungsinterne Kontrakte geregelt werden.²⁶⁸ Diese besitzen im Gegensatz zu externen Verträgen mit Privaten keine Rechtsverbindlichkeit.

Bei unbefriedigender Messbarkeit der Produkte bzw. Verwaltungsleistungen können detaillierte Beschreibungen anhand qualitativer **Leistungsindikatoren** eine Kontrolle ermöglichen. SCHRÖTER und WOLLMANN (2001 S. 78) sprechen in diesem Zusammenhang von Politikzielen, die mit operationalisierbaren Qualitäts-

²⁶⁷ Dem Beteiligungscontrolling wird aus verschiedenen Gründen eine besondere Bedeutung zugesprochen. Beispielsweise wird Mandatsträgern in Aufsichtsräten häufig die Eignung abgesprochen, Vorstände und Geschäftsführung zu kontrollieren. Die „Distanz des öffentlichen Unternehmens zur Kernverwaltung und zum administrativ-politischen Zielsystem“ werde zu groß, und „politisch unkontrollierte Kostensteigerungen und zu geringe Gewinnabführungen an den Mutterhaushalt führen nicht nur zu unbefriedigenden wirtschaftlichen Ergebnissen, sondern auch zu sinkender Kundenorientierung und Bürger-nähe“ (DAMKOWSKI/PRECHT 1995 S. 71). Siehe hierzu auch KGST (1993 S. 11) sowie BECKHOF/POOK (2001 S. 71 ff.).

²⁶⁸ „Ein Kontrakt ist eine schriftliche Absprache zwischen zwei Partnern über in einem definierten Zeitraum zu erreichende Ergebnisse mit einem festgelegten Budget“ (<http://www.kommunaler-wettbewerb.de/kon/101.html> (Zugriff: 06.05.06)).

standards versehen sind, „die eine effektive und für die Öffentlichkeit auch transparente Kontrolle und Verwaltungssteuerung erst ermöglichen.“

Die **Leistungsabrechnung** zwischen Betrieb und Kommune kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Es sollte jedoch festgelegt werden, welche Leistungen direkt im Markt vom Betrieb zu erbringen sind bzw. welche Leistungen von der Kommune als Dienstleistungen abgegolten werden.²⁶⁹

Zentrale Elemente des NPM sind:

- Dezentrale Anreiz- und Ergebnisorientierung
 - z.B. durch Ausgliedern und Verselbständigung von Verwaltungseinheiten, Einführung von Wettbewerbselementen (inklusive Benchmarking und „Best-practice-Ansatz“), Anreizsysteme
- Auftraggeber-Auftragnehmer-Strukturen in der internen Verwaltung:
 - Rahmensteuerung über Zielvereinbarungen (Kontraktmanagement)
 - Kundenorientierung
- Controlling-Konzepte und neue Budgetierungsverfahren sind an der kaufmännischen Buchführung orientiert
 - Steuerung des Verwaltungshandelns durch Ergebnisvorgaben
 - Einführung von Produktkatalogen und entsprechende Kostenerfassung
 - Kennzahlen
 - Beteiligungscontrolling

Tabelle 11: Zentrale Elemente des NPM zusammengefasst in Anlehnung an DAMKOWSKI/PRECHT (1995 S. 80), STICKLER (2000 S. 43), SCHRÖTER/WOLLMANN (2001)

Seit den 80er Jahren findet das NPM in unterschiedlichem Umfang in **hoch entwickelten Industriestaaten** Anwendung (SCHRÖTER/WOLLMANN 2001 S. 79 f.):²⁷⁰

- Neuseeland, Großbritannien: fokussieren auf privatwirtschaftsnahe Strukturen und das Wirken von Marktkräften
- Skandinavien, z.T. Niederlande: fokussieren auf Ergebnissteuerung, Dezentralisierung

²⁶⁹ Ausführlich zum Kontraktmanagement siehe KGST (1998).

²⁷⁰ Ausführliche Darstellung siehe auch DAMKOWSKI/PRECHT (1995 S. 77 ff.), Explizit zum kommunalen Bereich im Ausland WEGENER (2002 S. 67 ff.), siehe auch die Beiträge in PRÖHL (1997).

- USA, Australien, Deutschland: Regelerorientierung bleibt vorherrschender Steuerungsmechanismus, vereinzelt durch Privatisierung und Wettbewerbselemente ergänzt.

Anfang der 90er Jahre zeigte sich in den deutschen Kommunalverwaltungen in Bezug auf das NPM ein fünf- bis zehnjähriger Modernisierungsrückstand im Vergleich zu Kommunen in anderen hoch entwickelten Ländern (<http://www.kgst.de>). Daraufhin versuchte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST) 1991 durch das Neue Steuerungsmodell die Prinzipien des NPM auf die deutsche Kommunalverwaltung in angepasster Form zu übertragen.²⁷¹

Neues Steuerungsmodell

Das Neue Steuerungsmodell (NSM) ist ein Modell zur strategischen Steuerung von kommunalen Verwaltungen. Die Steuerung der Leistungserstellung erfolgt über die Produkte, die sich am Markt ausrichten. **Leitbild ist das „Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“**, das primär durch institutionelle Veränderungen verwirklicht werden soll (<http://www.kgst.de/>). Zunächst war das NSM hauptsächlich als Organisationsreform konzipiert. Durch die Produktausrichtung waren auch finanztechnische Ansätze vorhanden, die später durch das „Neue Kommunale Finanzmanagement“ ergänzt wurden, das in Nordrhein-Westfalen und Hessen zur Anwendung kommt. Die **wichtigsten Elemente** des NSM sind:²⁷²

- Klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung
- Führung durch Leistungsabprache statt durch Einzeleingriff²⁷³
- Steuerung auf Abstand: nicht nur Fach-, sondern auch Ressourcenverantwortung für die dezentralen Bereiche²⁷⁴
- dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich

²⁷¹ Inspiriert vor allem von der Verwaltungsreform der niederländischen Stadt Tilburg, in der Instrumente der Betriebswirtschaft eingesetzt und aus einer Ämterstruktur eine "Konzernstruktur" wurde.

²⁷² <http://www.kgst.de/>

²⁷³ Statt Einzelfallentscheidungen von Gemeinderat und Bürgermeister soll die Verwaltung über Kontraktmanagement.

²⁷⁴ Den Fachbereichen wird dabei ein Budget zur Verfügung gestellt (zuvor: einfallorientierte Zuteilung von Mitteln durch die Finanzverwaltung). Deren Verwendung muss nicht mehr für jeden Fall vorher genehmigt werden. Dadurch wird den Fachbereichen mehr Verantwortung übertragen.

- zentrale Steuerung neuer Art mit Controlling²⁷⁵ und Berichtswesen²⁷⁶
- Instrumente zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her
- Wettbewerb

Entgegen den Erwartungen ist das NSM nach zehn Jahren noch **nicht flächendeckend** eingeführt worden. Als Gründe werden benannt (KGSt, Zugriff: 24.04.06):

- Unverbindlichkeit des Konzeptes (keine gesetzliche Verpflichtung o.ä.)
- Die „zwingende“ Haushaltskonsolidierung verursachte eine Konzentration auf Maßnahmen, die eine schnelle Effizienzsteigerung versprachen. Strategische Ziele wurden dabei aus den Augen verloren.
- In vielen Kommunen gelang es der Verwaltung und der Politik nicht, gemeinsam Reformziele zu entwickeln.
- Im politischen System Kommunalverwaltung rufen kurzfristige Ziele in der Regel größeres öffentliches und politisches Interesse hervor als komplexe, langfristig angelegte Modernisierungskonzepte.
- Fast die Hälfte der Beschäftigten in Kommunalverwaltungen haben aufgrund mangelnder Beteiligung und ungenügender Informationen erhebliche Reformvorbehalte.
- Unzureichende Definition von „Steuerung“, „Steuerungsunterstützung“ und „Service“
- Wettbewerbselemente zum Leistungsvergleich mit anderen Kommunen und Privaten wurden nur zögerlich eingesetzt.

Als weiteres Problem des NSM wird seine anfänglich einseitige Orientierung an der inneren Organisation und die Vernachlässigung finanzwirtschaftlicher Instrumente benannt, beispielsweise durch eine fehlende Verknüpfung der Produktdefinitionen mit kommunalem Haushalt oder die vage Definition von Leistungen und fehlende

²⁷⁵ Funktionen des Controllings: Information, Koordination, Steuerung. Zur rechtlichen Verpflichtung zur Kontrolle und Steuerung von kommunalen Unternehmen in privatrechtlichen Formen siehe HELLERMANN (2000 S. 242 ff.).

²⁷⁶ Zur Messung der Zielerreichung und um bei Abweichungen gegensteuern zu können, sollen ein Berichtswesen über die Entwicklung von Kennzahlen und ein Controlling eingeführt werden. Bei der EDV soll ein ganzheitliches integriertes System eingeführt werden.

Qualitätsindikatoren (Artikel *Neues Steuerungsmodell*. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 14. April 2006).

Finanzwirtschaftliche Instrumente, die den tatsächlichen Ressourcenverbrauch und die Kosten eines Produktes darstellen, wurden und werden mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement eingeführt, das eine relativ stringente Orientierung an privatwirtschaftlichen Instrumenten vorsieht.

*Neues Kommunales Finanzmanagement*²⁷⁷

Das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF)²⁷⁸ ergänzt das Neue Steuerungsmodell durch finanzwirtschaftliche Instrumente für den zukünftigen Einsatz des **kaufmännischen Rechnungswesens**, einschließlich der doppelten Buchführung in der öffentlichen Verwaltung. Damit werden der kommunale Vermögensbestand sowie der Ressourcenverbrauch abgebildet und dadurch den politischen Entscheidern möglichst vollständige Informationen zur Verfügung gestellt. Dabei kommen betriebswirtschaftliche Elemente zum Einsatz. Im NKF wird zwischen normiertem und unnormiertem Haushaltswesen unterschieden:

- „Das normierte Haushaltswesen enthält die Komponenten Finanzrechnung, Ergebnisrechnung und Bilanz. Es dient der besseren Vergleichbarkeit und Ergebnisorientierung und ist verpflichtend.
- Das unnormierte Haushaltswesen erlaubt es, zusätzliche Komponenten individuell zu ergänzen, etwa Kostenrechnung oder Controlling, um spezielle Bedürfnisse zu berücksichtigen“ (Artikel Neues kommunales Finanzmanagement. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 21. April 2006).

Auch in anderen Bundesländern wurden bereits Pilotprojekte gestartet. Ein Beispiel zur Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens auf die Doppik liefert die Stadt Uelzen in Niedersachsen, die bereits 2003 umgestellt hat.

²⁷⁷ Ausführlich in Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (Hrsg.) (2003).

²⁷⁸ Neues kommunales Finanzmanagement (NKF) in Nordrhein-Westfalen oder Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem (NKRS) in Hessen.

Kritik an den „neuen“ Steuerungselementen in der Kommunalwirtschaft

Zentraler Kritikpunkt an den vorgestellten Ansätzen zur Verwaltungsmodernisierung nach dem Leitbild der Dienstleistungskommune ist eine nicht in jedem Fall mögliche oder sinnvolle **Trennung von Politik und Verwaltung**.²⁷⁹ Die meisten Vorlagen für die Gemeindevertretung werden von der Verwaltung erstellt, so dass diese bei der Erstellung von politischen Programmen maßgeblich beteiligt ist. Meist jedoch wird die Politik für Fehler verantwortlich gemacht und muss daher ein großes Einflussinteresse haben (LIBBE et al. 2004 S. 53). Eine Verschränkung beider Bereiche sei aus politikwissenschaftlicher Sicht auch als funktional einzuschätzen (SCHRÖTER/WOLLMANN 2001 S. 81).

Außerdem wird die Forderung nach einer eindeutigen **Zielvorstellung** in Frage gestellt, da viele Referenzsysteme zu berücksichtigen sind. Das entscheidende Problem der Politik liegt in der Definition und Verbindung von Zielen und Leistungen, also in dem Versuch, politische Steuerungsfunktionen wahrzunehmen. Allerdings sind trotz aller Appelle in der Regel weder politische Zielsetzungen noch die Instrumente, mit denen sie erreicht werden sollen, klar und eindeutig; sie sind vielmehr als vage und zweideutig zu charakterisieren. Eindeutige Zweck-Mittel-Hierarchien sind im politischen Prozess kaum anzutreffen (BOGUMIL 2002 S. 6). Auch wenn eine klare Zielvorgabe möglich wäre, spricht aus mikropolitischer Sicht wenig dafür, dass Politiker sich verbindlich festlegen wollen. „Unterstellt man die Möglichkeit der Entwicklung klarer Zielvorgaben, so würde es schwieriger werden, widersprüchliche Interessen zu bündeln, mehr zu versprechen, als man leisten kann, öffentlichkeitswirksam einzugreifen, Anpassung an veränderte Problemlagen vorzunehmen oder zu versuchen, symbolische Politik zu machen“ (BOGUMIL 2002 S. 6). Eine „einfache“ Trennung von Politik und Verwaltung sei also nicht möglich. Die Ansätze der Zielabsprache zwischen Politik und Verwaltung können in Bezug auf den politischen Steuerungsbedarf freilich durch eine differenziertere Betrachtung nach Verwaltungsbereichen und Arten der Verwaltungstätigkeiten genutzt werden. Dies impliziert, dass Entscheidungen über Zielbestimmung und Zieltiefe für die unterschiedlichen Bereiche einzeln getroffen werden müssen. Die

²⁷⁹ Vgl. z.B. (JANN 2001 S. 89).

Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung ist also komplexer zu organisieren.²⁸⁰

Kritik wird weiterhin daran geübt, dass Konzepte aus der Privatwirtschaft nur sehr bedingt auf den öffentlichen Sektor übertragbar seien und ausländische Erfahrungen in der Anwendung von NPM-Elementen nicht ohne Weiteres auf die deutsche Verwaltungspraxis übertragen werden können (STICKLER 2000 S. 46 f.).²⁸¹

1.8.4 Einsatz von privaten Dienstleistungsunternehmen in der Kommunalwirtschaft

Die Eigenerstellung von Aufgaben der Daseinsvorsorge durch die kommunale Verwaltung wird nicht zuletzt aufgrund der Einbindung in die Europäische Union in Frage gestellt - vor allem dann, wenn eine klare Auftragsformulierung und Vergabe an Dritte möglich ist: Die EU-**Wirtschaftspolitik** basiert auf dem Prinzip eines offenen, wettbewerbsrechtlichen Binnenmarkts. Offen ist außerdem „inwieweit die aktuellen Verhandlungen auf WTO-Ebene über das „General Agreement on Trade in Services“ (GATS) weiteren Druck auf die Liberalisierung traditioneller kommunaler Aufgabenbereiche ausüben wird“ (LIBBE et al. 2004 S. 37). Es wird eine gegenseitige Öffnung bestimmter Dienstleistungsbereiche der Länder auf internationaler Ebene angestrebt.²⁸² Immer mehr Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge werden daher an Private vergeben.²⁸³

Bei einer entsprechenden Aufgabendelegation an Dritte bleibt jedoch die „**Verantwortung für das örtliche Gemeinwohl**“ weiterhin bei der Kommune (LIBBE et

²⁸⁰ Vgl. (BOGUMIL 2002 S. 8), JANN (2001 S. 89). SCHRÖTER und WOLLMANN (2001 S. 81) sprechen davon, dass sich beispielsweise das NPM-Konzept als „unterkomplex“ präsentiert „wenn es um die Einbettung der Reorganisationsvorschläge in das politische und gesellschaftliche Umfeld der Verwaltung geht.

²⁸¹ Zu weiterer Kritik am NPM-Ansatz siehe SCHRÖTER/WOLLMANN (2001 S. 80 ff). Beispielsweise sei das Bild der Verwaltung als reines Dienstleistungsunternehmen einseitig. Es existieren komplexere Modelle wie das Policy-Modell, das die Verwaltung als offenes, in den Politikprozess eingebundenes System sieht.

²⁸² Ausführlicher hierzu siehe PITTSCHAS (2003).

²⁸³ In diesem Zusammenhang wird auch immer öfter der Begriff der Gewährleistungskommune genannt (in Anlehnung an den Begriff Gewährleistungsstaat. Siehe hierzu Abschnitt 1.1.2). Hierbei wird auch die Delegation an privatisierte kommunale Unternehmen mit eingeschlossen (vgl. LIBBE et al. 2004 S. 117 ff.)

al. 2004). Dadurch steigt die Relevanz von Kontroll- und Beurteilungskonzepten für die Aufgabenerfüllung. „Die Überzeugungskraft kommunaler Selbstverwaltung steht und fällt mit der Fähigkeit, eine gemeinwohlverträgliche Auftragserfüllung in verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung sicher zu stellen“ (LIBBE et al. 2004 S. 6). Gleichzeitig stellt sich die Frage nach den geeigneten Kontrollinstrumenten der Gemeinwohlsicherung, also die Frage danach, wer die Aufgaben ausführen soll und wie der organisatorische Rahmen gestaltet sein sollte.²⁸⁴ Der **Überwachung und Steuerung** vertraglich fixierter Leistungserbringung der Privaten durch die Kommune wird damit eine besondere Priorität eingeräumt. Ein **Controlling**, das nur ein Finanzcontrolling ist (wie das Beteiligungscontrolling) und nicht die Erreichung von Sachzielen überprüft, die aus den Gemeinwohlzielen der Kommune abgeleitet werden können, ist nicht ausreichend (LIBBE et al. 2004 S. 142). Vielmehr ist das Controlling auf die unterschiedlichen Gemeinwohlbelange auszurichten.²⁸⁵ „Dies kann im Rahmen eines Vertragscontrollings jedoch nur gelingen, wenn die Sachziele auch entsprechend operationalisiert und vertraglich fixiert sind“ (LIBBE et al. 2004 S. 142).

1.8.5 Bürgerpartizipation

Die Bürger können auf unterschiedliche Art ihre Ansprüche zum Ausdruck bringen:

- indirekt durch Wahlen²⁸⁶
- direkt durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid²⁸⁷
- direkt selbständig oder über Verhandlungen und Dialoge autonomer Gruppen oder Institutionen (Partizipation)²⁸⁸

²⁸⁴ Zu sozialen und umweltpolitischen Aspekten der Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung siehe LIBBE et al. (2002).

²⁸⁵ z.B. durch ein Umweltcontrolling (siehe hierzu ausführlich BMU/UBA 2001 sowie JANZEN 1996).

²⁸⁶ Siehe hierzu auch Kapitel III 3.4.3.

²⁸⁷ Ausführlich zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid siehe LIBBE et al. (2004 S. 81 ff.).

²⁸⁸ BOGUMIL und HOLTKAMP (2002 S. 5) sprechen bei allen nicht gesetzlich festgeschriebenen, dialogisch orientierten und auf kooperative Problemlösungen angelegte Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung von kooperativer Demokratie.

Es können verschiedene Stufen der Partizipation unterschieden werden. Die ÖGUT (2005) unterscheidet beispielsweise in (1) die Stufe der Information, Entscheidungen werden bekannt gemacht (Aushang, Wurfesendung, Informationsveranstaltung, öffentliche Einsicht-

Direkte Demokratie kann somit Teil eines Systems der indirekten, repräsentativen Demokratie sein.²⁸⁹ Die **Partizipationswelle** begann in Deutschland nach ALEMANN et al. (1999 S.19) mit der ersten Regierungserklärung von Willy Brandt und seinen Worten „mehr Demokratie wagen!“ Während sich damals viele politische Akteure gegen entsprechende Bewegungen stellten, sind diese Positionen heute akzeptiert. Der trotzdem immer wieder vorgebrachte Einwand, dass die Bürger kein Interesse an einer Partizipation hätten, wird selbst immer mehr kritisiert.²⁹⁰

*„Die Rede von der Politikverdrossenheit vernebelt ... mehr, als sie aufbellt, wenn man Politik einfach mit Partei-, Regierungs- oder Oppositionspolitik gleichsetzt. ... Häufig hat man es eher mit **Politiker**verdrossenheit oder mit **Parteien**verdrossenheit zu tun als mit einer generellen **Politik**verdrossenheit.“ ALEMANN et al. 1999 S. 20*

In den letzten Jahren kam es vor allem im Zuge internationaler Entwicklungen zu einer Stärkung der partizipativen Prozesse. Einen großen Anteil daran hat auch die voranschreitende Modernisierung öffentlicher Bereiche, in deren Rahmen eine stärkere „**Kundenorientierung**“ gefordert wurde (BOGUMIL 1999 S. 160).²⁹¹ Der Bürger solle jedoch nicht nur als politischer Auftraggeber oder Adressat der Leistungserstellung (Kunde) gesehen werden, sondern vielmehr auch als **Mitgestalter des Gemeinwesens**, als Koproduzent bei der Leistungserstellung (BOGUMIL 1999 S. 161). Dazu können Partizipations- und Kommunikationsstrukturen aufgebaut und genutzt werden, „um Wissensbestände bei lokalen Stakeholdern ‚abzuholen‘ und zu integrieren“ (LIBBE et al. 2004 S. 147).²⁹²

nahme etc.), (2) Stufen der Konsultation, bei der Entscheidung werden Vorschläge und Rückmeldungen der Betroffenen berücksichtigt (öffentliche Diskussionsveranstaltung, Befragung, Bürgerversammlung, Stellungnahmen und (3) Mitbestimmung, d.h. aktive Teilhabe an Entscheidungen (Arbeitsgruppe, runder Tisch, Planungszelle, Umweltmediation etc.).

²⁸⁹ Anders verhält es sich, wenn unter direkter Demokratie die Staatsform verstanden wird, in der die Macht überwiegend direkt vom Volk ausgeübt wird. Ansätze hierzu siehe beispielsweise im schweizerischen Kommunalsystem (MEYLAN 1982 S. 560 ff.).

²⁹⁰ Zu den Faktoren, die für einen Beteiligungsprozess günstig sind und zu Problemfeldern siehe BOGUMIL (1999 S. 162).

²⁹¹ Siehe Abschnitt 1.8.3. Zu weiteren Gründen siehe BOGUMIL (1999).

²⁹² Zu Voraussetzungen für Partizipation siehe ALEMANN (1978). Partizipation ist nicht gleich Partizipation, daher können beispielsweise Qualitätskriterien für ein gutes partizipatives Verfahren herangezogen werden (vg. Beispielsweise ÖGUT 2003), eine übersichtliche Zusammenfassung gibt KLINGELE (2005 S. 28 ff.).

„Partizipationsprozesse entbinden die Kommunen jedoch nicht von ihrer Aufgabe, Gemeinwohlziele zu definieren. Im Gegenteil gilt es für die Kommunen nun umso mehr, Gemeinwohlbelange aus der Fülle von Partizipationsinteressen ‚herauszufiltern‘.“ LIBBE et al. 2004 S. 147

Gemeinwohlorientierung wird dabei von vielen Seiten darauf bezogen, dass das Verwaltungshandeln konsequent an den Bedürfnissen der Bürger ausgerichtet sein muss.²⁹³ Die Möglichkeiten der Mitgestaltung des Gemeinwesens durch die Bürger werden oft unter dem Stichwort „Bürgergesellschaft“ bzw. „**Bürgerkommune**“ diskutiert. Zahlreiche erfolgreiche Projekte belegen, dass es möglich ist, engagierte Bürger in die Arbeit der Kommunalverwaltung einzubeziehen.²⁹⁴

LIBBE et al. (2004 S. 114) sprechen dem Bürger in diesem Zusammenhang außerdem eine Kontrollfunktion zu. Neben der „Steuerung und Kontrolle kommunaler Aufgaben und Unternehmen innerhalb und durch das politisch-administrative System der Kommunen (z.B. mittels eines Beteiligungscontrollings)“ bestehe „zum zweiten die Steuerung und Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger – sei es in ihrer Rolle als politische Auftraggeber, als Kunden oder als Mitgestalter“. Als **Grundvoraussetzungen** für beides nennen sie: **Transparenz** und Vorhandensein von Informationen über die Aufgabenwahrnehmung und –erstellung.²⁹⁵ Beide Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten werden jedoch in der Praxis eher selten genutzt (LIBBE et al 2004 S. 115). Eine höhere Transparenz kann durch die Trennung von Funktionen und Zuständigkeiten durch Auftraggeber-Auftragnehmer-Strukturen erreicht werden; bei Beteiligungen ist dies über die Publizitätspflicht und

²⁹³ Vgl. beispielsweise STICKLER (2000 S. 91 ff.). Siehe hierzu Abschnitt 2.3. zum Gemeinwohl.

²⁹⁴ Zu Beispielen für bürgerschaftliches Engagement in der Praxis siehe die Beiträge in ALEMANN (et al. 1999) sowie PRÖHL (1997, 1998), und zu konkreten Umsetzungsmöglichkeiten siehe Bertelsmann Stiftung et al. (2002 a, b, c), BOGUMIL (2002), BOGUMIL/HOLTKAMP (2002) sowie PRÖHL (2002) auch im Zusammenhang mit kommunaler Netzworlbildung. Siehe in diesem Zusammenhang auch STICKLER (2000 S. 198) zu Formen der Beteiligung durch Information und Kommunikation. Zu Methoden der Partizipation der Bürger siehe beispielsweise auch FRANZ-BALSEN (2001).

Inwieweit und in welcher Form Bürger aktiv werden und Verantwortung übernehmen bzw. übernehmen sollen, ist vom Staatsverständnis abhängig, das vom absolutistischen Wohlfahrtsstaat über den Gewährleistungsstaat bis zum aktivierenden Staat reicht. Einen ausführlichen Überblick gibt SCHUPPERT (2004b). Das Staatsverständnis wandelt sich immer mehr zum kooperativen Gewährleistungsstaat (SCHUPPERT 2004a). Zu einem solchen Staat bedarf es eines Pendant in der Zivilgesellschaft durch Organisationen des gemeinnützigen Sektors. Zur Bedeutung der Partizipation durch die Organisationen des „Dritten Sektors“ siehe die Beiträge in ANHEIER/THEN (2004).

Kontrollorgane zu erreichen.²⁹⁶ WEHLING (2004 S. 237 f.) argumentiert, dass durch eine entsprechende Transparenz manchmal auch einige kostenträchtige Projekte nicht weiter gefordert werden bzw. von den Bürgern zum Teil selbst in die Hand genommen wurden. Als Beispiele nennt er die Städte Neustadt an der Weinstraße und Singen am Hohentwiel, in denen die Freibäder geschlossen werden sollten, jedoch durch **Bürgerengagement durch Eigenleistungen** und Spenden weiter betrieben werden konnten.

„Es lässt sich aber eine Art Konnexität zwischen Bürgerwünschen, deren Realisierung und deren Finanzierung auf kommunaler Ebene denken. Wer hier die Konkretisierung von Gemeinwohl in eine bestimmte Richtung wünscht, muss sich nicht nur klarmachen, dass das finanziert werden muss, er muss vielmehr die Realisierungsverantwortung mit übernehmen. Zur Verantwortlichkeit der gewählten Repräsentanten muss also das Verantwortungsbewusstsein hinzukommen.“ WEHLING 2004 S. 237

Um also der Diskrepanz zwischen den zunehmenden Anforderungen der Bürger und den sinkenden Handlungsmöglichkeiten konstruktiv zu begegnen, „bieten neue Formen von ‚Bürger-Staat-Bündnissen‘ Chancen, die sich auch ökonomisch für Kommunen positiv niederschlagen können. Beispiele aus der prozessorientierten Entwicklung von Stadtentwicklungskonzepten, Stadtmarketingkonzeption und Prozessen im Bereich Lokale Agenda 21 bestätigen dies vielfältig“ (SANDFORT 2001 S. 56).

Die Leitbilder der Bürgerkommune und Dienstleistungskommunen²⁹⁷ werden hier nicht als konkurrierende Leitbilder verstanden, sondern als aufeinander aufbauende Leitbilder, die jedoch in den verschiedenen Kommunen unterschiedliche Schwerpunkte haben können. So sollten auch in einer Bürgerkommune durch die Verwaltung bzw. kommunalen Betriebe erbrachte Leistungen möglichst wirtschaftlich umgesetzt werden und Leistungen, die sie nicht selbst erbringen können, müssen bei Privaten eingekauft werden. Die Strukturen sollten also auch bei einer Bürgerkommune entsprechend dienstleistungsorientiert gestaltet sein. Die Bürgerkommune wird also hier als eine Weiterentwicklung der Dienstleistungskommune be-

²⁹⁵ Siehe hierzu auch SANDFORT (2001 S. 56).

²⁹⁶ Ausführlich siehe voranstehende Abschnitte 1.8.3-1.8.3 ALEMANN et al. (1999 S. 17) weisen auf weitere Möglichkeiten hin, die Transparenz bei dezentralisierter Ressourcenverantwortung zu erhöhen, z.B. durch öffentliche Fragestunden zur tatsächlichen Etatverwendung.

²⁹⁷ Vgl. hierzu Abschnitt 1.8.3.

trachtet. BANNER (2005 S. 2 ff.) stellt eine **Leitbilderweiterung** in drei Schritten fest, die in Abb.11 grafisch dargestellt werden:



Abbildung 11: Leitbild-Erweiterung der Kommunen aus BANNER (2005 S. 2 gekürzt)

Dabei führe die Weiterentwicklung keineswegs zu einem Bruch mit der Vergangenheit: „Da die kommunalen Ordnungsaufgaben weiterbestehen, bleibt die Dienstleistungskommune gleichzeitig Ordnungskommune, und in der sich abzeichnenden Bürgerkommune leben Dienstleistungskommune und Ordnungskommune fort“ (BANNER 2005 S. 2).

1.9 Organisationsmöglichkeiten von Aufgabenbereichen und deren Steuerung für kommunale Forstbetriebe

Zur differenzierteren Betrachtung der Organisationsmöglichkeiten werden im Folgenden die Möglichkeiten der Betriebsleitung und der Organisationsform getrennt ausgeführt:

- Ausführung der Betriebsleitung („Wer leitet den Betrieb?“)
- Organisationsform („Wie wird der Betrieb geführt?“)
 - Rechtsformen
 - Kooperationsformen

Beide Aspekte stehen in Beziehung zueinander. Der Begriff der „Organisationsstruktur“ wird verwendet, wenn sowohl die Betriebsleitung als auch die Organisationsform eines Betriebes betrachtet wird.²⁹⁸

1.9.1 Ausführung der Betriebsleitung

Die Betriebsleitung obliegt zurzeit meist einem staatlichen Beamten. Hierzu bestehen jedoch mehrere Optionen:

Die Betriebsleitung kann von einer Person mit der entsprechenden fachlichen Qualifikation ausgeführt werden.²⁹⁹ Für die Art der Bindung zwischen der Kommune und der Betriebsleitung bestehen die Optionen: Verbeamtung, Angestelltenverhältnis, Dienstleistungsverhältnis sowie spezielle vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten, wie die Verpachtung.³⁰⁰ Diese Optionen sind auf die Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen beschränkt, da die Betriebsleitung gemäß den rechtlichen Bestimmungen durch einen Beamten zu verrichten ist d.h. durch einen staatlichen Beamten (Status quo) oder durch einen eigenen kommunalen Beamten.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Verbeamtung • Angestelltenverhältnis • Dienstleistungsverhältnis • Spezielle vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten, z.B. Verpachtung |
|---|

Tabelle 12: Möglichkeiten der Bindung der Betriebsleitung an die Kommune

Verbeamtung und Angestelltenverhältnis

Die kommunale Verbeamtung eines Betriebleiters ist in einigen Kommunen anzutreffen, die über eine größere Waldfläche verfügen (der Verfasserin bekannt ab ca. 500 ha, oft ca. 1.000 ha und größer) bzw. die mit anderen Kommunen kooperieren oder einen Querverbund führen.

²⁹⁸ Siehe hierzu Kapitel I 1. Aus dieser Betrachtung ausgeklammert wird die materielle Privatisierung durch Verkauf, da damit die Entscheidung über die Betriebsleitung und Betriebsform aus der Hand gegeben wird.

²⁹⁹ Siehe hierzu Abschnitt 1.3.6.

³⁰⁰ Die Verpachtung wird in Abschnitt 1.9.2 und Kapitel 3.3.3 dargestellt.

Einige Kommunen mit noch größerem Waldeigentum (der Verfasserin bekannt ab ca. 2.500 ha, oft ca. 5.000 ha und größer) haben kommunale Forstämter gebildet d.h. es werden mehrere forstliche Fachleute beschäftigt, von denen meist eine Person die Leitung des Gesamtbetriebs hat.³⁰¹

Betriebsleiter in kommunalem Angestelltenverhältnis sind selten (siehe Tabelle 6a).

Dienstleistungsverhältnis

Ein Dienstleistungsverhältnis kann sowohl mit einem staatlichen Forstamt (Status quo)³⁰² als auch mit einem privaten Unternehmen durch einen Betriebsleitungsvertrag eingegangen werden (Ausnahme Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen).

Dabei können in unterschiedlichem Umfang auch weitere Ressourcen des Dienstleisters zur Bewirtschaftung Teil der Vereinbarung sein.

Besonderheit in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen

Aufgrund der gesetzlichen Vorschrift, einen Beamten mit der Betriebsleitung zu betrauen, der über die Qualifikation des höheren Dienstes verfügt, kommt für die meisten Kommunen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz eine Leitung durch eigenes Personal nicht in Frage. Ein Dienstleistungsverhältnis mit Privaten ist gar nicht möglich. Möglich hingegen, und von einigen Kommunen umgesetzt, ist die kommunale Verbeamtung der Revierleitung (siehe Tabelle 7). In vielen dieser Fälle wird dem Revierleiter dann eher „freie Hand“ gelassen.

³⁰¹ Diese Abgrenzung zwischen Forstbetrieb und Forstamt wurde durch die Verfasserin selbst vorgenommen, um eine einheitliche Bezeichnung für alle Bundesländer zu ermöglichen. In der Literatur wird auch die kommunale Beschäftigung einer Person für den Forstbetrieb mit hoheitlichen Aufgaben als Forstamt bezeichnet (vgl. hierzu LEVIN 2001 S. 9, wonach es in der alten Bundesrepublik nach einer Erhebung des Arbeitskreises Stadtwald 61 kommunale Forstämter gibt, deren Durchschnittsgröße sich auf nur 1.514 ha beläuft. Dies liegt vor allem daran, dass in Niedersachsen eine größere Anzahl von „Forstämtern“ mit Leitern des gehobenen Dienstes zu finden sind - mit Flächengrößen zwischen 600 und 1.200 ha).

³⁰² In BW geht die forsttechnische Betriebsleitung, wenn die Kommune darauf verzichtet, automatisch auf das Land über, ohne dass ein Vertrag abgeschlossen wird. Es handelt sich dann um eine treuhänderische Aufgabe (staatliche Organe anstelle körperschaftlicher Organe). Ähnlich RP, SN, HE.

Zu Vor- und Nachteilen der kommunalen Verbeamtung eines Revierleiters siehe SCHAEFER (2004) und RUPPERT (2002 S. 45).

1.9.2 Organisationsform

Die Möglichkeiten, die im Rahmen der Organisationsform durch die Festlegung der Rechtsform und/ oder durch das Eingehen von Kooperationen bestehen, lassen sich in folgende Hauptkategorien einteilen:

- Eigenständiger Betrieb in einer bestimmten Rechtsform (bei ausreichender Betriebsgröße)³⁰³
- Querverbund mit anderen Fachbereichen innerhalb der Kommune in einer bestimmten Rechtsform (z.B. mit Grünflächenpflege und/ oder Friedhöfen oder Freiflächen und Ökomanagement)
- Formen von kommunaler, privater und staatlicher Zusammenarbeit (Bildung kommunaler Zusammenschlüsse, beispielsweise Forstzweckverbände)

Rechtsformen

Kommunale Forstbetriebe werden in der Regel als Regiebetriebe geführt.³⁰⁴ Nichtsdestotrotz stehen den Kommunen fast alle in Abschnitt 1.8.1 benannten Rechtsformen als Alternativen für ihren Forstbetrieb zur Verfügung. An dieser Stelle soll nur eine kurze, überblicksartige Beurteilung der Rechtsformen durch die Verfasserin erfolgen (Tabelle 13). Eine ausführliche Darstellung findet sich in RUPPERT (2002).

³⁰³ Ab welcher Größe sich ein eigenständiger Forstbetrieb trägt, kann nicht pauschal beantwortet werden, auch wenn in der Literatur Mindestgrößen von 2.000 ha genannt werden (siehe beispielsweise SCHULER 1998 S. 28). Je nach Waldeigenschaften und je nachdem, wie gut die Betriebsleitung beispielsweise Potenziale von Verbundeffekten (Diversifizierung und Geschäftsfelderweiterung) ausnutzt, kann auch mit einem kleineren Waldbesitz kommunaleigenes Personal bzw. ein eigenständiger Betrieb getragen werden (vgl. Kapitel III Beispielboxen 13 und 14 zur Kommune Rinntal. Ihre Waldfläche umfasst 540 ha).

³⁰⁴ Zum Regiebetrieb siehe Abschnitt 1.8.1.

Möglichkeiten	Beispiel bekannt	Kurzbeschreibung und Anmerkungen für kommunale Forstbetriebe
Eigenbetrieb	X	<ul style="list-style-type: none"> • Ohne eigene Rechtsfähigkeit • Bietet eine Reihe von organisatorischen Ausgestaltungsmöglichkeiten • Häufigste alternative Organisationsform kommunaler Forstbetriebe
Anstalt des öffentlichen Rechts		<ul style="list-style-type: none"> • Mit eigener Rechtsfähigkeit • Kann flexibler handeln als der Eigenbetrieb, z.B. bei der Personalführung • Bietet günstige Strukturen für kommunale Kooperationen • Rechtsform des Landesforstbetriebs in Niedersachsen • Nur in einigen Ländern möglich
Stiftung des öffentlichen Rechts	X	<ul style="list-style-type: none"> • Mit eigener Rechtsfähigkeit • Zweckbestimmtes, auf längere Zeit fixiertes Vermögen, künftigen politischen Einflussmöglichkeiten entzogen • „Passt“ zur Langfristigkeit und zum Nachhaltigkeitsgedanken der forstwirtschaftlichen Produktion • Enge Bindung an das Kommunalrecht • Nur in einigen Ländern möglich
GmbH	X	<ul style="list-style-type: none"> • Kapitalgesellschaft, rechtsfähige juristische Person • höhere wirtschaftliche Flexibilität, höhere steuerliche Belastung durch Körperschafts- und Kapitalertragssteuer (Ausnahmen möglich), Regelbesteuerung ist Vorschrift • Es gilt das „Verwaltungsprivatrecht“ • Geschäftsleitung kann durch den Gesellschaftervertrag oder gemäß Beschluss der Gesellschafterversammlung Beschränkungen auferlegt werden • GmbH, die am häufigsten verwendete Alternative anderer ausgegliederter kommunaler Bereiche • Bietet große Flexibilisierungspotenziale für kommunale Forstbetriebe, möglich auch als Nebenbetrieb (z.B. Forstservice GmbH)
AG		<ul style="list-style-type: none"> • Siehe Punkt 1-3 GmbH • Eigenverantwortliche Leistung durch Vorstand, er ist gesetzlich ausschließlich dem Wohl der Gesellschaft verpflichtet • Kommunale Einflussnahme nur über Aufsichtsrat möglich, der aber die Belange des Unternehmens zu vertreten hat • Fraglich für kommunale Forstbetriebe wegen gesetzlich gebotenen Vorrang der Gewinnerzielung • Rechtsform der Österreichischen Bundesforsten
Verein	X	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsfähige juristische Person • Freiwilliger Zusammenschluss, der dazu dient, einen gemeinsamen Zweck zu erreichen • Als Kooperationsform möglich
Genossenschaft	X	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsfähige juristische Person • Dient der Förderung des Erwerbs oder der Wirtschaft ihrer Mitglieder mittels gemeinschaftlichen Geschäftsbetriebs • Als Kooperationsform möglich
Submission	X	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzielle Verantwortung, Risiko und Kontrollrecht liegen weiter bei der Kommune, praktische Durchführung erfolgt durch Private (Betriebsführungsvertrag)

		<ul style="list-style-type: none"> • Rechtliche Aspekt zur Ausschreibungspflicht noch nicht eindeutig geklärt • Nicht möglich in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen
Konzession		<ul style="list-style-type: none"> • Auch die finanzwirtschaftliche Verantwortung wird übertragen • Forstliches Beispiel ist der „Auf-dem-Stock-Verkauf“
Doppelgesellschaft		<ul style="list-style-type: none"> • Grundidee besteht vor allem in einer insgesamt geringeren Steuerbelastung; daneben spielen Haftungsaspekte eine Rolle • Trennung von Eigentum und Nutzungsrechten auf zwei von der Kommune ausgelagerte Einheiten • Beispielsweise eine Stiftung (Grund und Boden) zur Vermögenssicherung, die den Wald von einer Forstservice GmbH (Nutzungsrecht) bewirtschaften lässt
Verpachtung	X	<ul style="list-style-type: none"> • Dritten ein genau abgegrenztes, befristetes Nutzungsrecht, nicht jedoch das Eigentum zugestanden • Für den vertraglich vereinbarten Zeitraum sowohl die Durchführung als auch die Verantwortlichkeit der betreffenden Aufgabe an den Pächter abgegeben • Genaue vertragliche Ausgestaltung oder starke „Vertrauensbasis“ wichtig, da Vertragspartner dazu neigen könnte, eine möglichst hohe Rendite bis zum Ende seiner Vertragslaufzeit auf Kosten der Substanz zu erzielen sowie Investitionskosten zu sparen³⁰⁵ • Zurzeit viel diskutiert für kommunale Forstbetriebe
Stiftung des Privatrechts	X	<ul style="list-style-type: none"> • Siehe Punkt 1-3 Stiftung des öffentlichen Rechts • Unterliegt aber nicht der Haushaltskontrolle • Laubacher Modell: Die Stiftung hat einen unbefristeten Nießbrauch am gesamten Forstnutzen, die Kommune hält weiterhin die Verfügungsrechte an Grund und Boden, um einen Mindesteinfluss zu sichern, Bewirtschaftung durch einen privaten Dienstleister • Die Anerkennung als privatrechtliche Form liegt im Ermessen der Länder
Mobilisierung von privatem Kapital	X	<ul style="list-style-type: none"> • Beispielsweise Ökosponsoring
Gemischtwirtschaftliche Beteiligungsgesellschaft		<ul style="list-style-type: none"> • Siehe GmbH oder AG, Kommune hält nicht alle Anteile • Ermöglicht aber eine schrittweise Privatisierung • Als Kooperationsform möglich

Tabelle 13: Überblick zu Rechtsformen kommunaler Forstbetriebe

Querverbund

Innerhalb der Kommune kann ein Querverbund mit anderen Fachbereichen gebildet und in einer bestimmten Rechtsform geführt werden, z.B. der Forstbetrieb im

³⁰⁵ Zu weiteren Erläuterungen siehe Abschnitt 3.3.3.

Querverbund mit Friedhof, Garten- und Landschaftsbau, Planen und Bauen, Technik und Unterhaltung (Bsp. Eigenbetrieb Mülheim an der Ruhr).

*Kooperationsformen*³⁰⁶

Für viele kommunale Forstbetriebe sind alternative Organisationsstrukturen aufgrund ihrer Kleinflächigkeit nur durch Kooperationen möglich. Möglich sind alle Kooperationsformen, die in Abschnitt 1.8.2 aufgeführt sind. Kooperationspartner können sowohl andere Kommunen, private Dienstleister als auch die staatlichen Landesforstbetriebe sein. An dieser Stelle sollen drei Möglichkeiten näher beschrieben werden, die für eine alternative Betriebsleitung interessant sind (Übersicht in Tab. 14)³⁰⁷. Kooperationen können zur Durchführung vieler weiterer Leistungen kommunaler Forstbetriebe genutzt werden. Erwähnt seien beispielsweise Kooperationsverträge zum Einsatz von Waldarbeitern und Maschinen und Kooperationen zur Vermarktung von Holz.

Öffentlich-rechtliche Form:	<ul style="list-style-type: none"> • Forstzweckverband
Privatrechtliche Form:	<ul style="list-style-type: none"> • Verein in Form einer FBG • Gemischtwirtschaftliche Beteiligungsgesellschaft

Tabelle 14: Kooperationsformen

Forstzweckverband:

Der Zweckverband ist eine weit verbreitete Organisationsform der kommunalen Zusammenarbeit. Er wird nach den Bestimmungen der länderspezifischen Gesetze über kommunale Zusammenarbeit gestaltet. Für den Forst stellt der Zweckverband eine Option auf freiwilliger Basis dar. Im Landeswaldgesetz von Rheinland-Pfalz § 30 wird die Bildung großräumiger Forstzweckverbände propagiert; Basis sind die Bestimmungen des Zweckverbandsgesetzes.

Der Zweckverband kann zur Einrichtung eines Eigenbetriebs oder eines Forstamtes dienen. Dazu kann entweder das gesamte forstliche Personal beim Zweckverband angestellt werden, oder nur das Forstamtspersonal, wie es beispielsweise

³⁰⁶ Der folgende Abschnitt enthält Textauszüge aus RUPPERT (2002 S. 44 ff.).

³⁰⁷ Ausführlich in RUPPERT (2002). Zu weiterführende Überlegungen zu Kooperationen siehe Kapitel III 3.5.5

der forstliche kommunale Zweckverband Willebadessen (Nordrhein-Westfalen) handhabt.³⁰⁸

Forstbetriebsgemeinschaften:

Forstbetriebsgemeinschaften sind nach § 16 Bundeswaldgesetz privatrechtliche Zusammenschlüsse von Grundbesitzern mit dem allgemeinen Zweck, die Bewirtschaftung zu verbessern und insbesondere Nachteile geringer Flächengröße, ungünstiger Flächengestalt, Besitzzersplitterung, Gemengelage, eines unzureichenden Waldaufschlusses oder andere Strukturmängel zu überwinden. Ich Forstbetriebsgemeinschaften können auch dazu genutzt werden, um gemeinschaftlich einen Betriebsleiter zu beschäftigen. Eine Forstbetriebsgemeinschaft kann auch als Dienstleistungsunternehmen auftreten und die Betriebsleitung ausführen.³⁰⁹

FBGen können sich ihrerseits nach § 37 BWaldG³¹⁰ zu sog. „Forstwirtschaftlichen Vereinigungen“ (FWV) zusammenschließen.³¹¹

Gemischtwirtschaftliche Beteiligungsgesellschaft:

Führt eine Kommune den Forstbetrieb beispielsweise als GmbH, können durch Anteilsverkäufe (beispielsweise an ein privates Unternehmen der Holzindustrie) Private miteinbezogen werden.³¹² Diese Form kann auch zu einer schrittweisen Privatisierung genutzt werden.

³⁰⁸ Ausführlich siehe RUPPERT (2002 S. 48) sowie Beispielbox 16.

³⁰⁹ Siehe hierzu ENGLER (2005) sowie Kapitel III 3.5.5.

³¹⁰ Nach § 38 können auch einzelne Grundbesitzer durch die zuständige Behörde zugelassen werden.

³¹¹ Zu einem Beispiel siehe Kapitel III Beispielbox 16.

³¹² Zu den rechtlichen Voraussetzungen siehe Abschnitt 1.3.4 Zu weiteren Überlegungen siehe Kapitel III 3.5.5.

1.9.3 Neue Steuerungselemente in kommunalen Forstbetrieben und deren Einsetzbarkeit

In den Landesforstbetrieben kommen in den letzten Jahren verstärkt neue Steuerungselemente zum Einsatz.³¹³ Vor allem im Bereich des Controllings gibt es mittlerweile unterschiedliche Konzepte.³¹⁴ Entsprechende **Schnittstellen** mit den kommunalen Forstbetrieben werden von die Kommunen jedoch wenig genutzt.

In Bezug auf kommunale Forstbetriebe kommen einzelne Elemente im Zusammenhang mit gesamtkommunalen Reformbestrebungen zur Anwendung, jedoch meist in sehr begrenztem Umfang. In den Betrieben, auf die sich die empirischen Untersuchungen dieser Arbeit beziehen (also in Betrieben, die sich für eine andere Organisationsstruktur entschieden haben), kommen einzelne Elemente verstärkt zum Einsatz. Dies betrifft vor allem die Einführung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Strukturen, das Kontraktmanagement und die Einführung von Finanzcontrolling-Konzepten und von Budgetierungsverfahren, die sich an der kaufmännischen Buchführung orientieren. Diese „**Instrumente**“ kommen sowohl bei ausgelagerten Forstbetrieben als auch bei Betrieben mit Leitung durch ein privates Dienstleistungsunternehmen zum Einsatz.

Betrachtet man allgemein die **Voraussetzungen** für die Nutzung der Neuen Steuerungselemente, so lässt sich in Bezug auf kommunale Forstbetriebe feststellen:

- Die **Zielvorgaben** seitens der politischen Vertreter differieren sehr stark, sind aber meist sehr pauschal gehalten. Zudem ist eine klare Trennung zwischen Politik und Verwaltung bei kommunalen Forstbetrieben aufgrund des mangelnden forstlichen Sachwissens der politischen Vertreter anscheinend schwer möglich. Es ist jedoch möglich, dass sich die politischen Vertreter durch eine verstärkte Kommunikation zwischen Betrieb und Politik intensiver mit den Fragen der Waldnutzung beschäftigen und dadurch klarere Formulierungen und Abstimmungen erzielt werden.³¹⁵ Die geforderte Kundenorientierung könnte auf kom-

³¹³ Zu den Anfängen der Reformbestrebungen auch im weiteren Sinne siehe KROTT/ILLYES (1991) sowie KROTT (2001).

³¹⁴ Zu den Möglichkeiten der Nutzung von Controllinginstrumenten in Forstbetrieben siehe MERKER (1997), BERGER (1997), JÖBSTL (2004).

³¹⁵ KISSLING-NÄF/ZIMMERMANN (1996 S. 850) stellen eine stärkere Beschäftigung der politischen Behörden mit den Fragen der Waldnutzung als Folge der Einführung von NPM auf kommunaler Ebene fest.

munaler Ebene außerdem mittels Befragungen umgesetzt werden (KISSLING-NÄF/ZIMMERMANN 1996 S. 852).

- Neben der **Finanzkontrolle** ist im forstlichen Bereich auch eine naturale Kontrolle notwendig. Das Natural-Controlling der meisten kommunalen Forstbetriebe basiert auf einer „einfachen“ Flächeninventur und auf der Festlegung des Hiebsatzes im Forsteinrichtungswerk. Es ist fraglich, ob dies als Grundlage für die notwendige Kontrolle und Steuerung ausreichend ist. Auf der einen Seite ist ein „Raubbau“ auch innerhalb des Hiebsatzes möglich, beispielsweise durch Entnahme der Wertträger. Auf der anderen Seite kann ein Einschlag oberhalb des Hiebsatzes dazu dienen, den durchschnittlichen Vorrat abzusinken, ohne dass dabei Raubbau betrieben wird. Es scheint mithin eine Wertinventur notwendig, die sowohl die Sortenstruktur als auch den Bodenzustand erfasst (VON GADOW 1998, 2003). Als Hilfsmittel können qualitative Leistungsindikatoren eingesetzt werden; dazu können unterschiedliche ökonomische, ökologische und soziale „Nachhaltigkeitsweiser“ dienen.
- **Kennzahlen** werden in kommunalen Forstbetrieben zur Steuerung der Betriebe kaum eingesetzt. Möglichkeiten dazu bieten die Testbetriebsnetze sowie die hessischen Benchmarkingkreise. Doch ein Controlling sollte auch in Bezug auf solche Sachziele möglich sein, die sich aus den Gemeinwohlzielen der Kommune ableiten lassen. Beispiele für entsprechende Ansätze finden sich bei WINKEL (2005) für den Bereich Naturschutz und bei MANN (2006 S. 138 ff.) für den Bereich Erholung.³¹⁶ Außerdem läuft seit Anfang des Jahres eine Prüfung des hessischen Rechnungshofes zum Kommunalwald in Hessen, bei der auch ein umfangreiches Kennzahlensystem für kommunale Forstbetriebe erarbeitet werden soll (Abschluss voraussichtlich 2008).
- Der Betriebsleitung wird im operativen Bereich weitgehende Entscheidungsfreiheit gelassen, mit der freilich nicht zugleich **Handlungsflexibilität** einhergeht. Durch den Einsatz von Bausteinen der neuen Steuerungselemente z.B. der Budgetierung konnte dem Forstbetrieb auf der einen Seite mehr Flexibilität im operativen Geschäft eingeräumt werden, der Kommune auf der anderen Seite aber auch Steuerungsmöglichkeiten an die Hand gegeben werden, die zurzeit kaum genutzt werden.

³¹⁶ Die entsprechenden Kriterien sind in diesen Arbeiten nicht explizit als Kennzahlen gedacht, können jedoch durch Hinterlegen mit Messgrößen als solche genutzt werden.

Der Einsatz neuer Steuerungselemente scheint damit in kommunalen Forstbetrieben möglich zu sein - unter Beachtung der voranstehenden Probleme und ihrer Lösungsansätze.

1.9.4 Bürgerpartizipation im forstlichen Kommunalbereich

Die Möglichkeit der Bürger, **indirekt durch Wahlen** Interessen am Wald zum Ausdruck zu bringen, spielt wohl eher eine untergeordnete Rolle. Nur in seltenen Ausnahmefällen dürfte der Wald eine ausschlaggebende Rolle für das Wahlverhalten von Bürgern spielen, da das Wahlprogramm in Bezug auf den Wald mit anderen Bereichen wie der Arbeitsmarktpolitik konkurriert, denen meist mehr Bedeutung beigemessen wird.

Die direkte Partizipation von Interessengruppen und Bürgern hat dahingegen regional aber auch national und international Bedeutung erlangt.³¹⁷

In Deutschland spielte dabei auch die **direkte Form über Volksbegehren** eine Rolle. In Bayern kam es zu einem Aufruf zum Volksbegehren gegen die geplante Reform der Staatsforstverwaltung, in deren Rahmen eine Trennung von Hoheit und Bewirtschaftung vorgesehen war; letztere sollte durch eine eigenständige, erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Anstalt öffentlichen Rechts erfolgen. Die Kritiker der Reform, vor allem Umweltverbände und das sog. Waldbündnis Bayern, initiierten daraufhin ein Volksbegehren, das nur knapp scheiterte.³¹⁸ Auch auf kommunaler Ebene wurden beispielsweise einige Waldverkaufsvorhaben von Bürgermeistern durch Bürgerproteste verhindert.³¹⁹

Im Bereich der **direkt selbständigen Partizipation oder über Verhandlungen und Dialoge autonomer Gruppen oder Institutionen** können im Forst drei Hauptgruppen unterschieden werden:

³¹⁷ MEMMLER (2006 S. 171) sieht die Gründe dafür in den „Globalisierungs- und Internationalisierungsprozessen einerseits und dem Erstarken zivilgesellschaftlicher Akteure andererseits“. Daraus seien neue Formen der Handlungskoordination entstanden, die in der Regel als Selbstregulierung charakterisiert werden können. Jedoch sei „der traditionelle Steuerungsanspruch des Staates ... durch diese neuen Governance-Mechanismen, allen voran forstliche Zertifizierung und Nationale Waldprogramme, weder ersetzt noch verdrängt worden.“

³¹⁸ Ausführlich hierzu siehe WEBER (2006), MEMMLER (2006).

³¹⁹ Siehe RUPPERT (2002 S. 36), FÄHSER (2001).

(1) Über **Verbände**, beispielsweise durch die nationalen und regionalen Waldprogramme. Beim Nationalen Waldprogramm kommen Vertreter von bis zu 58 verschiedenen, an Wald und Forstwirtschaft interessierten Gruppen regelmäßig zu „Runden Tischen“ zusammen.³²⁰

Eine direkte Einflussnahme von Verbänden ist auch in anderen Formen im kommunalen Bereich zu finden. Als Beispiel sei hier auf das Lübecker Konzept hingewiesen, das in Zusammenarbeit mit Naturschutzverbänden entstand.³²¹ Dieses Modell wird auch in anderen städtischen Kommunen umgesetzt (ausführlich zur Rolle von Natur- und Umweltschutzverbänden auf für kommunale Forstbetriebe am Beispiel von Rheinland-Pfalz siehe SCHNAPPUP (2001).

(2) Eine **direkte Normensetzung** erfolgt vor allem durch Zertifizierung, mit der marktwirtschaftliche Anreize für die Einhaltung umwelt- und sozialpolitischer Mindestanforderungen gegeben werden sollen. „Der Erfolg dieser Grundüberlegung zumindest in Deutschland und Europa wird alleine daran ersichtlich, dass der Zugang nicht-zertifizierter Forstbetriebe zu vielen Absatzmärkten nur noch eingeschränkt gegeben ist“ (MEMMLER 2006 S. 185). Bei der FSC-Zertifizierung³²² werden Interessengruppen der Kommune ausgewiesen und in den Zertifizierungsprozess mit einbezogen. Hierbei könnte theoretisch bei den Interessengruppen ein gewisser Anreiz geschaffen werden, die Waldwirtschaft ihrer Kommune genauer zu betrachten. Außerdem erfolgt einmal im Jahr eine Kontrolle von verschiedenen Faktoren durch vom FSC ausgewiesene Zertifizierer. Zur Bedeutung der Zertifizierung für den kommunalen Waldbesitz siehe SCHNAPPUP (2001 S. 96 ff.) sowie zu den Möglichkeiten VOLLMAR & SAYER (2005).

Möglichkeiten bestehen außerdem durch den Vertragsnaturschutz.

³²⁰ Ausführlich in Zusammenhang mit der Bedeutung des Nationalen Waldprogramms für das Gemeinwohl siehe RUPPERT (2004) sowie kritisch MEMMLER (2006). Das Nationale Waldprogramm wurde von der Bundesregierung initiiert als gesellschaftspolitischer Dialog zur Förderung der nachhaltigen Waldwirtschaft (siehe www.verbraucherministerium.de/wald_forst/nfp.htm). Auch auf regionaler Ebene entwickeln sich Waldprogramme (vgl. ROSCHER/ WEBER 2003).

³²¹ Erläuterungen hierzu siehe FÄHSER (1997).

³²² Forest Stewardship Council.

(3) **Direkte Bürgerpartizipation**, beispielsweise über Agenda 21-Prozesse.³²³ Im Rahmen der lokalen Agenda 21 wurden bzw. werden auf kommunaler Ebene ortsspezifische nachhaltige Entwicklungsstrategien erarbeitet.³²⁴ Möglichkeiten bestehen auch im Rahmen von lokalen Befragungen zu verschiedenen Aufgabengebieten der Gemeinde (wie dem Gemeindewald).³²⁵

Eine weitere wichtige Möglichkeit der direkten Partizipation durch Interessengruppen und einzelne Bürger ist die **partizipative Planung**. Waldbauliche Betriebsziele werden dabei gemeinsam mit Bürgern und/ oder Interessengruppen der Kommune formuliert. Im Rahmen einer Nutzungskoordination können sowohl forstinterne Abwägungsprozesse in Bezug auf die Auswirkungen der Planung auf Ökologie, Naturschutz, Erholung sowie Risiko gebündelt, als auch die Ansprüche externer Nutzergruppen im Rahmen eines partizipativen Planungsansatzes berücksichtigt

³²³ Partizipation wird vor allem im Zusammenhang mit internationalen Bewegungen immer wieder gefordert und ist ein wesentlicher Bestandteil der jeweiligen Programme. Der Ökosystemare Ansatz (Ecosystem Approach) und das Man and the Biosphere –Programme der UNESCO wurden bereits 1974 ins Leben gerufen mit dem Ziel dem Schutz der Biosphäre und der Belange der Gesellschaft in Einklang zu bringen. 1992 wurde dann auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro durch die Agenda 21 und das Übereinkommen über Biologische Vielfalt ähnliche Ziele aufgegriffen. Im Nachfolgeprozess wurde der Ökosystemare Ansatz als eine zentrale Strategie zur Umsetzung des Übereinkommens formuliert. Deutschland hat sich verpflichtet, dem Vertrag nachzukommen; dabei spielen auch Waldflächen eine bedeutende Rolle. Ausführlich zur Partizipation im Rahmen des Ökosystemaren Ansatzes KLINGELE (2005 S. 32 ff.) sowie FLITNER et al. (2006). In der UN-Konferenz 1992 in Rio de Janeiro wurde Nachhaltigkeit als Umwelt- und Entwicklungskonzept zu einer führenden Leitversion neuer Weltpolitik und in der „Agenda 21“ (Aktionsplan mit dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung) in verpflichtender Weise von fast 180 Staaten festgeschrieben (WEIDNER 2006 S. 120). In Deutschland ist der Einfluss der Agenda 21 durch die Einführung des Artikels 20a „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ in das Grundgesetz 1994 erkennbar.

³²⁴ In der Agenda 21 werden die Kommunen aufgefordert, in einen Konsultationsprozess mit allen örtlichen Bevölkerungsgruppen einzutreten und dabei zu einer Konsensfindung zu kommen (vgl. Agenda 21 Kapitel 28). Zu Beispielen im forstlichen Bereich siehe ZORMAIER (1999), zu Umsetzungsmöglichkeiten siehe ZORMAIER/SUDA (2000). Außerdem sei in diesem Zusammenhang auf einen Wettbewerb „...!ne Menge Holz“ der FSC Arbeitsgruppe Deutschland und des Klima-Bündnisses hingewiesen, in dem Kommunen eingeladen waren, sich mit Projekten zu einer beispielhaften Holzverwendung und Waldbewirtschaftung sowie der Unterstützung des Bereichs „Wald und Holz“ in den Prozessen der Lokalen Agenda 21 zu bewerben. Dieser Wettbewerb wurde erfolgreich durchgeführt (siehe hierzu FSC Arbeitsgruppe Deutschland e.V. 2005).

³²⁵ Beispiel: Bürgerinitiative in Carlsberg (Organisations-Entwicklungsprozess der Ortsgemeinde Carlsberg 2003). Jedem Bürger der Gemeinde wurde ein entsprechender Fragebogen zugeschickt.

werden (HANEWINKEL 2001 S.210).³²⁶ Während dieses Verfahren in vielen anderen Ländern bereits zur Anwendung kommt,³²⁷ wird die partizipative Planung in Deutschland bisher kaum durchgeführt. Derzeit werden an der Albert-Ludwigs-Universität zwei Projekte durchgeführt, die sich mit den Möglichkeiten der partizipativen Planung anhand von Beispielkommunen beschäftigen.³²⁸

Außerdem sei auf die Arbeit von FINGER (2006) hingewiesen, die im Rahmen einer Analyse der Bedeutung von Wald für die Bürger in sechs Gemeinden in Frankreich und in der Schweiz Vorschläge erarbeitet hat, wie das Engagement der lokalen Akteure für die Gemeindewälder und für die Waldwirtschaft gestärkt werden kann.³²⁹

1.10 Schlussbetrachtung: „Die KOMMUNE hat die Wahl“

Man kann davon ausgehen, dass die Mehrheit des Kommunalwaldes in Deutschland von kommunalen Regiebetrieben unter staatlicher Leitung betreut werden. Die **enge Bindung an den Staat** ist vor allem historisch begründet. Mit Blick auf das Ziel der Bewahrung von staatlichen Arbeitsplätzen sind dabei Parallelen zum 18. Jh. erkennbar. Übernutzung aufgrund von Holzbedarf spielt als Begründung sicherlich keine Rolle mehr; eine entsprechende Motivation wäre vielmehr in der schwierigen ökonomischen Situation der Kommunen zu sehen.³³⁰

³²⁶ Siehe hierzu auch FISCHER (2003): zu den Möglichkeiten einer 3D-Visualisierung von Waldstrukturen und Waldstrukturentwicklungen als Instrument zur partizipativen Planung.

³²⁷ Siehe hierzu beispielsweise BUCHY/HOVEMAN (2000).

³²⁸ Projekt am Institut für Forstökonomie von Almehasneh Ahssem: „Virtuelle Waldlandschaften als Grundlage für partizipative Planung“; Projekt am Waldbau-Institut von Michael Nill „Erhaltung der Flora und Fauna von Trockenstandorten durch Aufwertung von Kiefernwäldern in der sog. ‚Trockenaue‘ am Oberrhein.“ Ziel des letztgenannten Projektes ist die Integration von Naturschutzziele in die Forst- und Landnutzungsplanung am südlichen Oberrhein durch Einbeziehung der kommunalen Interessengruppen.

³²⁹ Ausführlich zu den Möglichkeiten der Partizipation der Bürger im forstlichen Bereich siehe auch: Report of the FAO/ECE/ILO Joint Committee team of specialists on participation in forestry (2000).

³³⁰ Jedoch wird nicht den Kommunen an sich der Vorwurf unterbreitet, bei eigenständiger Bewirtschaftung die Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung zu vernachlässigen; vielmehr wird davor gewarnt, Privaten Dienstleistern die Betriebsleitung zu übergeben, die aufgrund ihres Profitstrebens entsprechend handeln könnten. (vgl. Abschnitt 5.3.2).

Zudem stellt die kommunale Forstwirtschaft einen auch heute noch durch Gesetze und Subventionen stark regulierten Wirtschaftsbereich dar. Der Grad der Beeinflussung der Kommunen durch die Bestimmungen der Landeswaldgesetze ist in seiner Ausprägung in den einzelnen Bundesländern dabei sehr unterschiedlich. Die **Handlungsfähigkeit** der Kommunen in Bezug auf alternative Organisationen wird durch das deutsche Kommunalrecht und das Wettbewerbsrecht begrenzt. Auch das EU-Recht hat Einfluss auf Handlungsalternativen. Die Gesetzesänderungen der letzten Jahre gewähren jedoch den Kommunen eine größere Gestaltungsmöglichkeit für die Organisation ihrer Forstbetriebe. Trotz steigender Unzufriedenheit mit den finanziellen Erträgen aus dem kommunalen Wald und einem wieder wachsenden Problembewusstsein haben jedoch bisher nur wenige Kommunen alternative Wege beschritten. Es kann hier, gefördert durch die kostengünstigen Angebote der Landesforstbetriebe und weitere Bindungsbestrebungen, auf eine gewisse **Pfadabhängigkeit** geschlossen werden.³³¹

Die Art der **Einbindung der Forstbetriebe in die kommunalen Strukturen** in den letzten Jahrzehnten weist ebenfalls auf ein geringes Problembewusstsein der kommunalen Akteure hin: Die Gründe sind in der mangelnden Transparenz des Betriebsgeschehens, dem mangelnden Sachwissen der kommunalen Akteure und den mangelhaften Zielvorgaben sowie Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten für den Forstbetrieb zu suchen. Durch die Einführung der Doppik im kommunalen Haushaltswesen auch für die Forstbetriebe ist zu erwarten, dass sich die Transparenz des Betriebsgeschehens zumindest teilweise verbessern wird. Der Einsatz neuer Steuerungselemente sollte jedoch auch für kommunale Forstbetriebe erfolgen, beispielsweise im Rahmen einer Ausgliederung oder auch durch die verstärkte Nutzung des Controllings der Landesforstbetriebe. Trotz der Probleme bei der forstlichen Trennrechnung scheint zumindest eine differenzierte Betrachtung der Bereiche Holzproduktion und Sozialfunktionen notwendig zu sein – dies vor allem vor dem Hintergrund der EU-Anforderungen zur Schaffung von Transparenz zum effizienten Wirtschaften im Holzproduktionsbetrieb, zur effizienten Erbringung der Sozialfunktionen und zur Erhaltung der Waldsubstanz. Produktpläne bieten die Möglichkeit, eine noch weitergehende Differenzierung vorzunehmen. Um ein

³³¹ Pfadabhängigkeit bedeutet, „dass die Geschichte von Belang ist. Wir können nicht die Entscheidungen von heute verstehen ..., ohne die schrittweise Entwicklung von Institutionen erkundet zu haben“ (NORTH 1992 S. 119). Weiteres hierzu siehe Kapitel III 3.5.3 sowie Kapitel IV 1.

zweckmäßiges Controlling einsetzen zu können, sollte ferner über eine Waldinventur nachgedacht werden, die sowohl die Sortenstruktur, als auch den Bodenzustand erfasst.

Zur **Zielbestimmung** sollte größere Klarheit über die tatsächlichen Ansprüche der Kommune an den Wald geschaffen werden. Dies ist über die verschiedenen Partizipationsarten möglich. Bezogen auf die Schwierigkeiten der operativen Zieldefinition scheint der Einsatz eines Kontraktmanagements d.h. eine gemeinsame Zielvereinbarung zwischen Kommune und Betrieb in Bezug auf die zu erstellenden Produkte bzw. Leistungen nach Quantität und Qualität hilfreich zu sein.

Vergleicht man die kommunalen Entwicklungstrends insgesamt mit denen im kommunalen forstlichen Bereich, so ist anscheinend bei letzteren eine **zeitliche Verschiebung** zu erkennen. Während sich der kommunale Entwicklungstrend, trotz des bei vielen Kommunen noch nicht vollendeten „Innenausbau“ der Dienstleitungskommune, immer mehr in Richtung einer Leitbilderweiterung von der Dienstleitungskommune zur Bürgerkommune abzeichnet (BANNER 2005 S. 2), entwickelt sich die Kommune im Hinblick auf ihren Forstbetrieb „erst“ von der Ordnungskommune zur Dienstleistungskommune.

Trotz allem haben die voranstehenden Ausführungen deutlich gemacht, dass die Kommune das Recht hat, wenn auch mit Einschränkungen über die **Organisationsstruktur** ihres Forstbetriebs zu entscheiden. Dies macht zwei grundlegende Entscheidungen erforderlich:

- Wer soll den Betrieb leiten?
- In welcher Organisationsform soll der Betrieb geführt werden?

Abbildung 12 stellt die konkreten, zurzeit in Deutschland am meisten diskutierten Möglichkeiten mit verschiedenen Schnittstellen dar:



Abbildung 12: In Deutschland diskutierte Möglichkeiten mit verschiedenen Schnittstellen für eine alternative Organisationsstruktur

Den kommunalen Akteuren sollte bewusst sein, dass sie eine Wahl zwischen mehreren Alternativen haben; gleichzeitig sollte auch im Bewusstsein bleiben, dass sie die Auftraggeber ihres Forstbetriebs sind und Ziele bestimmen und Aufträge erteilen können.

2 Konzepte, Problembereiche, Lösungsansätze – Überlegungen zur Umsetzung der Gemeinwohlverpflichtung auf kommunale Forstbetriebe

Die Bindung an das Gemeinwohl, vor allem in Verbindung mit der Daseinsvorsorge, wird in der kommunalen Literatur stets als ein zentrales Handlungsgebot für Kommunen genannt.³³² Dabei besteht die Problematik, dass dieser unbestimmte Rechtsbegriff in vielfältigen Bedeutungen verwendet wird. Daher wird im Folgenden der Begriff Gemeinwohl einer genaueren Betrachtung unterzogen, um das dieser Arbeit zugrunde liegende Gemeinwohlverständnis offen zu legen.

2.1 Problembereiche und Konzepte „des Gemeinwohlbegriffes“

In der Wissenschaft werden verschiedene definitorische „Rahmen“ zur genaueren Betrachtung des Gemeinwohlbegriffes angeboten. NEIDHARDT (2002 S. 13 f.) beispielsweise bezeichnet Gemeinwohl als normatives Konstrukt sowie als Wertbegriff.³³³ OFFE (2002 S. 58) spricht von einer rhetorischen Formel, mit der die Verwender strategische Zwecke verfolgen.³³⁴ Nach von BEYME (2002 S. 137) ist Gemeinwohl „eine normative regulative Idee, die nach Ausgleich der Interessen und nach Mindestanforderungen für eine gerechte Gesellschaft sucht“. Nach

³³² Vgl. stellvertretend BUDÄUS/BUCHHOLTZ (1997), HELLERMANN (2000), STICKLER (2000), KATZ (2004).

³³³ Er bezeichnet die Operationalisierung von Wertebegriffen als eine Funktion sozialer Verständigung.

³³⁴ Gemeinwohl werde häufig als Politikziel deklariert, wobei dem Gemeinwohl als „Synthese von Modernitäts- und Gerechtigkeitswerten eine ‚eigenwertige‘, d.h. *moralische* Qualität zugesprochen wird“ (OFFE 2002 S. 56). WENZEL (2002 S. 110) merkt an, dass in der Politik „der Gemeinwohlbegriff in erster Linie als politische Kampfformel im öffentlichen Diskurs“ zu dienen scheint – als „Legitimationsformel für beliebige Ziele“. Der Gedanke des Gemeinwohls sei von unterschiedlichen Gruppierungen mit unterschiedlichen Zielsetzungen verwendet worden (sowohl in den Ideologien des Liberalismus, des Sozialismus u.a. oder bei Arbeiterbewegungen, Ökologiebewegungen u.ä.; WENZEL 2002 S. 109 f.). Oft werde der Begriff Gemeinwohl auch benutzt, um Partikularinteressen politisch durchzusetzen.

STEINLINs Überlegungen könnte Gemeinwohl als eine auf ethischen Grundlagen basierende Utopie bezeichnet werden, als nie völlig erreichbarer Zielpunkt gesellschaftlicher Prozesse.³³⁵ VON DETTEN betrachtet den Begriff des Gemeinwohls als „boundary object“, dessen Sinn darin besteht, für sehr heterogene Interessen verschiedener Gruppen einen erkennbaren gemeinsamen Schnittpunkt zu bieten.³³⁶ Der Gemeinwohlbegriff würde somit auch als „Tauschzone des Wissens“ zwischen verschiedenen Disziplinen, auch zwischen Wissenschaft und „Nichtwissenschaft“, vermitteln (HAAG/MATSCHONAT 2002 S. 12).

Fragt man nach den Gründen, warum diese „definitiven Rahmen“ auf einer abstrakten Ebene verbleiben, so treten die Probleme hervor, die mit dem Verlassen dieser Ebene verbunden sind.

„So herrscht keine Einigkeit darüber, wer von dem ‚Gemein‘ umfasst werden soll [...], auch nicht darüber, was unter deren ‚Wohl‘ zu verstehen ist und wie es festzustellen ist [...], auch nicht über den darin jeweils anvisierten Zeithorizont [...] und schließlich auch nicht über die Frage, wie ein auch immer gearartetes Gemeinwohl politisch zu realisieren ist [...]“ BUCHSTEIN 2002 S. 217.

Kategorisiert werden können diese Problembereiche in Anlehnung an OFFE (2002) und BUCHSTEIN (2002), wobei die einzelnen Dimensionen nicht überschneidungsfrei sind:

- **Soziale Dimension (Wer):** „Welche Gesamtheit ‚ist‘ die Gemeinschaft, deren Wohl gedient werden soll?“ (OFFE 2002 S. 65) Es geht dabei also um eine Festsetzung der sozialen bzw. territorialen Einheit. In Betracht kommen hier alle Dimensionen, von Familien bis zur gesamten Menschheit. Als Bezugsebenen zur Bestimmung des Gemeinwohls werden meist der Nationalstaat bzw. dessen subnationale Ebenen gewählt. Natürlich gibt es viele Möglichkeiten der

³³⁵ Mitteilung in einem Gespräch am 19.09.2003.

³³⁶ VON DETTEN (2003) wendet den in den Kulturwissenschaften gebräuchlichen Begriff des „boundary objects“ auf forstpolitisch bedeutsame Begriffe wie „Nachhaltigkeit“ und „Naturnähe“ an (in diesem Zusammenhang nennt er auch „Ordnungsgemäße Forstwirtschaft“ und „Gemeinwohl“). Diese Objekte stehen in der Mitte verschiedener Interessengruppen und weisen für alle Beteiligten unterschiedliche Inhalte auf – werden aber immer als Bezugsobjekt herangezogen. Es lassen sich unterschiedliche normative Zugänge finden, so dass keine einheitliche begriffliche Definition möglich ist. Auch im zeitlichen Ablauf ändern sich die Begriffsinhalte.

Kritik an einer nationalstaatsbezogenen Gemeinwohlbestimmung in einer zunehmend globalisierten Welt.³³⁷

- **Sachliche Dimension (Was):** Was ist das Gemeinwohl konkret? Ist eine gleichmäßige Wert- und Interessenberücksichtigung möglich? Wie können einzelne Ziele zueinander in Relation gesetzt werden? Wenn nach Werten gesucht wird, mit denen der Gemeinwohlbegriff heute in einer konsensfähigen Weise konkretisiert werden könnte, werden vor allem Ziele wie internationaler Frieden, soziale Gerechtigkeit, Volksgesundheit oder Nachhaltigkeit genannt (OFFE 2002 S. 71).
- **Zeitliche Dimension (Wie lange):** Sind die Entscheidungen im zukünftigen Rückblick als „richtig“ zu bewerten? OFFE nennt „Nachhaltigkeit“ in diesem Zusammenhang als ein Beispiel, an dem sich die Temporalstruktur von Gemeinwohlkonzepten erklären lässt (OFFE 2002 S. 68).
- **Praktische Dimension (Wie):** Wer sind die Akteure und was sind die Verfahren zur Gemeinwohlbestimmung? Als Gemeinwohllakteure werden in der Literatur vor allem folgende Gruppen genannt: Staat, Verwaltung, Unternehmen, Interessenverbände, Parteien, Zivilgesellschaft, Dritter Sektor, Kirchen, Bildungseinrichtungen, internationale Einrichtungen und Institutionen der Wissenschaft. Die Verfahren, mit denen das Gemeinwohl bestimmt wird, können je nach normativer Grundeinstellung ausgestaltet werden.

Welche Akteure in welchen Verfahren das Gemeinwohl näher konkretisieren, hängt stark vom jeweils zugrunde liegenden Konzept ab. In verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen werden zur inhaltlichen Annäherung an das, was mit Gemeinwohl gemeint ist, vor allem sechs konzeptionelle Ansätze genannt. Gleichwohl lassen sich diese nicht immer eindeutig voneinander abgrenzen:³³⁸

³³⁷ Vgl. hierzu JACHTENFUCHS (2002). Jachtenfuchs geht von einer postnationalen Konstellation (zuvor: nationale Konstellation) aus d.h. einer Verwischung der früher klaren Grenzen zwischen Innen und Außen des Staates, also auch zwischen Innenpolitik und internationaler Politik. Vor allem geschehe dies durch die Einbindung in überstaatliche Mehrebenensysteme wie z.B. die Europäische Union. Immer mehr Politikfelder/ Sachbereiche werden von europäischen (und natürlich auch internationalen) Regelungen betroffen. Dadurch kommen unterschiedliche Gemeinwohlverständnisse in verschiedenen Ländern zum Tragen. Den Nationalstaat als Bezugsrahmen von Gemeinwohlorstellungen bezeichnet JACHTENFUCHS (2002 S. 368 ff.) in diesem Zusammenhang als problematisch.

³³⁸ Bei dieser Kategorisierung wurde auf einschlägige Literatur zu diesem Thema zurückgegriffen; siehe dazu die Bände der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemein-

1. **Substantialistische, geschlossene Gemeinwohlkonzepte:** Hier wird davon ausgegangen, dass der substanzielle Gehalt des Gemeinwohls unabhängig von den Präferenzen der Mitglieder eines Gemeinwesens eindeutig und richtig bestimmbar ist.
2. **„Organistische“ Gemeinwohlkonzepte:** Eine Gemeinschaft sei mehr als die Summe ihrer Individuen, und das Gemeinwohl werde aus „höheren Einsichten“ gewonnen. Das Gemeinwohl ist dabei ein von wenigen Akteuren von vornherein bestimmtes und bestimmtes Ziel. WENZEL (2002 S. 110) nennt in diesem Zusammenhang Sozial- und Staatsphilosophen.
3. **Ökonomische Gemeinwohlkonzepte:** Die zahlreichen unterschiedlichen ökonomische Konzepte reichen von der Klassik bis zur ökologischen Ökonomie.³³⁹ Während Adam Smith als Vertreter der Klassik noch davon ausging, dass das eigennützige Streben des Menschen durch eine „unsichtbare Hand“ zum allgemeinen Wohl führt, relativieren die darauf folgenden ökonomischen Konzepte diese Aussage.³⁴⁰ So können Wirtschaftssubjekte sowohl mittelbar – indem sie ihre eigen- oder erwerbswirtschaftlichen Ziele innerhalb extern vorgegebener oder selbst gewählter Gemeinwohlbindungen verfolgen –, als auch unmittelbar – durch gezielte gemein- oder bedarfswirtschaftliche Aktivitäten – etwas zum Gemeinwohl beisteuern (EICHHORN 1984 S. 240 f.).
4. **Materiale Gemeinwohlkonzepte:** Um das Gemeinwohl messbar zu machen, wird in der Sprache des Rechtswesens der Plural „Gemeinwohlbelange“ verwendet. Unter Heranziehung der Gesetze wird in einem Abwägungsprozess bei Kollisionen dieser Gemeinwohlbelange eine Rangordnung bestimmt.³⁴¹

sinn“ an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften und das WZB-Jahrbuch 2002 (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung). Freilich gibt es auch den Ansatz, den Gemeinwohlbegriff aufgrund seiner freiheitsbeschränkenden Verwendung grundsätzlich zu verwerfen (EKARDT 2006).

³³⁹ Für einen umfangreicheren Überblick siehe RUPPERT (2004) sowie NUTZINGER 2006.

³⁴⁰ Nach NUTZINGER (2006 S. 71) wurde diese Annahme von SMITH präzisiert und bewiesen, allerdings unter extrem eingeschränkten Bedingungen (Debreu erhielt dafür 1983 den Ökonomie-Nobelpreis), die in der Realität nie gegeben sein werden. Bedingungen sind beispielsweise: Es gibt keine Zwischenprodukte; es gibt keine Unsicherheiten und Innovationen; es herrscht vollständige Informiertheit (keine externen Effekte); es gibt nur private (keine öffentlichen) Güter. Diese Annahme ist unter Beachtung von Marktversagen (vor allem durch öffentliche Güter und externe Effekte) unrealistisch.

³⁴¹ Ausführlich siehe SCHUPPERT (2006), vgl. auch UERPMANN (2002).

5. **Prozedurale Gemeinwohlkonzepte:** Diese Konzepte binden das Gemeinwohl an die Präferenzen eines bestimmten Gemeinwesens; sie werden über einen gemeinsamen Nenner bzw. über das Konsensprinzip ermittelt. Man kann dabei zwischen erkenntnis- und interessenorientierten Verfahren unterscheiden: Bei ersteren entscheiden Amtsträger im Verwaltungsverfahren über das Wohl des „Gemeinwesens“. Bei letzteren werden Interessengruppen und Bürger direkt am Aushandlungsprozess beteiligt.
6. **Negativdefinition:** Bei diesem Konzept erfolgt eine Beweisumkehr, da es leichter zu bestimmen ist, was nicht dem Gemeinwohl zuträglich ist.³⁴² In diesem Zusammenhang werden oft auch „Gegensatzbegriffe“ genannt.³⁴³

Diese beschriebenen Konzepte wurden und werden maßgeblich durch das geschichtliche Staatsverständnis geprägt z.B.:

- Antike: Platon (etatische Herangehensweise, Gemeinwohlbestimmung von Philosophen) versus Aristoteles (Regierende und Regierte bestimmen gemeinsam)
- Mittelalter: theologische Begründung des Gemeinwohls, zudem erlangt die Selbstverpflichtung des Bürgers an Bedeutung
- 16. Jhd.: Gemeinwohl als Legitimation für politische Macht im Deutschen Reich
- 18. Jhd.: Liberalismus: Gemeinwohl durch Eigennutz (SMITHs unsichtbare Hand)
- 19. Jhd.: philosophischer Idealismus (z.B. Hegels Holismus)³⁴⁴ und kameralistische Staatsauffassung; die deutsche Nationalökonomie war geprägt durch staatswirtschaftliche Tendenzen und Gemeinwohlorientierung³⁴⁵
- 20. Jhd.: Gemeinwohlbestimmung über demokratische Strukturen und zivilrechtliche Steuerung³⁴⁶

³⁴² Vgl. OFFE (2002 S. 63), VON ARNIM (2004).

³⁴³ Beispiele für in der Literatur häufig genannte Dichotomien sind: Gemeinwohl und Freiheit; Gemeinwohl und private Interessen bzw. Eigenwohl; Gemeinwohl und Erwerbswirtschaft. Auch diese Begriffe müssen normativ gefüllt werden.

³⁴⁴ Organismusvorstellung, in der die Gesellschaft als Ganzes Vorrang vor seinen Gliedern hat.

³⁴⁵ Der Staat galt also lange Zeit als „Hüter, Interpret und Durchsetzungsinstanz des Gemeinwohls“, mit deren Wahrung Beamte betraut waren (MÜNKLER/ BLUHM 2001 S. 9 f.).

³⁴⁶ Im Großen und Ganzen lassen sich somit zwei Grundrichtungen erkennen: die paternationale Richtung – die Staatsgewalt muss übergeordnet handeln und steuern - und die liberale Richtung – plädiert für möglichst weite individuelle Betätigungsspielräume. Durch den

Der momentan herrschenden Meinung der Wissenschaft folgend, bildet der prozedurale Ansatz den Rahmen zur Gemeinwohlbestimmung; in ihn finden materiale Komponenten Eingang. Auch wird die Notwendigkeit gesehen, in irgendeiner Form substantialistische Gehalte zu bestimmen, um der inhaltlichen Maßstabslosigkeit der prozeduralen Bestimmung zu begegnen.³⁴⁷

Festzuhalten ist aber, dass es für die Ermittlung des Gemeinwohls keine definierten Analysemethoden oder empirischen Erhebungen gibt, auf die man sich berufen könnte. Es gibt jedoch, wie oben aufgezeigt, Anhaltspunkte aus unterschiedlichen Wissenschaftsbereichen, die auch in der Praxis erprobt sind und den spekulativen Anteil an der Bestimmung einschränken können.

Über die Umsetzung von Gemeinwohlbelangen herrscht verständlicher Weise ebensowenig Einigkeit. Bezogen auf Aktivitäten der öffentlichen Hand wird Gemeinwohl oft als originäre Legitimation des Staates angesehen.³⁴⁸ Dabei dienen öffentliche Unternehmen (und somit eben auch kommunale Unternehmen) bei der Erfüllung eines öffentlichen Zwecks der aktiven Umsetzung von Gemeinwohlbelangen.³⁴⁹

„Grundsätzlich lassen sich entweder bestimmte Rahmenbedingungen schaffen oder aber die öffentliche Hand wird durch eigene Unternehmen tätig. Die heutige neokonservative und neoliberale Tendenz stellt die Rahmenbedingungen und die globale Steuerung in den Vordergrund und hält wenig vom Einsatz öffentlicher Unternehmen. ... Der Rahmen, zum Beispiel die Wettbewerbsordnung, verhindert nur Missbräuche und ist im Grunde eine passive Vorgabe. Wenn man aktiv werden und unternehmerische Feinsteuerung betreiben möchte, benötigt man öffentliche Unternehmen.“ EICHHORN 1989 S. 134³⁵⁰

Öffentliche kommunale Unternehmen werden also nicht um ihrer selbst willen, sondern zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge tätig (EICHHORN 1989 S. 110). In welchem Umfang die öffentlichen Unternehmen

heutigen „freiheitlichen Sozialstaat“ der westlichen Industriegesellschaften seien nach EICHHORN (1984 S. 239) beide Elemente in unterschiedlichem Umfang vereint.

³⁴⁷ Zum „Vorwurf“ der Maßstabslosigkeit einer prozeduralen Gemeinwohlbestimmung siehe beispielsweise KOLLER (2002), SCHUPPERT (2006), MEMMLER/RUPPERT (2006). Ausführlich hierzu sowie weitere Kritikpunkte siehe Kapitel IV 1.

³⁴⁸ Vgl. stellvertretend BRUGGER (2002), SCHUPPERT (2003 S. 215 ff.).

³⁴⁹ Zum öffentlichen Zweck siehe Abschnitt 1.3.4; zur Legitimität kommunaler Unternehmen siehe auch HELLERMANN (2000), HÖSCH (2000).

³⁵⁰ Zur Gemeinwohlförderung durch öffentliche Unternehmen siehe auch EICHHORN (1984).

sich aktiv an der Umsetzung von Gemeinwohlbelangen beteiligen sollen, ist vom jeweiligen Staatsverständnis abhängig.³⁵¹

2.2 Gemeinwohl im forstlichen Sektor

Gemeinwohlorientierung in der Forstwirtschaft ist ein Handlungsgebot, dessen Wurzeln weit in die Geschichte zurückreichen und das eine besondere Ausprägung seit dem 19. Jahrhundert erfuhr.³⁵² Bei der Aufnahme des Begriffs in einige Landeswaldgesetze als Vorgabe für den Staats- und Körperschaftswald³⁵³ wurde auf eine explizite Definition verzichtet - die Orientierung daran wurde als selbstverständlich vorausgesetzt. Dies ändert sich nun vor dem Hintergrund der Ertragskrise der Forstwirtschaft und der Finanzkrise öffentlicher Haushalte. Dabei stellt sich die Frage, wie und in welchem Umfang der Gemeinwohlverpflichtung in der Praxis nachgekommen werden soll bzw. kann.³⁵⁴

Die Bedeutung der Forstwirtschaft für das gemeine Wohl hängt vor allem mit der Nutzung des Naturguts Wald und seinen spezifischen Eigenschaften zusammen.³⁵⁵ Der Wald bietet unterschiedliche Nutzungsmöglichkeiten, und es werden an ihn

³⁵¹ Siehe hierzu Abschnitt: 1.8.5 Stichwort „Gewährleistungsstaat“ oder „Gewährleistungskommune.“

³⁵² Vgl. MANTEL (1990 S. 111 f. sowie 188 f.). In der langjährigen Auseinandersetzung zwischen Vertretern der Bodenreinertragslehre und Vertretern der Waldreinertragslehre vertraten erstere die Auffassung der klassischen Ökonomik, dass Eigennutz die Triebfeder menschlichen Handelns ist und eine Vielzahl von Eigennutzbestrebungen zum größten Wohlstand Aller führt (ausführlich: WURZ 2001 S. 138 ff.). Wohlstand wurde von den Bodenreinertraglern dieser Zeit als „Reichtum an finanziellen Mitteln“ aufgefasst (ebd. S. 144). Die Waldreinertragler vertraten hingegen die Auffassung, dass neben dem Egoismus, gegen dessen uneingeschränkte Entfaltung ethische Bedenken erhoben wurden, noch andere Faktoren wie Kultur, gesellschaftliche Werte und historische Entwicklung im wirtschaftlichen Handeln wirksam werden (ebd. S. 147 f.). Zu einer ausführlichen Zusammenfassung der entsprechenden Ausführungen von WURZ (2001) siehe RUPPERT (2004).

³⁵³ Siehe Abschnitt 1.5.3.

³⁵⁴ Zur besonderen Gemeinwohlverpflichtung und deren Berechtigung gibt es sehr unterschiedliche Auffassungen (vgl. beispielsweise WEBER 2001, GIEBEN 1994, VON DER TANN 2001).

³⁵⁵ Siehe Abschnitt 1.1.1. Dabei spielen insbesondere die Komplementarität forstlicher Produktion, mögliche irreversible Eingriffe sowie die fehlende bzw. schwierige Substituierbarkeit von Natur beim Wirtschaften mit dem Naturgut Wald eine bedeutende Rolle.

verschiedene gesellschaftliche Anforderungen gestellt, die im Konflikt miteinander stehen können. Insbesondere durch das Spannungsfeld zwischen steigender gesellschaftlicher Wertschätzung und der ungünstigen Finanzsituation der öffentlichen Haushalte wurde die Diskussion um das Gemeinwohl in der Forstwirtschaft verstärkt. Auf der einen Seite ist die Wertschätzung der Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes sehr groß und diese werden umfangreich nachgefragt.³⁵⁶ Auf der anderen Seite ist die finanzielle Situation von Ländern und Gemeinden ungünstig, so dass die Notwendigkeit von Einsparungen bzw. besseren wirtschaftliche Ergebnisse gesehen wird.³⁵⁷

Ein in der Forstgesetzgebung und in der forstlichen Praxis etablierter Ansatz zur Systematisierung von Waldnutzungsmöglichkeiten ist die Waldfunktionenlehre von DIETERICH, welche Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen unterscheidet.³⁵⁸ Betrachtet man die drei Eigentumskategorien, so kann festgestellt werden, dass für den mittleren und größeren Privatwald meist von einer Priorität der erwerbswirtschaftlichen Zielsetzung ausgegangen wird.³⁵⁹ Daher werden von diesem in der Regel keine Gemeinwohlleistungen erwartet, die über das gesetzlich vorgeschriebene hinausgehen oder mittels Vertragsnaturschutz oder Ökokonto ein marktfähiges Produkt des Betriebes darstellen.³⁶⁰

Für die staatlichen Forstbetriebe ist dagegen die Gemeinwohlverpflichtung zentrale Legitimation für ihr Engagement in diesem Bereich.³⁶¹ Im Hinblick auf ihre auch

³⁵⁶ Umweltorganisationen gewinnen an Einfluss. Außerdem ist ein gesteigerter Bedarf nach Erholung im Wald zu verzeichnen durch z.B. seit den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts gewachsenen gesellschaftlichen Wohlstand, zunehmende Freizeit und Mobilität (vgl. SCHMIDT 1999 S. 47).

³⁵⁷ Vgl. Abschnitt 1.1.2.

³⁵⁸ Hier sei angemerkt, dass diese Kategorisierung nicht umfassend ist. Beispielsweise liefert die Forstwirtschaft auch Arbeitsplätze. Die Unterteilung in Funktionen wird zudem kritisch betrachtet, da nicht von den Ansprüchen der Menschen ausgegangen wird. Zu Alternativkonzepten siehe OESTEN/ROEDER (2002 S. 43 f.; Unterscheidung von „Wirkungen des Waldes“ und „Leistungen der Forstbetriebe“) sowie OESTEN/ROEDER (2002 S. 137; zu den „Dimensionen forstlichen Wirtschaftens“).

³⁵⁹ Zu den Zielsetzungen im Kleinprivatwald siehe ZIEGENSPECK et al. (2004).

³⁶⁰ Im Falle einer existenziellen Abhängigkeit vom Betriebseinkommen können weitgehende gesetzliche Einschränkungen der privaten Verfügungsrechte nicht mehr mit der besonderen Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums legitimiert werden. Näheres hierzu bei HOCHHUTH (2006).

³⁶¹ Ausführlich hierzu SCHUPPERT (2003); vgl. im forstlichen Bereich auch KLOSE/ORF (1998 S. 514), MEMMLER (2006).

gesetzlich normierte besondere Gemeinwohlverpflichtung bedeutet dies, dass bei der Bewirtschaftung dieser Wälder in besonderem Maße die diversen Ansprüche der Gesellschaft zu berücksichtigen sind. Ansprüche, die nicht direkt standortgebunden sind, wie zum Beispiel die Ausweisung von Prozessschutzgebieten zum Schutz der Biodiversität, sollten daher vorrangig im Staatswald umgesetzt werden. Darüber hinaus sollte der Staat aus wettbewerbsrechtlichen Gründen nur dann wirtschaftlich tätig werden, wenn aufgrund besonderer Anforderungen, fehlender Rentabilität oder fehlender Monetarisierbarkeit Private nicht mit der Leistungserstellung beauftragt werden können.³⁶²

Kommunalen Forstbetrieben wird meist eine Mittelstellung zwischen staatlichen und privaten Forstbetrieben zugesprochen, wodurch das Problem der Vereinbarkeit von Gemeinwohlorientierung und erwerbswirtschaftlichem Handeln besonderes Gewicht erlangt.³⁶³ Durch die Nähe zu den Bürgern wird einerseits eine besondere Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerung möglich, andererseits verstärkt eben diese Nähe Zielkonflikte zwischen der erholungssuchenden Bevölkerung, lokalen Naturschutzverbänden und der haushaltspolitischen Vorgabe der Gemeindevertretung, mindestens kostendeckend zu wirtschaften.

³⁶² In diesem Zusammenhang sei auf die derzeit anhängigen Verfahren beim Bundeskartellamt hingewiesen (siehe Abschnitt 3.5.4 sowie REH 2005).

³⁶³ Vgl. hierzu LÜCKGE (1991). Der Körperschaftswald unterliegt wie der Privatwald auf der einen Seite der Forstaufsicht des Landes und genießt unter bestimmten Voraussetzungen staatliche Förderungen. Gemeinden sind auf der anderen Seite, ebenso wie der Staat, „öffentliche Gebietskörperschaften mit der sich daraus ergebenden Verpflichtung zur Daseinsvorsorge“ (OTT 1991 S. 376). Der Auftrag der besonderen Gemeinwohlverpflichtung wird in einigen Landeswaldgesetzen auch auf den Kommunalwald übertragen, meist jedoch mit dem Zusatz, dass dabei die besonderen Belange der Kommune zu berücksichtigen sind (vgl. § 46 LWaldG Baden-Württemberg).

2.3 Umsetzung der Gemeinwohlverpflichtung auf kommunaler Ebene: Normatives Grundkonzept der kommunalen Gemeinwohlermittlung³⁶⁴

2.3.1 Gemeinwohldimensionen auf kommunaler Ebene

Für eine Auseinandersetzung mit „der Gemeinwohlverpflichtung“ auf kommunaler Ebene erscheint es zunächst lohnenswert, die Problembereiche der Gemeinwohlbestimmung genauer zu betrachten: Wer ist die Gemeinschaft und was deren Wohl, das auf welche Weise für welchen Zeitraum bestimmt werden soll?³⁶⁵ Die folgenden eher allgemeinen Ausführungen zur kommunalen Ebene erläutern eine mögliche Herangehensweise und dienen den spezielleren Ausführungen zu kommunalen Forstbetrieben als Betrachtungsrahmen für die Gemeinwohlverpflichtung.

Aus den verschiedenen Ebenen des föderalen Systems Deutschlands wird die Kommune als territoriale Bezugsebene gewählt. Damit sind die Bürger der Kommune die Gemeinschaft, deren Wohl betrachtet wird. Ausgegangen wird weiter von einer prozeduralen Gemeinwohlbestimmung. Hierzu dienen die Verfahren der indirekten und direkten Demokratie d.h. die von den Bürgern der Kommune gewählte Kommunalvertretung entscheidet im politisch-administrativen System unter Beteiligung der Bürger bzw. ihrer Interessengruppen über das Gemeinwohl der Kommune.³⁶⁶ Gerade auf kommunaler Ebene können die Bürger durch den Bezug auf ein überschaubares begrenztes Gebiet und die Nähe zu ihren politischen Vertretern auch direkteren Einfluss nehmen. Eine besondere Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerung scheint auf diese Weise möglich zu sein. Eine inhaltliche Konkretisierung des Gemeinwohlbegriffes erfolgt somit auf der Grundlage mehr oder weniger offener Diskussions- und Entscheidungsprozesse. Letztendlich werden in diesem Prozess die kommunalen Ziele und Aufgaben festgelegt. Die kommunalen Aufgaben werden oft unter dem Begriff der Daseinsvorsorge zusammengefasst und umfassen somit auch die forstlichen Sozialfunktionen.³⁶⁷ Die Da-

³⁶⁴ Der folgende Abschnitt 2.3.1 - 2 3.3 wurde in ähnlicher Form im Buchbeitrag RUPPERT (2006) veröffentlicht.

³⁶⁵ Siehe Abschnitt 2.1.

³⁶⁶ Das prozedurale Gemeinwohlkonzept ermöglicht es, dem gesellschaftlichen Wandel zu folgen und partizipative Methoden zu integrieren. Diesen Ansätzen werden auch für den forstlichen Sektor eine besondere Bedeutung zugesprochen (siehe OESTEN 2005).

³⁶⁷ Der Begriff der Sozialfunktionen wird in Abschnitt 1.7.1 erläutert.

seinsvorsorge „beinhaltet die Schaffung, Sicherung und Entwicklung (notwendiger) sozialer Lebensbedingungen der Bürger“ (FUCHS 2005 S. 2).³⁶⁸ Dabei stehen die Interessen der jetzigen Generation im Vordergrund. Um die Interessen zukünftiger Generationen bei der Entscheidungsfindung und Umsetzung zu berücksichtigen, werden auch für die kommunale Ebene verstärkt Nachhaltigkeitskonzepte gefordert und zum Teil schon umgesetzt.³⁶⁹

Die voranstehenden Annahmen führen zur Bestimmung eines „örtlichen Gemeinwohls“. Sie bedürfen weiterer Erläuterungen zu den Stufen der Entscheidungsfindung und zum institutionellen Umfeld dieser Entscheidungsfindung. Beide Aspekte sind miteinander verbunden.

2.3.2 Stufen der Entscheidungsfindung

Gemeinwohl spiegelt sich im Sinne des vorgestellten Betrachtungsrahmens im „öffentlichen Interesse“ einer Kommune wider. Eine Entscheidung darüber, was öffentliches Interesse kennzeichnet und in welchem Verhältnis die einzelnen Interessen zueinander stehen, macht eine Wertung, Präferenzenbildung und Normensetzung auf der gesellschaftspolitischen Ebene erforderlich, die zwar deskriptiv erfasst werden kann, stets aber normativ begründet wird.³⁷⁰ Diese begründeten Normen bilden den Maßstab, anhand dessen die unterschiedlichen Interessen gegeneinander abgewogen und durch verschiedene Instrumentarien praktisch umgesetzt werden.³⁷¹ Die Instrumente sollen dabei der Gemeinwohlsicherung dienen. Sie können

³⁶⁸ Vgl. auch Abschnitt 1.4.4.

³⁶⁹ Stichworte: lokale Nachhaltigkeitspolitik, Nachhaltigkeit als Leitbild der Verwaltung; vgl. BRAND et al. (2001) und KOPATZ (2002). Bei vielen forstlichen Sozialfunktionen wird die Nachhaltigkeit bereits mitberücksichtigt.

³⁷⁰ EKARDT spricht bei Wertung, Präferenzen, Normen und Zielen von der Gebotenheits-ebene (2004 S. 29 ff., 2005 S. 32 ff.). Allerdings bezieht er sich dabei auf „verfassungsrechtlich Gebotenes“ und „philosophisch Gerechtes“ (Ekardt 2004 S. 31). Zur Differenzierung zwischen Gemeinwohl und öffentlichem Interesse siehe KIRSTE (2002 S. 342), der sich auf das Urteil BVerfGE 31, 229 (243) bezieht, wonach nicht jedes beliebige, sondern nur ein qualifiziertes öffentliches Interesse dem Gemeinwohl entspricht. Dies hängt von der Gewichtung in Abwägung mit entgegengesetzten öffentlichen Interessen ab.

³⁷¹ Siehe zu diesem Drei-Ebenen-Modell von Gebotenheits-, Abwägungs- und Steuerungsebene EKARDT (2004 S. 29 ff., 2005 S. 32 ff.): Philosophische und verfassungsrechtliche Gebotenheit, philosophische und verfassungsrechtliche Abwägungslehre, Steuerungstheorie. EKARDT bezieht dieses Modell jedoch nicht auf die Gemeinwohlbetrachtung,

vielfältiger Art sein und sowohl dem Regelsystem (z.B. durch Gesetze und Verordnungen) als auch dem Handlungssystem (z.B. durch die Entscheidung zur Erfüllung von Aufgaben durch bestimmte Organisationsformen) entstammen.³⁷² Diese Vorgehensweise bezieht sich nur auf die Umsetzung von kommunalen weisungsfreien Aufgaben und nicht auf Pflichtaufgaben nach Weisung oder Staatsaufgaben.³⁷³

In Abbildung 13 werden diese Überlegungen mit der Zweck-Mittelhierarchie öffentlicher Aufgaben nach EICHORN 2001 verknüpft:

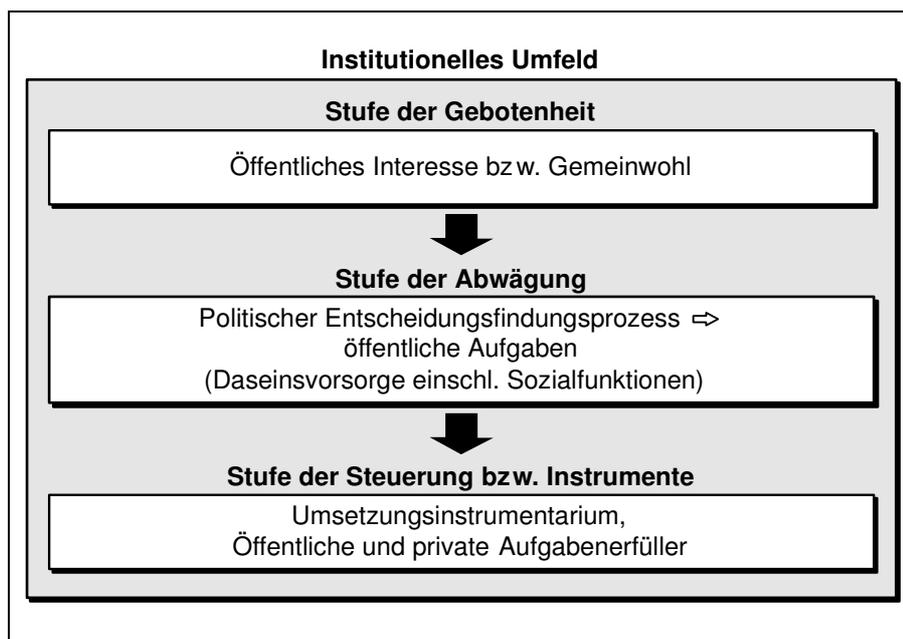


Abbildung 13 „Stufen der Entscheidungsfindung“ (mit Elementen aus EICHORN 2001 und EKARDT 2004)

Diese Stufen der Entscheidungsfindung lassen sich natürlich nicht nur im kommunalen Bereich finden, sondern auch auf den übergeordneten territorialen Ebenen, in

sondern auf seine „modern-liberale Theorie der Gerechtigkeit und der Nachhaltigkeit“ (vgl. hierzu EKARDT 2006). Im Folgenden wird von dem ursprünglichen Verständnis des Drei-Ebenen-Modells nach EKARDT (2004) abgewichen.

³⁷² Zu den Begriffen Regel- und Handlungssystem siehe JANSEN (2004 S. 597 sowie die dort angegebene Literatur).

die der lokale Bereich eingebunden ist. Diese Einbindung wird durch den Begriff des institutionellen Umfelds in Abbildung 14 kenntlich gemacht.

2.3.3 Institutionelles Umfeld der Entscheidungsfindung

Der oben skizzierten Darstellung der Gemeinwohlbestimmung liegt im Rahmen des föderalen Systems das Recht auf kommunale Selbstverwaltung zugrunde (Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz).³⁷⁴ Die Kommunen sind dabei Bestandteile einer übergreifenden Gesamtheit der Länder und des Bundes. Auch auf diesen Ebenen existieren jeweils „Stufen der Entscheidungsfindung“. Diesen Ebenen ist wiederum die europäische Ebene übergeordnet, die gerade in Bezug auf die kommunale Aufgabenerfüllung immer bedeutender wird.³⁷⁵ Die Ergebnisse der Entscheidungsfindung der übergeordneten Ebenen bilden das institutionelle Umfeld, innerhalb dessen die Kommune handelt und auch selbst wieder Regeln für ihre Gemeinschaft schaffen kann. Das institutionelle Umfeld umfasst dabei ein rechtlich fixiertes Regelwerk, das durch informelle „Spielregeln“ geprägt wird.³⁷⁶

Die Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge wurden traditionell durch die kommunale Verwaltung verrichtet. Dies hat sich grundlegend geändert, nicht zuletzt aufgrund der Einbindung in die Europäische Union.³⁷⁷ Wenn sich die Kommune als Gewährleistungskommune versteht, werden viele Aufgaben an private Dritte delegiert.³⁷⁸ Die Kommune besitzt jedoch weiterhin die Verantwortung für das „örtliche Gemeinwohl“.³⁷⁹

³⁷³ Siehe Abschnitt 1.4.4.

³⁷⁴ Siehe Abschnitt 1.3.2.

³⁷⁵ Zur europäischen Ebene siehe Abschnitt 1.3.1.

³⁷⁶ Vgl. Kapitel I 2.1.

³⁷⁷ Vgl. Abschnitt 1.4.4.

³⁷⁸ Öffentliche Aufgaben werden durch Leistungen für die Öffentlichkeit erfüllt. Der Begriff „öffentliche Leistungen“ bezeichnet somit eine Tätigkeit d.h. einen Prozess und das Ergebnis der Tätigkeit. Öffentliche Leistungen können sowohl von öffentlichen Verwaltungen oder Betrieben, als auch durch Private erbracht werden (zur Begrifflichkeit vgl. EICHHORN 1991: Immaterielle Leistungsanreize im öffentlichen Dienst. In VOP 3/1991 S. 152-156 S. 152).

³⁷⁹ Siehe Abschnitte 1.3.2 sowie 1.8.4

Damit stellt sich nicht nur im Rahmen des übergeordneten institutionellen Umfeldes die Frage nach den geeigneten Möglichkeiten der Gemeinwohlsicherung, sondern auch auf der lokalen Ebene.

2.4 Institutionen zur Gemeinwohlsicherung

Die Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Gemeinwohlsicherung stellen, sind: Wer gibt was vor und wer kontrolliert die Einhaltung dieser Vorgabe? Zur Beantwortung diese Fragen soll hier zwischen überörtlichen und örtlichen Gemeinwohlbelangen unterschieden werden.

Dabei wird in dieser Arbeit davon ausgegangen, dass durch das Regelsystem des institutionellen Umfelds auf Länder-, Bund- und europäischer Ebene eine überörtliche Gemeinwohlsicherung gewährleistet wird (z.B. über die Waldgesetze und die hoheitliche Aufsicht). Innerhalb dieses Regelsystems kann die Kommune ein eigenes Regelsystem aufbauen, das durch eigene Werte/ Normen und politische Entscheidungsprozesse gekennzeichnet ist.

Innerhalb dieser Rahmenbedingungen kann die Gemeindevertretung Entscheidungen im Sinne des örtlichen Gemeinwohls über Ziele und Aufträge für ihren Forstbetrieb treffen, deren Umsetzung auf der operativen Ebene erfolgt.

Die Gemeinwohlsicherung bezieht sich somit sowohl auf die Sicherstellung der Einhaltung des vorgegebenen Regelrahmens als auch auf die Sicherstellung der Umsetzung von Zielen und Aufträgen der Kommunen.

Es kann dabei zwischen formalen und informellen Institutionen der Gemeinwohlsicherung unterschieden werden.³⁸⁰ Erstere sind formal fixierte Regeln, deren Einhaltung zumeist juristisch eingefordert werden kann, während letztere Wertevorstellungen und Normen umfassen.

2.4.1 Formale Institutionen

Die formalen Institutionen zur Gemeinwohlsicherung können den Steuerungsreichen Staat, Zivilgesellschaft, Markt und Organisation entstammen.

³⁸⁰ Im Sinne einer einheitlichen Begriffsverwendung im Gesamtzusammenhang der Arbeit wird im Folgenden nur noch von Institutionen und nicht mehr von Instrumenten gesprochen (im Begriff der Institution siehe auch Kapitel III. 3.2.).

Institutionen staatlicher Steuerung

Die Institutionen staatlicher Steuerung unterscheiden sich in ihren Anreizmechanismen in Bezug auf Zwang und Freiwilligkeit. Diese reichen von Zwang bei planungs- und ordnungsrechtlichen Institutionen wie Gesetzen, sonstigen Rechtsnormen sowie administrativen Regelungen und entsprechenden internationalen Vereinbarungen,³⁸¹ über informationelle Institutionen - wie Ausbildung und Beratung - bis hin zu finanziellen bzw. prozessorientierten Steuerungsinstitutionen, die ihrerseits wiederum unterschiedliche Anreizmechanismen wie Steuern und Abgaben oder Anreize durch direkte und indirekte Förderung (Subventionen und Transferzahlungen) umfassen. Zu diesem Bereich ist auch die Bereitstellung von Leistungen direkt durch die öffentliche Hand zu zählen.

Institutionen staatlicher Steuerung: Beispiele zum forstlichen Bereich

Planungs- und ordnungsrechtliche Institutionen: Schon seit längerer Zeit wird eine Diskussion über die Verpflichtungen der Waldeigentümer im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums im Sinne des Art. 14 **Grundgesetz** Abs. 2 geführt. Dabei geht es um die Grenze, ab der die Grundeigentümer nicht mehr verpflichtet werden können, zusätzliche Belastungen im Namen der Allgemeinheit hinzunehmen. Trotz zahlreicher Ansätze ist dies noch immer nicht geklärt.³⁸²

Im **Bundeswaldgesetz** wird vorgegeben, dass der Wald wegen seiner wirtschaftlichen Bedeutung und seiner Schutz- und Erholungsfunktionen zu erhalten und seine „ordnungsgemäße Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern“ ist (§ 1 Nr. 1 BWaldG).³⁸³
Eine genaue

³⁸¹ Zur Gemeinwohlsicherung durch das Rechtssystem im Verfassungsstaat siehe BRUGGER (2002).

³⁸² Siehe beispielsweise NIEßLEIN (1980 S. 13 in Verbindung mit S. 94-97). Nach NIEßLEIN wären messbare vermögenswirksame Nachteile, die dem Eigentümer entstehen (verbunden mit erhöhten Ausgaben oder Nichtrealisieren von Gewinn) zu entschädigen. Weitergehende Ausführungen zum Gemeinwohl im Verfassungsrecht und Forst siehe HOCHHUTH (2006). Ein weiterer wichtiger Artikel des Grundgesetzes für diese Betrachtung ist Art. 20a (1994 eingeführt). Damit hat die Naturpflichtigkeit bzw. Nachhaltigkeit auf verfassungsrechtlicher Ebene Eingang über den Begriff „natürliche Lebensgrundlagen“ Eingang gefunden, die vom Staat zu schützen sind. Hier stellen sich im Prinzip dieselben Fragen wie bei der Sozialpflichtigkeit.

³⁸³ Nach § 11 Bundeswaldgesetz soll der Wald im Rahmen seiner Zweckbestimmung ordnungsgemäß und nachhaltig bewirtschaftet werden. Es sei darauf hingewiesen, dass es hier zu einer Verknüpfung zwischen formalen und informellen Institutionen kommt, da der Begriff ordnungsgemäße Forstwirtschaft ebenfalls ein unbestimmter Rechtsbegriff ist,

Definition scheiterte bisher an der Akzeptanz der Einführung von Mindestanforderungen, da die Vorstellungen über deren Umfang zwischen den unterschiedlichen Akteuren (z.B. den Naturschutzverbänden und den Waldeigentümern) sehr variieren.³⁸⁴

Die meisten **Landesgesetze** gehen weiter als das Bundeswaldgesetz. Sie „verlangen als Inhalt einer ordnungsgemäßen Waldwirtschaft auch die Pflege, Sachkunde, Planmäßigkeit und Umweltvorsorge. Ein ... Katalog von Einzelvorschriften soll der Verwirklichung der Grundsätze dienen“ (KLOSE/ORF 1998 S. 462) Dies ist beispielsweise im Landeswaldgesetz Schleswig-Holstein, das für kommunales Waldeigentum den Schutz- und Erholungsfunktionen den Vorrang vor der Nutzfunktion gibt, erfolgt, in dem genauere Angaben zum Schutzaspekt gemacht werden. Die Akteure besitzen dennoch großen Entscheidungsspielraum.³⁸⁵

In der **Rechtssprechung** ist für den forstlichen Bereich vor allem das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31.05.1990 über den Vorrang von Umwelt- und Erholungsfunktionen im öffentlichen Wald von Bedeutung (BVerfGE 82, 159). Dieses Urteil ist auf vehemente Kritik verschiedenster forstlicher Akteure gestoßen.³⁸⁶

Die **Forstaufsicht** der staatlichen Verwaltung über private und kommunale Forstbetriebe ist eine Rechtsaufsicht, welche die Einhaltung walddesetzlicher Vorschriften kontrolliert. In diesem Zusammenhang ist auch die Kontrolle über die Einhaltung des Forsteinrichtungswerks zu nennen.

der von den Normadressaten selbst auszufüllen ist. SCHMIDT (1999 S. 111) bezeichnet ordnungsgemäße Forstwirtschaft als „Schnittstelle zwischen formeller und informeller Institution.“

³⁸⁴ WINKEL und VOLZ (2003) haben in ihrem Gutachten zur „Guten fachlichen Praxis“ einen Kriterienkatalog zusammengestellt, der als Mindestanforderung (bzw. Mindestanspruchsrahmen) an die Forstwirtschaft gelten kann. Von der liberal motivierten Seite wurde dieses Gutachten stark kritisiert (vgl. THOROE et al. 2003). Von den Waldeigentümern und deren Vertretern wird als unterste Grenze der Sozialpflichtigkeit des Waldeigentums lediglich die Walderhaltung genannt, welche eindeutig dem Gemeinwohl diene (BORCHERS 1996 S. 89 f.).

³⁸⁵ § 5 LWaldG SH zur Bewirtschaftung des Waldes nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis; § 6 LWaldG SH zu den Zielsetzungen für den Staats- und Körperschaftswald in dem die fachkundige Bewirtschaftung des Landeswaldes (sowie der Körperschaftswaldes im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten) über die Grundsätze der guten fachlichen Praxis hinaus behandelt wird.

³⁸⁶ Vgl. z.B. OTT (1991 S. 376), der auch für den Staatswald keinen Vorrang von Erholungs- und Schutzfunktionen sieht, da auch Holzerzeugung und Verkauf gemeinnützige Elemente aufweisen. OTT nennt als Beispiel die Verkaufszurückhaltung des Staatswaldes zugunsten des Körperschafts- und des Privatwaldes nach dem Sturm im Jahre 1990. Als Beispiel zur Kritik in Bezug auf den Körperschaftswald siehe BECKER/LÜCKGE (1991 S. 70): „Diese ist so für den Gemeinwald zweifellos unzutreffend. Vielmehr sind Gemeinden weiterhin eine spezifische, in sich differenzierte Waldeigentümergruppe, für die auch Wirtschafts- und speziell Absatzziele eine wesentliche Rolle spielen.“

Informationelle Institutionen sind in der Forstwirtschaft vor allem durch die vorgeschriebene berufliche Qualifikation die Betriebs- und Revierleitung für den Staats- und Körperschaftswald sowie durch die Betreuung und Beratung der privaten und kommunalen Waldbesitzer durch die staatlichen Betriebe gegeben. In beiden Fällen ist anscheinend ein Verlust des Wertes der Institutionen zu verzeichnen. Die gesetzlichen Vorschriften wurden gelockert und das Angebot staatlicher Betreuung vermindert sich.³⁸⁷

Im Bereich der **finanziellen bzw. prozessorientierten Steuerungsinstitutionen** sind vor allem die forstlichen Förderungen bzw. Ausgleichszahlungen, aber auch direkte und indirekte Subventionen zu nennen. Dazu gehörte z.B. die Bindung des Kommunalwaldes an die staatlichen Forstverwaltungen mit sowohl direktem (ehemalige staatliche Zwangsbe-förderung) als auch indirektem (z.B. kostenfreie Betriebsleitung) Zwang. Auch hier zeichnen sich Änderungen ab.³⁸⁸

Institutionen kooperativer bzw. zivilgesellschaftlicher Steuerung

Die Anwendung kooperativer bzw. zivilgesellschaftlicher Institutionen erfolgt stets auf „freiwilliger“ Basis. Darunter fallen Selbstverpflichtungen und Koordinationsmechanismen wie die Zertifizierung (Normsetzung von Stakeholdern). Aber auch die partizipative Beteiligung der Bürger oder Interessengruppen ebenso wie ehrenamtliche Tätigkeiten gehören zu dieser Steuerungsgruppe.³⁸⁹

Institutionen kooperativer bzw. zivilgesellschaftlicher Steuerung: Beispiele zum forstlichen Bereich

Im forstlichen Bereich ist ein bedeutender Koordinationsmechanismus die **Zertifizierung**, aber auch freiwillige Bewirtschaftungskonzepte, z.B. das LÖWE-Programm für den Staatswald Niedersachsen, das über gesetzliche Standards hinausgeht.³⁹⁰

³⁸⁷ Vgl. Abschnitt 1.2.3 sowie FÜRST/BECK (2004).

³⁸⁸ Siehe Anhang 4.

³⁸⁹ Vgl. hierzu Abschnitt 1.8.5 sowie BLANKART (2004) sowie die Beiträge in ALEMANN et al. (1999) und in ANHEIER/THEN (2004).

³⁹⁰ Die staatlichen Landesforstbetriebe wirtschaften nach speziellen rechtlichen Normen, die als weitere Konkretisierung von Gemeinwohlleistungen aufgefasst werden können z.B. nach den Richtlinien für die naturnahe Waldentwicklung in den schleswig-holsteinischen Landesforsten oder nach den Richtlinien für die Bewirtschaftung des Staatswaldes in HE (STOLL 2005).

Mitgestaltungsmöglichkeiten für interessierte Gruppen bieten Waldforen und Umweltallianzen, wie beispielsweise nationale und regionale **Waldprogramme**.³⁹¹

Die **direkte Partizipation von Bürgern und Interessengruppen** hat ebenfalls Bedeutung erlangt, ebenso das Einwirken von Bürgern und Umweltverbänden auf die Forstverwaltungen. Außerdem ist im kommunalen Bereich die **partizipative Planung** zu nennen.³⁹²

Institutionen marktwirtschaftlicher Steuerung

Marktwirtschaftliche Institutionen können dort greifen, wo Leistungen für das Gemeinwohl monetär bewertbar sind. Es entstehen Tauschbeziehungen, die über Verträge geregelt werden.

Institutionen marktwirtschaftlicher Steuerung: Beispiele zum forstlichen Bereich

Für **freiwillige Leistungen** der Waldbesitzer, die eindeutig über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen, können relativ unproblematisch Entgelte verlangt werden, z.B. als Eintritt in einen Wildpark. Auch bei **klar definierbaren Leistungen** wie z.B. beim Bau und Unterhalt von Erholungseinrichtungen im Wald ist eine Monetarisierung relativ einfach möglich. In letzter Zeit erfolgt zudem eine Zunahme von „In-Wert-Setzungen“ von bestimmten Leistungen, beispielsweise durch den Ökopunktehandel.³⁹³ Auch der Vertragsnaturschutz ist in diesem Zusammenhang zu nennen.

Im Sinne eines **Kontraktmanagements** bedeutet dies unter anderem, dass auch öffentliche Betriebe durch ihren Auftraggeber (das Land oder die Kommune) eine entsprechende Vergütung für die Leistungen erhalten, die der Auftraggeber „bestellt“ hat. Soweit diese Leistungen monetarisierbar sind, stellt sich jedoch die Frage, ob diese Leistungen nicht auch im

³⁹¹ Siehe Abschnitt 1.9.4.

³⁹² Siehe ebenfalls Abschnitt 1.9.4.

³⁹³ Siehe hierzu STOLL (2005). Er weist auch auf die Öffnungsklausel des Hessischen Wassergesetzes § 32, durch die eine Privatisierung der öffentlichen Wasserversorger vorangetrieben wird, an der die Forstbetriebe finanziell partizipieren können (STOLL 2005 S. 1012). Beispielsweise mussten die forstlichen Verwaltungen, die in Landesbetriebe überführt worden sind, ihre Leistungen für das Gemeinwohl und die dafür notwendigen Ausgaben sichtbar machen, um diese in die Buchführung aufnehmen zu können. Dabei kann es z.T. zu einer Bildung eines Gemeinwohlmarktes kommen (siehe stellvertretend STOLL 2005); beispielsweise versteht sich der saarländische Landesbetrieb als „Gemeinwohldienstleistungsunternehmen“ und bemüht sich aktiv um Gemeinwohlaufträge (WINKEL 2003 S. 42); zu diesem Thema siehe auch BLUM (1993).

direkten Wettbewerb mit privaten Anbietern erbracht werden können bzw. sollen. Verträge dienen dazu, die gewünschten Leistungen zu konkretisieren und bei der Nichteinhaltung entsprechende Sanktionen festzulegen.

Es gibt jedoch aufgrund der Besonderheiten der Forstwirtschaft eine Vielzahl von Leistungen, denen Gemeinwohldienlichkeit zugeschrieben wird, die nicht über Märkte bewertet werden. Die Monetarisierung dieser Leistungen sowie die Zurechnung im positiven Sinne des Verursacherprinzips sind schwierig.³⁹⁴ „Hierunter fallen insbesondere viele Leistungen, die nicht oder nur mit hohem Aufwand vom sonstigen betrieblichen Geschehen zu trennen sind“ (WINKEL 2003 S. 77). Als Beispiele nennt WINKEL Maßnahmen des naturnahen Waldbaus oder indirekte Erholungsleistungen (z.B. die Verschiebung von Holzerntemaßnahmen).

Institutionen organisatorischer Steuerung

Bestimmte Gemeinwohlleistungen werden nicht extern über den Markt, sondern durch eine Hierarchie d.h. durch eine öffentliche Verwaltung oder ein Unternehmen geregelt. Dabei sind Planungs- und Steuerungsinstitutionen über Informations- und Kommunikationsinstrumente sowie das Controlling besonders bedeutsam. Diese Institutionen sind eingebunden in die Gesamtstruktur des Betriebs, die durch die Rechtsform festgelegt wird. Wichtige Komponenten bei der Wahl der geeigneten Organisationsform betreffen auch allokatiosspezifische Überlegungen, beispielsweise eine Verbesserung der Marktposition durch vertikale und horizontale Zusammenschlüsse.³⁹⁵

Institutionen organisatorischer Steuerung: Beispiele zum forstlichen Bereich

Die Forstwirtschaft befindet sich seit einiger Zeit in einer Phase der **Organisationsreformen**. Dies betrifft vor allem die öffentlichen Verwaltungen.³⁹⁶ Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist: Können diese organisatorischen Veränderungen zur Sicherung

³⁹⁴ Siehe hierzu Abschnitt 1.7.4.

³⁹⁵ Ausführlich hierzu siehe Kapitel III 3.5.5 Des Weiteren wirft SCHUPPERT (2006 S. 49) die Frage auf, ob es nicht sinnvoll sei, bestimmte Gemeinwohlbelange zwecks verarbeitender Gewichtung in die „Obhut einer dafür spezifisch gerüsteten Institution“ zu geben. Als bestehende Beispiele nennt er u.a. das Bundesverfassungsgericht (Hüter der Verfassung) und das Bundeskartellamt (Hüter des Wettbewerbs).

³⁹⁶ Siehe Abschnitt 1.1.2.

von Gemeinwohlleistungen beitragen oder werden die Gemeinwohlleistungen dadurch gefährdet? Von Seiten der Waldeigentümer und anderer forstlicher Gremien wird immer wieder angemerkt, dass Leistungen im Bereich der Schutz- und Erholungsfunktionen nur von wirtschaftlich gesunden Forstbetrieben erbracht werden können.³⁹⁷ Damit wird zugleich auch die Frage nach der **Zielbeziehung** bzw. Vereinbarkeit von Gemeinwohl und Erwerbswirtschaft gestellt.³⁹⁸ Gemeinwohldienlich sind organisatorische Maßnahmen wohl in jedem Fall, wenn sie der Erhöhung der betrieblichen **Transparenz** mit vertretbaren Kosten dienen.

Informelle Institutionen

Informelle Institutionen sind gemeinsame Normen und Werte – „Spielregeln“ - , die nicht schriftlich fixiert sind. Teilen unterschiedliche Akteure Werte und Normen, so ist ein Verhalten entsprechend dieser Normen zu erwarten.³⁹⁹ Eine formale Kontrolle der handelnden Akteure erscheint dann weniger bedeutsam zu sein; es wirken eher soziale „Mechanismen“ (z.B. soziale Ächtung oder Lob). Informelle Institutionen sind besonders bedeutsam, wenn aufgrund von Unsicherheiten und Problemen bei der Messung von Leistungen im Sinne des Gemeinwohls Kontroll- und damit Sanktionsmechanismen anderer Institutionen nur beschränkt einsetzbar sind.

Informelle Institutionen: Beispiele zum forstlichen Bereich

Eine informelle Institution im forstlichen Bereich ist beispielsweise die **Waldgesinnung**. SCHMIDT (1999) definiert Waldgesinnung als „spezifisches forstliches Selbstverständnis, das die Einheit von Wald und Mensch betont und daraus eine Allkompetenz für wirtschaftliche als auch ethisch-moralische und die Natur betreffende Aspekte umfaßt.“ Die Waldgesinnung stelle für forstliche Akteure eine kollektive Selbstbindung dar.⁴⁰⁰

³⁹⁷ Vgl. z.B. (TANN 2001) S. 584-587; Bundesministerium für Verbraucherschutz (2000) NFP S. 12 (kurz); NFP S. 28 (lang); THOROE et al. (2003 S. 56).

³⁹⁸ Zur Zielbeziehung zwischen Gemeinwohl und Erwerbswirtschaft siehe auch WEBER (2006).

³⁹⁹ Ausführlicher hierzu siehe Kapitel III 3.4.4.

⁴⁰⁰ Hierzu siehe Kapitel III 3.4.4.

Ebenso kann die **Forstliche Nachhaltigkeit** als eine informelle Institution im Forstsektor benannt werden.⁴⁰¹ Als fundamentale Grundlagen der Forstlichen Nachhaltigkeit werden meist die Prinzipien der Walderhaltung und der intergenerationalen Gerechtigkeit gesehen (OESTEN/ROEDER 2002 S. 275). Während ersteres operativ umsetzbar ist, ist letzteres in der Umsetzung wieder sehr problembehaftet. Hier können beispielsweise Praxisnormen ein Hilfsmittel darstellen.⁴⁰²

2.4.2 Forstspezifische Institutionen

Als forstspezifische Institutionen der Gemeinwohlsicherung können die **Forsteinrichtung** (siehe Abschnitt 1.7.1, 1.9.3 und 1.9.3) und die **Art der Bewirtschaftung** genannt werden.

Es gibt verschiedene Konzepte, nach denen die Waldbestände eines Forstbetriebes genutzt werden können, die wiederum in ihrer Ausgestaltung und in ihren „Wirkungen“ variieren.⁴⁰³ Immer mehr scheint sich in den letzten Jahren das Konzept der naturgemäßen Waldwirtschaft durchzusetzen, das nicht zuletzt aus ökonomischen Erwägungen heraus auf die Nutzung natürlicher Abläufe und Selbststeuerungsmechanismen setzt.⁴⁰⁴ In allen Ländern wurden entsprechende Konzepte er-

⁴⁰¹ Ausführlich zur Forstlichen Nachhaltigkeit siehe SCHANZ (1996 S. 37 f.). Zu Nachhaltigkeit in Beziehung zu Gemeinwohl siehe WEIDNER (2006).

⁴⁰² Zu Nachhaltigkeit in Verbindung mit Praxisnormen siehe OESTEN (1993). Eine Praxisnorm formuliert ideale Normen mit den Eigenschaften: Allgemeinheit, inhaltliche Unbestimmtheit, übermäßige oder mangelnde Rigidität (BIRNBACHER 1988 16 f.). „Wenn Praxisnormen nicht als beliebig, sondern als begründet gelten sollen, müssen sie sich aus gültigen idealen Normen herleiten lassen“ (BIRNBACHER 1988 S. 92). Ausführlich zur Verbindung mit der Nachhaltigkeit siehe RUPPERT (2002 S. 27 ff.). An dieser Stelle sei auch auf die Arbeit von HÖLTERMANN (2001): „Verantwortung für zukünftige Generationen in der Forstwirtschaft“ hingewiesen, wo die Autorin die Forderung nach gleichbleibender Wohlfahrt, die die Bekanntheit zukünftiger Präferenzen unterstellt, als adäquate Wertbasis nachhaltigen forstlichen Handelns verneint, da entsprechende Präferenzen durch Handlungsfolgen nur eingeschränkt bzw. nicht prognostiziert werden können. Dies gelte vor allem für komplexe Mensch-Natur-Systeme wie den Wald. Zukünftige Handlungsspielräume dürften deshalb nicht eingeschränkt werden. HÖLTERMANN verweist in diesem Zusammenhang auf systemtheoretische Managementansätze: „Sie [systemorientierte Managementansätze] plädieren für eine grundsätzliche Offenheit des Planungsprozesses, die wesentlich auf der Fähigkeit der Organisation beruht, ihre Grenzen durch Feedbackmechanismen selbstreferentiell zu konstituieren und auf diese Weise Veränderungen in der Umwelt anzupassen“ (HÖLTERMANN 2001 S. 102).

⁴⁰³ Siehe stellvertretend BURSCHEL/HUSS (1997 S.104 ff.).

⁴⁰⁴ Bundesministerium für Verbraucherschutz (NWP; 2003 S. 33).

stellt, die für den Landeswald verbindlich sind und auch im Privat- und Körperschaftswald Anwendung finden. Daneben existieren - meist in städtischen Kommunen – auch solche Konzepte, die über die Landeskonzepte hinausgehen und in Zusammenarbeit mit Naturschutzgruppen entstanden sind, beispielsweise das Prozessschutzkonzept.⁴⁰⁵

Im forstlichen Bereich kommen somit viele verschiedene Institutionen der Gemeinwohlsicherung zur Anwendung. Dabei ist festzustellen, dass trotz der Ausrichtung auf verfahrensbestimmte Konzepte eine Verschiebung von prozedural erkenntnisorientierten zu prozedural interessenorientierten und ökonomischen Konzepten erfolgt. Zudem scheint die Rolle der informellen Institutionen im Lichte von Privatisierungsbestrebungen eine immer größere Bedeutung zu erlangen - ebenso wie die Rolle der organisatorischen Steuerung, einer formalen Institutionen zur Festlegung bestimmter Kontrollstrukturen⁴⁰⁶. Allerdings gab es auch Bestrebungen, durch eine genaue Definition der Mindeststandards den ordnungsrechtlichen Rahmen zu straffen.⁴⁰⁷ Diese Überlegungen scheinen vor dem Hintergrund des vorgestellten normativen Grundkonzeptes sinnvoll zu sein, in dem davon ausgegangen wird, dass durch das Regelsystem des institutionellen Umfelds auf Länder-, Bund- und europäischer Ebene eine überörtliche Gemeinwohlsicherung gewährleistet wird.⁴⁰⁸

⁴⁰⁵ Siehe Abschnitt 7.4.4.

⁴⁰⁶ Zum Begriff der Kontrollstrukturen siehe Kapitel III 3.5.

⁴⁰⁷ Siehe WINKEL/VOLZ (2003a), Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004).

⁴⁰⁸ Aufgrund der Ressourceneigenschaften des Waldes und der daraus erwachsenen unterschiedlichen Nutzungsanforderungen, die nicht auf die nationale Ebene beschränkt sind, sondern in einem globalen Kontext gesehen werden müssen, scheint ein gewisser formeller Rahmen für die Waldbewirtschaftung notwendig und wird in dieser Arbeit als gegeben hingenommen. Formelle Institutionen scheinen daher zur Formulierung eines Mindeststandards notwendig zu sein. In welchem Umfang dies zu erfolgen hat, wird kontrovers diskutiert (vgl. WINKEL/VOLZ 2003a; THOROE et al 2003, WINKEL/VOLZ 2003b). Zu der gesellschaftspolitischen Aushandlung der Rahmenbedingungen für eine ökologische und soziale Marktwirtschaft siehe OESTEN (1995). Zur „Sinnhaftigkeit“ gesetzlicher Rahmenbedingungen im Forst zur Sicherung grundlegender Bedürfnisse siehe MICHAEL (2006). Zu philosophisch-ethischen Aspekten siehe EKARDT (2006).

2.5 Schlussbetrachtung: „dem GEMEINWOHL verpflichtet“

„Die inhaltliche Konkretisierung von Gemeinwohlzielen in der Forstwirtschaft sollte vornehmlich prozedural unter ausgewogener Beteiligung der Interessengruppen der jeweiligen territorialen Ebene erfolgen. Diese gesellschaftlichen Gruppen sollten zudem auch bei der Überprüfung der Umsetzung eine wichtige Rolle spielen.“
MEMMLER/RUPPERT 2006 S. 251

Die Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs Gemeinwohl kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Seine Offenheit ermöglicht im Sinne seines „boundary object“ eine soziale Verständigung über gesamtgesellschaftlich relevante Belange zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen.⁴⁰⁹

Dieser Arbeit liegt ein prozedurales Verständnis der Gemeinwohlbestimmung zugrunde. Hierzu dienen die Verfahren der indirekten und direkten Demokratie. Eine inhaltliche Konkretisierung des Gemeinwohlbegriffes erfolgt somit auf der Grundlage unterschiedlich offener Diskussions- und Entscheidungsprozesse zur Bestimmung von Zielen und Aufträgen, im vorliegenden Fall für kommunale Forstbetriebe.

Die Inhalte dessen, was unter dem „örtlichen Gemeinwohl“ zu verstehen ist, unterliegen an verschiedenen Orten unterschiedlichen gesellschaftlichen Veränderungen. Der demokratische Einfluss des Verfassungsstaats bleibt über den gesetzlichen Rahmen erhalten, durch den überörtliche und generationenübergreifende Belange sichergestellt werden sollen.

Innerhalb dieses Rahmens kann die Kommune die ortsspezifischen Interessen durch ein Ziele- und Auftragssystem für ihren Forstbetrieb konkretisieren. Diese Ausführungen verdeutlichen den Zusammenhang zwischen der gesellschaftspolitischen und der betrieblichen Ebene, wobei erstere sowohl die Legitimationsgrundlage als auch verpflichtende Handlungsanweisung für die operative Umsetzung ist.⁴¹⁰

⁴⁰⁹ Siehe hierzu MEMMLER/RUPPERT (2006b).

⁴¹⁰ Eine Konkretisierung des Gemeinwohlbegriffes erscheint auch notwendig, um eine machstrategische Verwendung zu erschweren, wie sie WINKEL (2006 i.V. S. 124 ff.) am Beispiel der Multifunktionalität darlegt. Zum Aspekt der Instrumentalisierung des Gemeinwohlbegriffes siehe MICHAEL (2006).

Im Sinne einer effektiven Umsetzung der von den Bürgern bzw. den politischen Vertretern vorgegebenen Ziele und Aufträge sind kommunale Forstbetriebe damit dem „örtlichen Gemeinwohl“ verpflichtet.

3 Zwischenergebnis: Institutionelle Rahmenbedingungen kommunaler Forstbetriebe

„Der verfassungsrechtliche Schutz und die kommunalwirtschaftliche Zuständigkeit der gemeindlichen Wirtschaftsbetätigung schließen ... Handlungsfreiheiten ein und enden erst dort, wo über die Gewinnerzielung hinaus kein relevanter sachlicher Bezug zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft mehr besteht.“
HELLERMANN 2000 S. 354

Indem sich die Rahmenbedingungen für die Kommunen und ihre Forstbetriebe deutlich ändern, wird das Problembewusstsein der kommunalen Akteure für ihre oft defizitären Forstbetriebe wieder geweckt und nach alternativen Handlungsmöglichkeiten gefragt. Dabei gilt es, die Kernprobleme der bisherigen Organisationsstrukturen zu beachten: fehlende Zielvorgaben für den Betrieb, mangelnde Transparenz des betrieblichen Geschehens, fehlendes Sachwissen seitens der kommunalen Administration und Politik sowie mangelnde Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten.

Die Transparenz des Betriebsgeschehens wird in Zukunft durch das sich ändernde kommunale Haushaltswesen erhöht werden. Jedoch müssen aufgrund der forstspezifischen Besonderheiten weitergehende Instrumente eingesetzt werden: dazu gehört auch eine Erhebung des qualitativen Zustands des Waldes. Dies ist auch im Zusammenhang mit den Formalzielen zu sehen, die den Betrieben durch kommunalrechtliche und forstrechtliche Bestimmungen vorgegeben werden. In diesem Zusammenhang sind für kommunale wirtschaftliche Betätigungen die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und der Gemeinwohlorientierung zu nennen. Oberstes Prinzip forstlicher Betätigungen ist in den meisten Bundesländern neben der Nachhaltigkeit eine explizite Gemeinwohlverpflichtung. Eine Umsetzung der Gemeinwohlziele hat also möglichst effizient unter Wahrung der Nachhaltigkeit zu erfolgen. Dies betrifft sowohl die Sozialfunktionen, als auch den Holzproduktionsbetrieb. Da beides in Beziehung miteinander steht, sollen für die nachstehende Betrachtung zwei formale Ziele für kommunale Forstbetriebe identifiziert werden, welche die Besonderheiten der Ressource Wald berücksichtigen:

- Sicherung der Qualität, z.B. Erhaltung der Werthaltigkeit der Bestände (Vermeidung der vorrangigen Entnahme von Wertträgern) und der ökologischen Nachhaltigkeit
- Sicherung der ökonomischen Effizienz, z.B. Vermeidung von Unternutzung des nachhaltig gegebenen Einschlagpotenzials in Abstimmung mit marktbezogenen Aspekten; effektiver Einsatz der Ressourcen.⁴¹¹

Eine entsprechende Betrachtung ist aufgrund der Schwierigkeiten der forstlichen Trennrechnung (vgl. Abschnitt 1.7.4) grundsätzlich problematisch, soll aber dennoch erfolgen, um die möglichen gegenläufigen Tendenzen bei der forstlichen Nutzung aufzuzeigen.⁴¹²

Zudem wird zwischen örtlichen und überörtlichen Gemeinwohlbelangen differenziert. Während erstere eine Festlegung von konkreten ökonomischen Zielen beinhaltet (soll ein Holzproduktionsbetrieb erfolgen?), beinhaltet letztere vor allem ökologische und soziale Aspekte auch im Hinblick auf überörtliche und generationenübergreifende Waldfunktionen. Abbildung 14 soll die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Ebenen grafisch verdeutlichen: Zur Sicherung des Bereichs Ökologie/Soziales existieren auf Bundes- und Landesebene die in Abschnitt 2.4. dargestellten Institutionen der Gemeinwohlsicherung wie z.B. Gesetze und die hoheitliche Aufsicht (institutionelles Umfeld). Diese bilden die Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Kommune auf lokaler Ebene die ortsspezifischen Belange als Ziele und Aufträge für die operative Ebene formuliert. Die Kommune hat aber auch die Möglichkeit, Entscheidungen zu treffen, die überörtliche und generationenübergreifende Belange berücksichtigen - beispielsweise durch die Entscheidung für die Zertifizierung.

⁴¹¹ Hier ist eine begriffliche Differenzierung zur Effizienz im Sinne der Kosten-Nutzen-Abwägung bei der Wahl einer Organisationsstruktur vorzunehmen. Es geht um einen effizienten Einsatz und eine effiziente Ausnutzung von Ressourcen.

⁴¹² Eine ausführlichere Auseinandersetzung mit der Bedeutung dieser Überlegungen im Hinblick auf das Handeln verschiedener forstlicher Akteure erfolgt in Kapitel III 3.

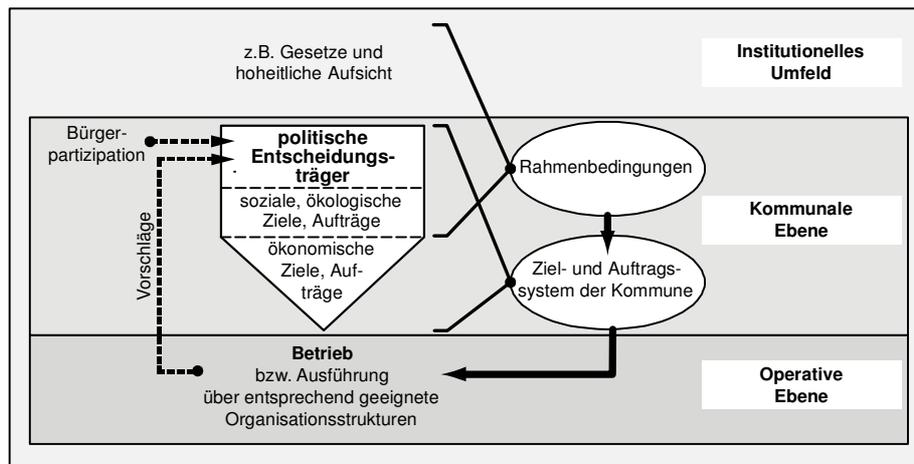


Abbildung 14: Zusammenwirken der unterschiedlichen Ebenen bei der Erstellung eines Ziel- und Auftragsystems für kommunale Forstbetriebe⁴¹³

Die Kommune hat zur Sicherung des örtlichen Gemeinwohls die Aufgabe, die unterschiedlichen Interessen ihrer Bürger gegeneinander abzuwägen und daraus einen Auftrag für ihren Forstbetrieb zu formulieren. Eine Diskussion um sozialpolitische, ökologisch-politische und finanzpolitische Ziele für kommunale Forstbetriebe scheint in diesem Zusammenhang unumgänglich zu sein, um zumindest einen strategischen Handlungsrahmen zu formulieren. Aufgrund des fehlenden Sachwissens der politischen Akteure kommt dem Forstbetriebsleiter eine besondere Informations- und Kommunikationsfunktion für die politischen Vertreter zu (in Abbildung 14 durch den Pfeil „Vorschläge“ markiert).

Die von den Fachleuten vorgeschlagenen operativen Maßnahmen sollten vor dem Hintergrund des strategischen Handlungsrahmens hinterfragt und eigenverantwortlich durch die zuständige Kommunalvertretung diskutiert werden. Der Betriebsleiter hat dabei die Aufgabe, die Konsequenzen der einzelnen Ansprüche der

⁴¹³ Zur Betrachtung der Regelebenen wurde OSTROM (1990) herangezogen; wobei OSTROM nicht den Begriff institutionelles Umfeld verwendet, sondern konstitutive Regelungen, die durch die Gesetze und den Markt gegeben werden.

Kommune aufzuzeigen, um ein „realistisches“ Zielsystem zu ermöglichen.⁴¹⁴ Nach Abwägung dieser Maßnahmen mit anderen Belangen der Kommune entscheidet die Kommunalvertretung. Dabei muss die Kommune sowohl Wohlfahrtsverluste aufgrund konfligierender, den Wald betreffender Entscheidungen (kein Harvestereinsatz in vielbesuchten Waldstücken), als auch anderer Belange (Renovierung des Kindergartens, dafür keine Investition in ein besonderes Biotop) berücksichtigen. Dieser „Bargaining-Prozess“ kann innerhalb des Gemeindeapparats stattfinden; eine angemessene Beteiligung von Stakeholdergruppen oder Bürgern wäre wünschenswert bzw. hilfreich im Hinblick auf eine „arbeitsteilige Gemeinwohlverantwortung“ (siehe Pfeil „Bürgerpartizipation“ in Abb. 13).⁴¹⁵ Die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen kann dann auch dazu genutzt werden, die betriebliche Umsetzung der operationalisierten Gemeinwohlziele zu kontrollieren.

Über die Verwaltung können dann dem Forstbetrieb als Auftragnehmer entsprechende Aufträge erteilt werden, beispielsweise im Rahmen eines Kontraktmanagements oder durch einen Dienstleistungsvertrag (bei der Inanspruchnahme von privaten Dienstleistern). Den Akteuren sollte die in Abbildung 14 dargestellte Auftraggeber-Auftragnehmer-Struktur bewusst sein.

Nur ein zuvor entwickeltes Zielsystem kann in der konkreten Situation anforderungsgerecht und effizient als Handlungsgrundlage dienen und trotzdem der Betriebsleitung die Möglichkeit geben, flexibel im Marktgeschehen zu agieren. Um dies umfassend zu gewährleisten, sollte dem Betriebsleiter für die operative Ausführung der Ziele möglichst viel eigenverantwortlicher Handlungsspielraum zugestanden werden. Der globalisierte Markt macht ein flexibles Agieren der Betriebe notwendig, um wirtschaftliche Potenziale ausschöpfen zu können. Dies macht erfordert andere Kontroll- und Steuerungselemente seitens der Kommune.

Eine Zielkontrolle ist aufgrund der Besonderheiten der Ressource Wald mit verschiedenen Schwierigkeiten verbunden. Besteht dafür jedoch ein entsprechendes Problembewusstsein bei den Akteuren, können die Grundlagen für ein geeignetes Kontrollinstrumentarium geschaffen werden, um bei Fehlentwicklungen steuernd

⁴¹⁴ Ziele und Handlungen, die diesen nachfolgen, sind nicht statisch von einander zu trennen, sondern stehen in Wechselbeziehung miteinander (vgl. hierzu die Beschreibung von GIDDENS Strukturtheorie bei SCHNEIDEWIND 1998 S. 132ff.). Dies soll auch durch den Begriff des Ziele- und Auftrags**systems** kenntlich gemacht werden.

⁴¹⁵ Vgl. Abschnitt 1.8.5.

eingreifen zu können. Zur effektiven Umsetzung der Ziele muss eine der jeweiligen Situation entsprechende Organisationsstruktur gewählt werden. Diesbezüglich haben Kommunen vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten, deren Risiken und Chancen jeweils kommunenspezifisch betrachtet werden müssen. Mit diesen Aspekten beschäftigt sich Kapitel III 3.

Während sich das vorangegangene Kapitel zum einen mit den institutionellen Rahmenbedingungen und, im Rahmen der Diskussion des Gemeinwohlbegriffes, zum andern mit den Stufen der Gebotenheit und Abwägung befasst hat, ist das nächste Kapitel durch die Betrachtung der Ebene der Steuerung bzw. der Instrumente und deren theoretischer und praktischer Fundierung geprägt (vgl. Abbildung 13). Dabei werden die zwei grundlegenden Entscheidungen: „Wer soll den Betrieb leiten?“ und „In welcher Organisationsform soll der Betrieb geführt werden?“ in Bezug auf die im vorangegangenen Kapitel aufgezeigten Handlungsalternativen betrachtet. In diesem Zusammenhang soll abschließend noch einmal betont werden, dass die Kommune im Rahmen ihrer Gemeinwohlverpflichtung eine Wahl treffen kann.

III Mögliche Organisationsstrukturen kommunaler Forstbetriebe

1 Forschungsprozess

1.1 Wechselspiel von Empirie und Theorie

Die vorliegende Untersuchung setzt sich aus verschiedenen Forschungsschritten zusammen, die in der folgenden Grafik zusammengefasst dargestellt werden:

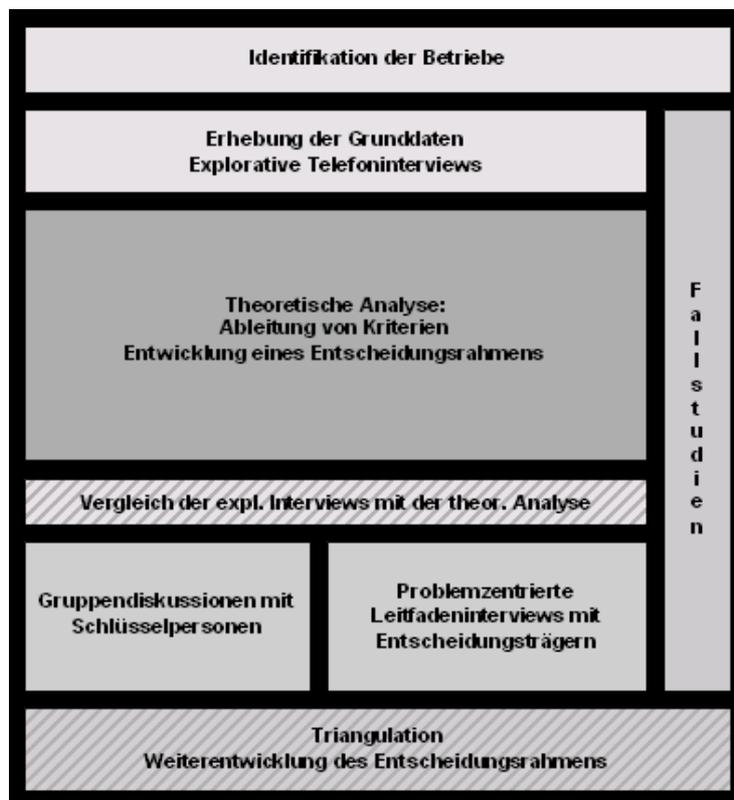


Abbildung 15: Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche

Größe und Anordnung der Kästchen repräsentieren die Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche. Hellgraue Felder kennzeichnen die Vorstudie; die beiden dunkleren Grautöne heben Forschungsbereiche der Hauptstudie hervor: dunkelgraue Felder kennzeichnen die theoretische, mittelgraue die empirische Analyse. Die zweifarbigen Flächen stellen eine Verknüpfung der Arbeitsbereiche dar. Diese Grafik wird im Folgenden zu Beginn eines jeden Abschnitts des Kapitels 3 abgebildet, um die jeweilige Phase der Untersuchung zu kennzeichnen.

Am Anfang dieser Arbeit stand eine Arbeitshypothese, die nicht aus einer Theorie abgeleitet wurde, sondern eine zum Ausgangszeitpunkt der Arbeit oft diskutierte Annahme im Forstbereich widerspiegelt.

Arbeitshypothese 1:

Alternative Organisationsstrukturen zum Status quo können zu einer Verbesserung der finanziellen Ergebnisse kommunaler Forstbetriebe führen, ohne dass die gesetzlich vorgeschriebene Gemeinwohlorientierung vernachlässigt wird.

Im Gang der Untersuchung erfolgte stets eine Anpassung dieser Hypothese an die Ergebnisse der Forschungsschritte.

Die Verwendung einer Arbeitshypothese zu Beginn des Forschungsprozesses diente außerdem dazu, das Vorwissen der Verfasserin und ihr dadurch geprägtes Vorverständnis, das die Interpretation der Forschungsergebnisse und auch das Design der Erhebung beeinflusst, offen zulegen und auf dessen schrittweise Weiterentwicklung durch die Veränderung der Arbeitshypothese hinzuweisen.⁴¹⁶

Die Arbeitshypothese wurde durch ein Wechselspiel von Empirie und Theorie in drei Phasen weiterentwickelt:

⁴¹⁶ Vgl. Hierzu GLÄSER/LAUDEL (2004 S. 29) sowie MAYRING (2002 S. 30) zur heuristischen Spirale. Die Verfasserin hat durch das Studium der Forstwissenschaften und die Teilstudien der Betriebswirtschaftslehre ein Grundlagenwissen zur Thematik erworben. Vertieft wurden diese Kenntnisse durch Mitwirken an der Erstellung eines Gutachtens für einen Gemeindewald: „Kommunale Forstwirtschaft Morbach - Konzept für die Betriebsführung“ sowie im Rahmen der Erstellung der Diplomarbeit „Rechtsformwahl im kommunalen Forstbetrieb. Theoretische Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung des Eigenbetriebs und Fallstudien“.

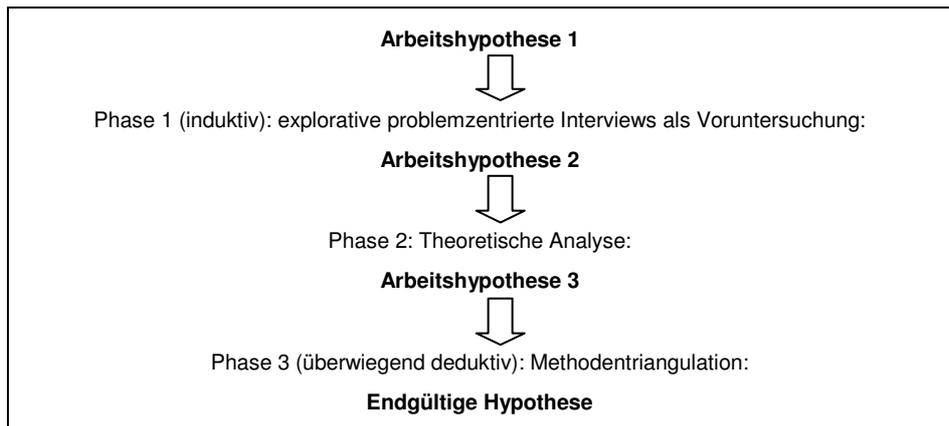


Abbildung 16: Veränderung der Arbeitshypothese im Forschungsverlauf

Es kam dadurch zu einer wechselnden Rückkopplung von Theorie und Empirie, was eine Anpassung des Vorgehens im Forschungsprozess ermöglichte.⁴¹⁷

Im Folgenden wird das Forschungsdesign für die empirischen Forschungsteile dargestellt. Eine Beschreibung des methodischen Vorgehens bei der theoretischen Analyse erfolgt in Abschnitt 3.1.

⁴¹⁷ Vgl. FROSCHAUER/LUEGER (2003 S. 28-33). Siehe hierzu auch SCHLÜTER (2001 S. 120) zu dieser „abduktiven“ Methode.

1.2 Forschungsdesign der empirischen Untersuchung

Bei der Wahl des Forschungsdesigns galt es, verschiedene Aspekte zu berücksichtigen:

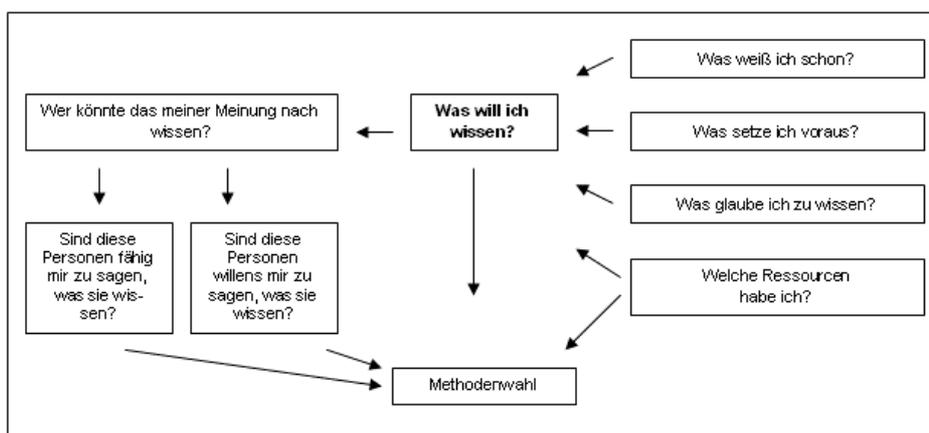


Abbildung 17: „Grundfragen am Anfang des Forschungsdesigns“ (Schaubild nach MEYER leicht verändert)⁴¹⁸

Objekte der vorliegenden Untersuchung sind kommunale Forstbetriebe, die eine alternative Organisationsstruktur gewählt haben. Da es davon noch nicht viele in Deutschland gab, konnten dementsprechend nur wenige Betriebe ausfindig gemacht werden, deren Merkmale freilich keinesfalls repräsentativ für die kommunalen Forstbetriebe in Deutschland sein können. Die vorliegende Arbeit besitzt damit einen in erster Linie explorativen Charakter. Da es der Verfasserin nicht in erster Linie darum geht, diese Betriebe zu beschreiben, sondern da der Fokus vielmehr auf dem Verstehen von Entscheidungen für bestimmte Organisationsstrukturen liegt, die aufgrund ihrer Heterogenität auf einen komplexen Prozess der Entscheidungsfindung hinweisen, wurde ein qualitatives Forschungsdesign gewählt.

Qualitativer Sozialforschung wird generell eine eher induktive Herangehensweise zugeschrieben, die aufgrund ihrer Offenheit Theorien aus empirischem Material

⁴¹⁸ Workshop zu qualitativen Interviews Arnold-Bergstraesser-Institut Freiburg Juli/ August 2005.

entstehen lässt, anstatt deduktiv theoretische Hypothesen zu testen (wie in der quantitativen Sozialforschung).⁴¹⁹ Diese Entgegensetzung wird allerdings schon seit längerer Zeit nicht mehr strikt aufrecht erhalten.⁴²⁰ Auch qualitative Studien basieren in aller Regel auf einer gründlichen theoretische Vorstrukturierung. Dem Forschungsgegenstand wird jedoch eine größere Offenheit entgegengebracht, so dass auch Unerwartetes einfließen kann.⁴²¹

„Der grundlegende Unterschied zwischen beiden Vorgehensweisen der empirischen Sozialforschung liegt .. nicht im Generieren oder Testen von Theorien, nicht in der Offenheit oder Reproduzierbarkeit der Verfahren und nicht in der Anwendung quantitativer oder qualitativer Methoden, sondern in der Art und Weise, wie man in empirischen Untersuchungen zu Schlussfolgerungen über Kausalzusammenhänge gelangt. Die Entscheidung für eine der beiden Varianten hat Konsequenzen für die Wahl der Methode: Das Schließen von statistischen Zusammenhängen auf Kausalzusammenhänge setzt die Anwendung quantitativer Methoden voraus, und die empirische Identifizierung von Kausalzusammenhängen und ihrer anschließende Verallgemeinerung legen die Anwendung qualitativer Methoden nahe“.

GLÄSER/LAUDEL 2004 S. 25

1.2.1 Identifikation und Auswahl der zu untersuchenden Objekte

Die Auswahl der Untersuchungsobjekte erfolgte mittels **theoretical sampling**⁴²² d.h. nicht zufällig, sondern angepasst an den Gegenstand und die konkreten Analyseabsichten.

„Qualitativer Forschung geht es nicht um eine große Zahl von Fällen, sondern um für die Fragestellung typischer (sic!) Fälle. Daraus leitet sich ab, dass Repräsentativität kein entscheidendes Auswahlkriterium ist. Angemessenheit für die theoretische Fragestellung ist entscheidend. ... Die Stichprobengröße ist vorher nicht festgelegt. Die Einbeziehung weiterer Fälle kann beendet werden, wenn eine „theoretische Sättigung“ erreicht ist. Dies hat den Vorteil, daß die Auswahl – anders als bei echten Zufallsstichproben – während der Untersuchung den theoretischen Bedürfnissen folgend beliebig erweitert werden kann.“ LAMNEK 1995b S. 195

⁴¹⁹ Vgl. GLÄSER/LAUDEL (2004 S. 23), MAYRING (2003 S. 18); siehe auch LAMNEK (1995b S. 219 ff.) zu zwei verschiedenen Denkrichtungen: Naturwissenschaft: objektbezogen, eher quantitativ; Geisteswissenschaft: subjektbezogen, eher qualitativ.

⁴²⁰ Vgl. SCHLÜTER (2001 S. 117 ff.).

⁴²¹ Siehe hierzu MAYRING (2002 S. 28).

⁴²² Zur theoretischen Stichprobenwahl siehe LAMNEK (1995a S. 22), LAMNEK (1995b S. 238 ff.), WITZEL (1982 S. 80 f.).

Um die entsprechenden Betriebe (solche, die sich bereits für eine alternative Organisationsstruktur entschieden hatten, sowie im Rahmen der Prozessanalyse zwei Betriebe, die sich in einem entsprechenden Entscheidungsprozess bzw. Umwandlungsprozess befanden) ausfindig zu machen, wurde eine Internet- und Telefonumfrage bei den Waldbesitzerverbänden und den Städte- und Gemeindebünden der einzelnen Bundesländer vorgenommen. Obwohl die Umfragen zunächst nur in wenigen Fällen zum Erfolg führten, konnten, dem Schneeballprinzip folgend⁴²³, auf der Basis der gewonnenen Auskünfte weitere Kontakte geknüpft werden (Vorsitzende von kommunalen Arbeitskreisen, Einzelpersonen u.ä.). Über diese gelang es schließlich, die entsprechenden Betriebe ausfindig zu machen.

In einem weiteren Schritt wurden die über ganz Deutschland verteilten Mitglieder der Arbeitsgemeinschaften Stadtwald (Nord und Süd) kontaktiert; dadurch wurde die Chance erhöht, durch Kontakte aus der Praxis Betriebe mit alternativen Organisationsstrukturen ausfindig zu machen. Als weitere Quelle wurden Kontakte genutzt, die im Rahmen einer vorangegangenen Diplomarbeit der Verfasserin entstanden sind. Insgesamt wurden über den Untersuchungszeitraum hinweg 18 Betriebe in einer alternativen Organisationsstruktur identifiziert.⁴²⁴ Zu allen diesen Betrieben wurden Daten erhoben. Die Betriebe konnten nicht alle im Rahmen ausführlicher Fallstudien beschrieben werden, ihre Beispiele finden aber zur Illustration der theoretischen Analyse Eingang in diese Arbeit. Im Anhang 7 befindet sich eine Kurzdarstellung sämtlicher Betriebe; weitere Ergebnisse werden zusammenfassend bei der explorativen Vorstudie sowie den Gruppendiskussionen und den problemzentrierten Interviews dargestellt. Diese dient nicht allein zur Interpretation der Ergebnisse des Entscheidungsrahmens im Hinblick auf seine praktische Anwendung, sondern vermitteln auch Informationen.⁴²⁵

⁴²³ Vgl. hierzu FLICK (2004a S. 93), HELFFERICH (2005 S. 156).

⁴²⁴ Zwei weitere (einer in Sachsen, einer in Nordrhein-Westfalen) wurden nicht in die Untersuchung mit aufgenommen, da die entsprechenden Akteure dies ablehnten. Am Ende des Forschungszeitraums identifizierte Betriebe konnten ebenfalls nicht miteinbezogen werden (siehe Anhang 7).

⁴²⁵ Besonders hervorzuheben sind die Kontakte zu drei untersuchten Betrieben (Uelzen, Rinnthal, Bad Orb), bei denen über den Untersuchungszeitraum hinweg ein besonders enger Kontakt zu verschiedenen Akteuren bestand (Besuche der Betriebe vor Ort ingebriffen). Die daraus gewonnenen Erkenntnisse dienen dieser Arbeit ebenfalls als Informationsgrundlage.

Bei den Recherchen kam die Verfasserin sehr häufig mit Kommunen in Kontakt, die sich gerade in einem entsprechenden Entscheidungs- bzw. Umwandlungsprozess befanden. Zwei dieser Kommunen wurden für Einzelfallstudien ausgewählt. Ihre Auswahl erfolgte aus pragmatischen Gründen: Ein Betrieb war der Verfasserin bereits durch ihre Diplomarbeit bekannt. Auf den zweiten Betrieb wurde die Verfasserin gleich zu Beginn ihrer Untersuchungen aufmerksam; dieser Betrieb unterscheidet sich wesentlich von ersterem.

Außerdem wurde versucht, solche Kommunen ausfindig zu machen, die sich nach einer Erörterung eines Organisationsstrukturwechsels letztendlich dagegen entschieden hatten. Dies erwies sich als schwierig. Die Akteure der ausfindig gemachten Kommunen waren zudem meist nur zu einem kurzen Telefongespräch bereit und nicht geneigt, viel mehr Zeit bezüglich der Reorganisationsüberlegungen zu investieren.

Eine alternativer Zugang zu empirischen Untersuchungsobjekten wäre ein statistical sampling bei Betrieben der Status-quo-Organisationsstruktur gewesen. Dieses Vorgehen wurde von der Verfasserin als weniger zweckmäßig beurteilt, da zum einen von den Betrieben mit einer alternativen Organisationsstruktur „gelernt“ werden sollte und von Betrieben, die sich mit der Frage der Reorganisation noch nicht beschäftigt haben, wenig Informationen zu erwarten waren. Zum anderen war nicht sicherzustellen, dass die Akteure zufällig ausgewählter Betriebe engagiert an der Untersuchung teilnehmen. Informationen, welche die Status-quo-Organisationsstruktur betreffen, konnten zudem auch bei den untersuchten Betrieben gesammelt werden, da die meisten der untersuchten Betriebe die Organisationsstruktur erst in den letzten fünf Jahren geändert haben und ein Betrieb für die Prozessanalyse zu Beginn der Untersuchung noch in der Status-quo-Form geführt wurde. Außerdem ließen die finanziellen und zeitlichen Möglichkeiten eine weitere Ausdehnung der Untersuchung nicht zu.

Im Rahmen des theoretical samplings wurden auch mit vielen anderen Kommunen Telefongespräche geführt (insgesamt 30), die Reorganisationsüberlegungen hegen; der Kontakt zu einigen davon wurde im Laufe der Untersuchung wieder aufgenommen, um die weitere Entwicklung zu

erfragen. Auch aus diesen Gesprächen ergaben sich wertvolle Informationen und Eindrücke für die vorliegende Untersuchung.⁴²⁶

1.2.2 Erhebungsmethode

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurden vier unterschiedliche qualitative Erhebungsmethoden angewandt:

- Explorative Telefoninterviews mit den Schlüsselpersonen
- Gruppendiskussionen mit den Schlüsselpersonen
- problemzentrierte Leitfadeninterviews mit Entscheidungsträgern
- Fallstudien incl. Prozessanalyse

Die explorativen Telefoninterviews mit den Schlüsselpersonen standen im Sinne einer Voruntersuchung am Anfang des Forschungsprozesses, während die Gruppendiskussionen mit den Schlüsselpersonen und die problemzentrierten Leitfadeninterviews mit Entscheidungsträgern am Ende der Hauptuntersuchung stattfanden. Die Fallstudien erstreckten sich über den gesamten Untersuchungszeitraum.

Bei allen Erhebungsmethoden wurde stets auf das Prinzip der Offenheit qualitativer Forschung geachtet. Dies gilt sowohl für die Befragungen als auch für die Untersuchungsobjekte.

Das problemzentrierte Leitfadeninterview mit Experten

Dem problemzentrierten Leitfadeninterview mit Experten kommt eine besondere Bedeutung in dieser Untersuchung zu, da es sowohl in der Voruntersuchung (explorative Interviews), als auch in der Hauptuntersuchung (problemzentrierte Leitfadeninterviews) eine zentrale Rolle spielt. Die Gruppendiskussion ist zwar kein Interview, sie bedingt jedoch eine problemzentrierte Erhebungssituation. Auch im Rahmen der Prozessanalysen wurden problemzentrierte Interviews durchgeführt.

⁴²⁶ Zu diesen Gesprächen wurden Protokolle geführt, die ebenso wie auch das Material der empirischen Erhebungen im Institut für Forstökonomie der Albert-Ludwigs-Universität eingesehen werden können.

Das **problemzentrierte Interview** (PZI) verbindet induktive und deduktive Elemente. „Bezogen auf das PZI ist der Erkenntnisgewinn sowohl im Erhebungs- als auch im Auswertungsprozess vielmehr als induktiv-deduktives Wechselverhältnis zu organisieren“ (WITZEL 2000 S. 2). Die drei Grundprinzipien von problemzentrierten Interviews sind:

- **Problemzentrierung:** „kennzeichnet die Orientierung [des Forschers] an einer gesellschaftlich relevanten Problemstellung und charakterisiert die Organisation des Erkenntnis- oder Lernprozesses (Vorinterpretation)“ (WITZEL 2000 S. 2000). Dadurch wird die Beliebigkeit von Interviewfragen vermieden, aber auch das Vorwissen des Forschers offengelegt (WITZEL 1982 S. 67 f., 70).
- **Gegenstandsorientierung:** „betont die Flexibilität der Methode gegenüber den unterschiedlichen Anforderungen des untersuchten Gegenstands“ (WITZEL 2000 S.2).
- **Prozessorientierung:** „bezieht sich auf den gesamten Forschungsablauf und insbesondere auf die Vorinterpretation“ (WITZEL 2000 S. 3). In einem guten Gesprächsklima können die Befragten relativ offen antworten, neue Aspekte äußern, und vorangegangene Aussagen korrigieren. Redundanzen und Widersprüche können aufgeklärt werden.

Tabelle 15 stellt die wichtigsten Eigenschaften problemzentrierter Interviews bezogen auf ausgewählte Merkmale zusammen:

Merkmale	Problemzentrierte Interviews
Forschungsgegenstand	Problemorientiertes Sinnverstehen
Beurteilung der Äußerungen als „ausreichend“	Interviewende
Setting, Situationsdefinition	Wissenschaftlich
Rederecht/ Dialog	Dialogisch gemeinsame „Arbeit“
„Aufdeckend“ arbeiten [nachfragen]	Ja
Aktives Engagement der Interviewenden	Stark
Strukturiertheit/ Flexibilität	Flexibel, eventuell Leitfaden
Haltung, Indifferenz, Fremdheitsannahme	Vorwissen einbringen [wir wissen beide viel über das Thema]

Tabelle 15: Merkmale des problemzentrierten Interviews nach HELFFERICH (2005 S. 33 aus Übersicht 2)

Zielgruppe der empirischen Untersuchungen in dieser Arbeit sind die Akteure, die bei den Betrieben mit alternativer Organisationsstruktur eine wichtige Rolle spielen und als **Experten** für ihren Betrieb gelten können.

„Ob jemand als Expertin angesprochen wird, ist in erster Linie abhängig vom jeweiligen Forschungsinteresse. Expertin ist ein relationaler Status. ... Der Expertenstatus wird in gewisser Weise vom Forscher verliehen, begrenzt auf eine spezifische Fragestellung.“ MEUSER/NAGEL 2005 S. 73

Die Schlüsselpersonen⁴²⁷ die Entscheidungsträger der kommunalen Forstbetriebe in einer alternativen Organisationsstruktur werden als Experten angesprochen, da sie Verantwortung für den Entwurf und die Implementierung der Reorganisationsbestrebungen hatten und außerdem über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen und Entscheidungsprozesse verfügten.⁴²⁸ Diese Kommunen haben im forstlichen Bereich Pioniercharakter und die Akteure verfügen daher über spezifisches, exklusives Wissen und Erfahrung.

Das Experteninterview unterscheidet sich von anderen Interviews insofern, als nicht die Person das „Objekt“ der Untersuchung ist, sondern die besonderen Informationen zum untersuchenden Prozess, über welche der Experte verfügt. „Die Gedankenwelt, die Einstellungen und Gefühle der Experten interessieren uns nur insofern, als sie die Darstellungen beeinflussen, die die Experten von dem uns interessierenden Gegenstand geben“ (GLÄSER/LAUDEL 2004 S. 10). Der „gemeinsam geteilte institutionell-organisatorische Kontext“ der Experten stelle die Vergleichbarkeit der Interviewtexte weitgehend sicher (MEUSER/NAGEL 2005 S. 81).

Teilstandardisierte Interviews⁴²⁹ werden anhand eines **Leitfadens** geführt.

„Der Leitfaden schneidet die interessierenden Themen aus dem Horizont möglicher Gesprächsthemen der ExpertInnen heraus und dient dazu, das Interview auf dieses Thema zu fokussieren.“ MEUSER/NAGEL 2005 S. 81 f.

Dabei wird mit einem vorgegebenen Thema und einer Frageliste gearbeitet. Die Fragen müssen beantwortet werden, allerdings können die Antworten frei formuliert und beliebig angeordnet werden - was eine Offenheit im Gespräch gewähr-

⁴²⁷ Meist die Betriebsleiter.

⁴²⁸ In Anlehnung an MEUSER/NAGEL (2005 S. 73).

⁴²⁹ Siehe Abschnitt 2.3.1.

leistet (GLÄSER/LAUDEL 2004 S. 39) und den „notwendigen Raum ... für die Entfaltung der Sichtweise des interviewten Gegenüber“ lässt (KASSNER/WASSERMANN 2005 S. 106). Es werden in der Regel offene Fragen gestellt, Kernaussagen werden aufgegriffen und bei interessanten Aspekten wird nachgefragt (ad-hoc-Fragen). Im Gesamtverlauf des Gesprächs wird dabei jedoch mit Hilfe des Leitfadens gegengesteuert, wenn zu weit vom Thema abgewichen wird. Der Leitfaden gibt somit eine gewisse Struktur des Interviews vor. Er dient außerdem zur thematischen Vorbereitung des Interviews und macht das Vorwissen der Verfasserin⁴³⁰ erkennbar.

Aufgrund des Vorwissens und mit Blick auf die konkrete Problemstellung wurde das problemzentrierte Interview als Interviewart für die Untersuchung gewählt. Weitere Erläuterungen sowie eine Darstellung der konkreten Erhebungen und Auswertungen folgen in den jeweiligen Methodenabschnitten.

Methodentriangulation

Unter einer Triangulation wird in der Sozialforschung eine Kombination von Methoden zur empirischen Untersuchung eines Phänomens verstanden.⁴³¹ Durch dieses Vorgehen können verschiedene Schwächen der einzelnen Methoden ausgeglichen werden und die Teilergebnisse ergänzen sich.

In der vorliegenden Arbeit werden in der Hauptuntersuchung drei verschiedene Methoden der qualitativen Sozialforschung herangezogen. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass dadurch auch unterschiedliche Teilaspekte des „Sachverhaltes“ unterschiedlich betont wurden. Die Fallanalyse ihrerseits könnte als Methodentriangulation bezeichnet werden (Dokumentenanalyse, Prozessbegleitung, Interviews).

Zusammenfassender Überblick

Tabelle 16 bietet einen zusammenfassenden tabellarischen Überblick über unterschiedlichen Methoden, die im Rahmen der vorliegenden Studie Anwendung gefunden haben. Die Ziele, die Vorbereitung, die konkrete Durchführung der

⁴³⁰ Vgl. Abschnitt 1.1.

⁴³¹ Siehe LAMNEK (1995a S. 402), GLÄSER/LAUDEL (2004 S. 104 f.). Ausführlich zu Triangulation siehe FLICK (2004b). Zum Stellenwert der Gruppendiskussion in der Methodentriangulation siehe LAMNEK (1995a S. 168 ff.).

einzelnen Untersuchungen sowie die Art der Aufbereitung und der Auswertung werden in den jeweiligen Abschnitten ausführlich erläutert.

	Explorative Telefoninterviews	Gruppen- diskussionen	Problemzentrierte Leitfadeninterviews	Fallstudien
Zeitpunkt im Forschungs- prozess	Zu Beginn	Am Ende	Am Ende	Über den gesamten Zeitraum
Zielgruppe	Schlüsselpersonen	Schlüsselpersonen	Entscheidungsträger	Zwei kommunale Forstbetriebe
Methode	Teilstandardisierte Befragung, Problemzentrierte Leitfadeninterviews	Gruppendiskussion	Problemzentrierte Leitfadeninterviews	Dokumentenanalyse , Prozessbegleitung, Gespräche mit Mitarbeitern, Problemzentrierte Leitfadeninterviews mit den Bürgermeis- tern
Art des Kon- taktes	Telefonisch	Persönlich	Persönlich (einmal telefonisch)	Persönlich, telefo- nisch, schriftlich (E- Mail)
Aufbereitung	Fragebogen, Protokoll	Transkript, Memo ⁴³²	Transkript, Memo	Protokolle, Bürgermeisterinter- views: Transkript, Memo
Auswertungs- strategie	Offene Kodierung	Qualitative Inhaltsanalyse	Qualitative Inhalts- analyse	Qualitative Inhalts- analyse, chronologische Do- kumentation

Tabelle 16: Vergleichender Überblick der empirischen Erhebungen

⁴³² Ausführlich zu Memos und Kommentaren siehe STRAUSS (1998 S. 151 ff). Siehe auch HELFFERICH (2005 S. 181) zu Interviewprotokollbögen.

2 Explorative Studie zu den ausfindig gemachten Praxisbetrieben

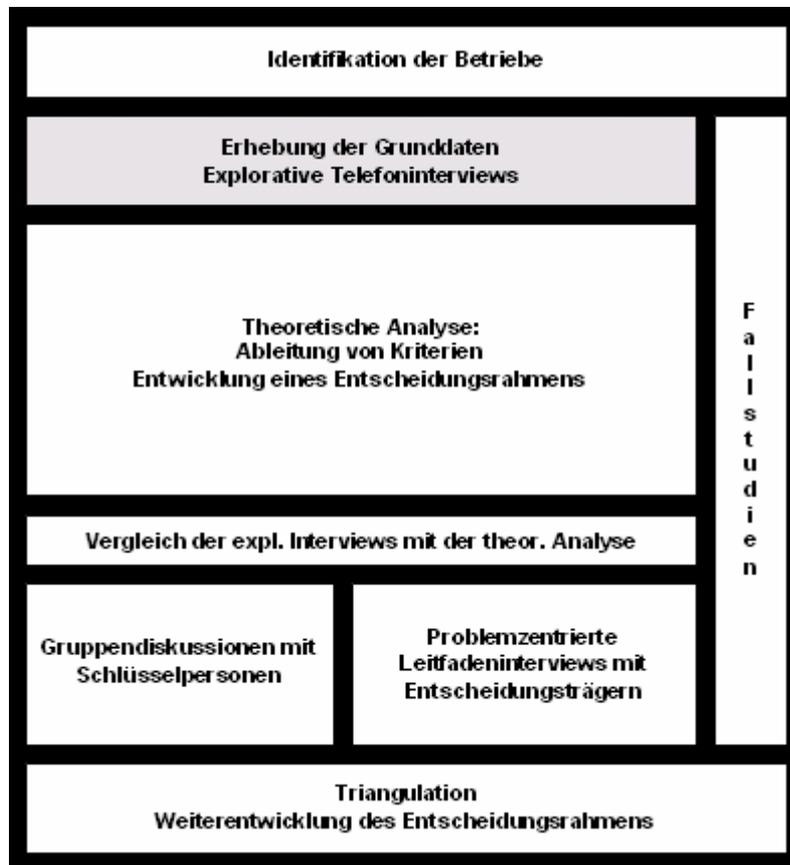


Abbildung 18: Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche: Explorative Studie zu den ausfindig gemachten Praxisbetrieben

Die Vorstudie hat im Rahmen der vorliegenden Arbeit eine explorativ-felderschließende Funktion⁴³³ - Tabelle 17 gibt einen kurzen Überblick über ihre

⁴³³ Vgl. hierzu MEUSER/NAGEL (2005 S. 75).

Durchführung. Sie umfasst die Identifikation der Betriebe mit einer alternativen Organisationsstruktur sowie die Kontaktaufnahme zu diesen Betrieben und die erste Erhebung durch Telefoninterviews. Der Prozess der Identifikation der Betriebe wurde bereits in Abschnitt 1.2.1 beschrieben; im Folgenden steht die Erhebung mittels Telefoninterviews im Mittelpunkt der Ausführungen.

Explorative Studie zu den ausfindig gemachten Praxisbetrieben	
Zielgruppe	Schlüsselpersonen der Betriebe mit einer alternativen Organisationsstruktur
Art des Kontaktes	telefonisch
Methoden	<ul style="list-style-type: none"> • Teilstandardisierte Befragung • Problemzentrierte Leitfadenterviews
Aufbereitung	Fragebogen, Protokolle
Auswertungsstrategie	Interviews: Offene Kodierung
Anzahl der Betriebe	18

Tabelle 17: Charakteristika der Methodik zur explorativen Studie

2.1 Ziel der Untersuchung

Mit der Untersuchung wurden folgende Ziele verfolgt:

- (1) Erfassung der betrieblichen Grunddaten. Diese wurden zum einen zum besseren Verständnis der Aussagen bei den problemzentrierten Leitfadenterviews erhoben und dokumentieren die Singularität der Betriebe.⁴³⁴ Zum anderen werden die betrieblichen Daten bei der theoretischen Analyse zur Illustration und Herstellung eines Praxisbezugs herangezogen.
- (2) Einblicke in die Praxis. Diese dienen einerseits dazu, die Arbeitshypothese weiterzuentwickeln, erfassen andererseits die Kriterien, die in der Praxis eine Rolle bei der Entscheidung für eine alternative Organisationsstruktur spielen.

⁴³⁴ Vgl. hierzu MAYRING (2002 25 f.)

2.2 Auswahl des Interviewpartners

Nach der Identifikation der Betriebe wurde telefonisch Kontakt zu den Kommunen aufgenommen. Dabei wurde es der kommunalen Verwaltung überlassen, wer als Experte für die Thematik ausgewählt wurde.⁴³⁵ Bei diesen Personen handelte es sich jeweils um die Akteure, die über ein besonders umfangreiches Wissen über die Thematik verfügen - sie werden im Weiteren als Schlüsselpersonen bezeichnet. Diese Schlüsselpersonen waren stets die Leiter bzw. Bereichsleiter der Betriebe, hatten jedoch je nach Organisation unterschiedliche Positionen innerhalb der Kommune inne und verfügten über unterschiedliches Fachwissen: als forstliche Betriebsleiter bzw. Revierleiter oder als für den Forstbetrieb zuständige Sachbearbeiter. Die Vielfalt kann für die explorative Studie eher als vorteilhaft eingestuft werden, da auf diese Weise zum einen Informationen aus unterschiedlichen Perspektiven gewonnen werden konnten und zum anderen die Zuweisung an sich Aufschluss über die Kompetenzverteilung in Bezug auf den Forstbetrieb gibt. Bei der Zuweisung ist in der Tat ein Muster zu erkennen: Werden die Forstbetriebe durch einen kommunalen Beamten geleitet, wird (mit einer Ausnahme) stets dieser als Ansprechpartner benannt. Wird hingegen der Betrieb durch einen staatlichen Beamten oder ein privates Dienstleistungsunternehmen geführt, wird ihm als Ansprechpartner stets der zuständige Sachbearbeiter zugewiesen.

Der Kontakt zu den Schlüsselpersonen wurde telefonisch hergestellt. In einigen Fällen erfolgte nach der Erläuterung des Anliegens eine Terminvereinbarung für das eigentliche Gespräch. In anderen Fällen wurde das Gespräch sofort geführt.

2.3 Methodenwahl

Die Durchführung von Interviews am Telefon erscheint vor dem Hintergrund des Forschungsdesigns der gesamten Arbeit und mit Blick auf den geringeren Stellenwert der Vorstudie sowie die geringen finanziellen Ressourcen als sehr zweckmäßig.

Die explorativen Telefoninterviews bestanden aus zwei Teilen:

⁴³⁵ Vgl. hierzu HELFFERICH (2005 S. 155): Zugang über „Türwächter“.

- (1) Teilstandardisierte Befragung (2 Teile)
- (2) Problemzentrierte Leitfadeninterviews

2.3.1 Teilstandardisierter Fragebogen

Teil 1: Die Teilstandardisierte Befragung⁴³⁶ diente der Erfassung von Grunddaten (allgemeine Kenndaten; Fakten) zum betreffenden Forstbetrieb⁴³⁷. Die Erhebung wäre auch durch eine schriftliche Befragung möglich gewesen und ist in einem Fall auf Wunsch der Interviewten auch so durchgeführt worden. Es erwies sich jedoch als hilfreich, durch die Faktenerhebung am Telefon eine Gesprächsbasis für die folgenden offenen Fragen des Leitfadeninterviews zu schaffen.

Teil 2: Der Fragebogen enthielt außerdem einen weiteren Teil teilstandardisierter Fragen, die je nach Zeit des Interviewpartner zum Schluss des Interviews gestellt wurden. Die Fragen beschäftigten sich aus mehreren Gründen mit dem konkreten Rechnungswesen des Betriebs: Im Bereich des Rechnungswesens bestehen große Unterschiede zwischen den einzelnen Betrieben. Da in der allgemeinen Betriebswirtschaftslehre und in der Praxis Transparenz und Flexibilität oft pauschal als Entscheidungskriterien benannt werden, bieten konkrete Fragen zum Rechnungswesen eine gute Möglichkeit, entsprechende Aussagen im offenen Interviewteil zu hinterfragen und Rückschlüsse zu ziehen.

Fragen, die im ersten Interview noch unbeantwortet bleiben mussten, wurden im Rahmen einer späteren erneuten Kontaktaufnahme mit den Betrieben gestellt.

2.3.2 Problemzentrierte Leitfadeninterviews

Im offenen Interviewteil wurden Kriterien erfasst, die in der Praxis eine Rolle bei der Entscheidung für eine alternative Organisationsstruktur spielen. Zu diesem Zweck wurden die in Tabelle 18 aufgeführten folgenden Fragen gestellt:

⁴³⁶ Offene strukturierte Befragung.

⁴³⁷ Zur Aktualisierung dieser Daten wurde gegen Ende des gesamten Untersuchungszeitraumes (im Anschluss an die Gruppendiskussionen) den Schlüsselpersonen ein Fax mitgegeben, mit dem noch einmal die aktuellen Grundlagendaten in komprimierter Form erfasst wurden.

- 1) Gibt es offiziell definierte Ziele für Ihren Forstbetrieb? Wenn ja, welche?
- 2) Inwiefern hatte/ hat der Wechsel der Organisationsform/ Betriebsleitung Einfluss auf die Zielerreichung?
- 3) Welche Hintergründe haben zu der Entscheidung geführt, die Rechtsform zu wechseln?
Wer hat die Änderung angeregt?
- 4) Welche Ziele wurden mit der Änderung angestrebt?
- 5) Wie beurteilen Sie die Zielerreichung?
- 6) Welche Aspekte galt es bei der Umstellung besonders zu berücksichtigen?
(Welche Probleme sind bei der Umstellung bzw. seit der Umstellung aufgetreten?)
- 7) Welche Vorteile sehen Sie innerhalb ihres Betriebes im Vergleich zur vorherigen Rechtsform?
- Welche Nachteile?
- 8) Hat sich der Reinertrag seit dem Rechtsformwechsel verändert bzw. ist eine Tendenz zu erkennen?
- Wenn ja, inwiefern?
- Wenn ja, welches sind Ihrer Meinung nach die Gründe dafür?
- 9) Haben Sie weitere Anmerkungen zu Ihrem Betrieb?

Tabelle 18: Leitfragen zu den problemzentrierten Interviews der Vorstudie

Tabelle 18 zeigt den entgeltigen Fragebogen – die ursprünglich Version wurde im Laufe der Erhebung zweimal angepasst.⁴³⁸ Nach zwei Gesprächen wurde die erste Frage zu den definierten Zielen für den Forstbetrieb und die zweite Frage nach dem Einfluss der Organisationsänderung auf die Zielerreichung hinzugefügt, da bei der Beantwortung von Frage 3 (mit der Änderung verbundene Ziele) beide Zielarten vermengt wurden.

⁴³⁸ Siehe Anhang 6 zum Fragebogen.

Mit Frage 6 wurden bis zum fünften Interview nur die mit der Umstellung verbundenen Probleme erfragt. Dies stellte sich als zu einseitig heraus und wurde deshalb durch die Frage nach zu berücksichtigenden Aspekten ersetzt, während die Frage nach Problemen je nach Situation nur noch ergänzende Funktion bekam.

2.4 Durchführung der Gespräche und Aufbereitung

Die Gespräche dauerten zwischen 30 und 45 Minuten. Im offenen Teil richtete sich die Reihenfolge der Fragen nach dem Gesprächsverlauf. Manchmal wurden Fragen bereits bei der Beantwortung einer anderen Frage mitbeantwortet. Bei einigen Aspekten wurde genauer nachgefragt.

Zu Beginn der Untersuchung lehnten einige der Befragten eine Tonbandaufnahme der Gespräche ab. Wegen der anscheinend eher abschreckenden Frage wurde bei der zweiten Hälfte der Interviews von vorneherein auf die Aufnahme verzichtet und ein handschriftliches Protokoll angefertigt. Dies war relativ unproblematisch parallel zum Telefonat erstellbar. Im Anschluss an das Telefonat erfolgte umgehend die Reinschrift und eine Ergänzung der Protokolle (Gedächtnisprotokoll).

Anzumerken ist, dass die Voruntersuchung und die theoretische Analyse zeitlich nicht vollständig voneinander getrennt durchgeführt werden konnten, da während der gesamten Untersuchung einige Betriebe hinzukamen. Dabei wurde jedoch stets der anfangs angepasste Fragebogen der explorativen Telefoninterviews verwendet.

2.5 Auswertung

Als Verfahren der Auswertung des Textmaterials diente die offene Kodierung in Anlehnung an STRAUSS (1998 S. 95 ff.).⁴³⁹ Dabei wurde wie folgt vorgegangen:

(1) Textstellen (auf der Basis von Paraphrasen), die Hinweise auf Entscheidungskriterien beim Wechsel der Organisationsstruktur geben, wurden markiert. Beim Durcharbeiten der Interviewtexte wurde schnell deutlich, dass diese mehr beinhalten als „reine“ Praxiskriterien. Insgesamt wurden fünf verschiedene Kategorien identifiziert:

- Voraussetzungen (V), die gegeben sein müssen, um eine alternative Organisationsstruktur einzurichten.
- Reorganisationsziele (RZ), die mit dem Wechsel der Organisationsstruktur vorrangig verbunden sind.
- Abwägungskriterien (AK) d.h. Eigenschaften von Alternativen, die bei der Entscheidung gegeneinander abgewogen werden müssen.
- Aspekte, die bei der Entscheidung zu beachten sind (Ab).
- Ziel, die in Verbindung mit dem Forstbetrieb genannt wurden (Zb).

(2) Die Paraphrasen wurden nicht direkt den Kategorien zugeordnet; zunächst wurden zu den Paraphrasen Unter-codes (65 aus 405 Paraphrasen) gebildet, die dann den fünf Kategorien zugeordnet wurden, um keine vorzeitige Zuordnung durchzuführen.⁴⁴⁰

(3) Zu diesen Unter-codes innerhalb der fünf Kategorien wurden Ober-codes gebildet. Diese geben zugleich die einzelnen Voraussetzungen, Ziele, Abwägungskriterien und die zu beachtenden Aspekte wieder.

Abbildung 19 verdeutlicht das Vorgehen grafisch.

Die Abgrenzung dieser Kategorien voneinander ist nicht immer ganz eindeutig möglich. Dies gilt vor allem für die Abwägungskriterien und die Ziele. So kommt es in einigen Fällen zu Doppelnennungen. Dies wird aber nicht als nachteilig betrachtet, da die Aussagen dadurch nicht an Aussagefähigkeit verlieren.

⁴³⁹ Das Kodieren entstammt der „Grounded Theory“ (siehe GLASER/STRAUSS 1967, 1998) und hat sich nach GLÄSER und LAUDEL (2004 S. 43) im Laufe der Zeit zu einer eigenständigen Auswertungsmethode entwickelt.

⁴⁴⁰ An dieser Stelle sei nochmals auf das Vorwissen der Verfasserin hingewiesen (siehe Abschnitt 1.1.), das ungewollt Einfluss auf die Kodierung und Kategorienbildung nehmen kann.

Außerdem verkörpern die Abwägungskriterien auch immer Aspekte, die beachtet werden müssen; nicht alles jedoch, was zu beachten ist, ist auch ein Abwägungskriterium.

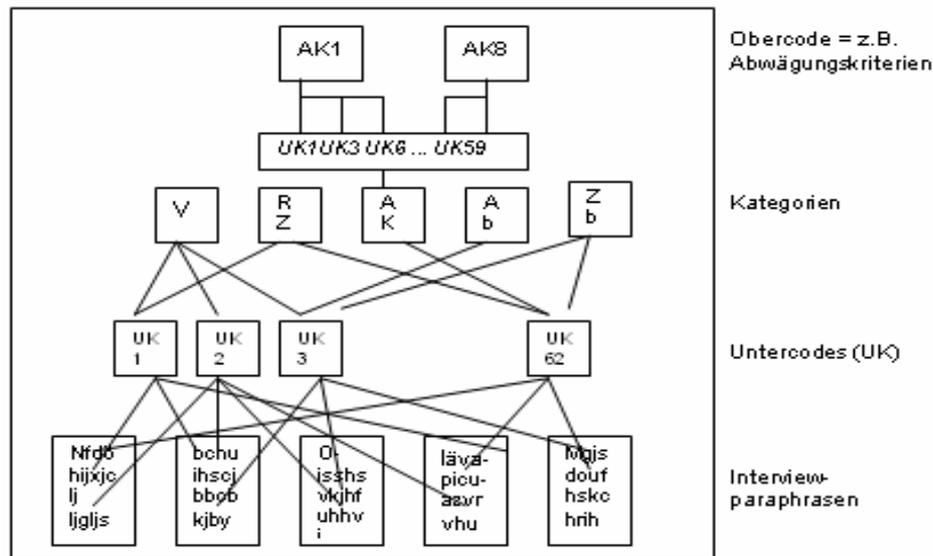


Abbildung 19: Kodierungsverfahren in Anlehnung an GLÄSER/LAUDEL (2004 S. 42) modifiziert und erweitert

Die Auswertung erfolgte getrennt nach Interviews mit Partnern aus Betrieben in einer alternativen Organisationsform und Partnern aus Kommunen, die sich für einen privaten Dienstleister entschieden haben; dadurch konnten mögliche Unterschiede zwischen den beiden Aspekten hinsichtlich der Betriebsführung und -leitung berücksichtigt werden. Im konkreten Fall hatte eine Kommune sowohl ihre Organisationsform geändert, als auch einen privaten Dienstleister für die Betriebsleitung herangezogen; dies wird bei der Darstellung der Ergebnisse entsprechend gekennzeichnet.

2.6 Kritische Reflexion der Methodik

Als zentrale Merkmale der qualitativen Sozialforschung dürfen die vier Kriterien nach LAMNEK (1995b S. 198 ff.) gelten: Offenheit, Kommunikativität, Natura-

listizität und Interpretativität. Diese werden bei den Methoden der Hauptstudie ausführlicher diskutiert.⁴⁴¹ An dieser Stelle soll der Hinweis genügen, dass sicherlich dem Prinzip der „**Offenheit**“ gegenüber den interviewten Personen durch die offenen, nicht theoriegeleiteten Fragen, nachgekommen wurde. Ebenso wurde dem Gesichtspunkt der „**Kommunikativität**“ durch einen offenen Dialogprozess über ein gemeinsam als bedeutsam kenntlich gemachtes Thema Rechnung getragen. Die „**Naturalistizität**“ war hingegen sehr eingeschränkt: Das Führen von problemzentrierten Interviews über das Telefon ist eher unüblich - und diese eher unpersönliche Kontaktaufnahme und Interviewführung begründet wohl auch die teilweise ablehnende Haltung gegenüber einer Tonbandaufnahme des Gespräches. Allerdings ist die Wahl des Instrumentes „Telefoninterview“ im Sinne einer „Kosten-Nutzen-Abwägung“ zu rechtfertigen (s.o.). Die Auswertung der Interviews beschränkt sich auf die Darstellung der fünf herausgearbeiteten Kategorien; die Inhalte wurden nicht weiter **interpretiert**, da damit bereits das Ziel der Vorstudie erreicht war, die eher als „Meilenstein“ auf dem Wege zur Hauptuntersuchung zu sehen ist. Daher stoppt die Auswertung dort, wo sie ihren Zweck erfüllt hat (vgl. MEUSER/NAGEL 2005 S. 77).

Zudem muss beachtet werden, dass die meisten Interviewpartner Mitauslöser der Organisationsänderung waren und/oder davon profitieren. Daher muss davon ausgegangen werden, dass die Aussagen eher geschönt, als neutral bzw. kritisch gehalten sind. Betriebe, die sich gegen eine Änderung der Organisationsstruktur entschieden haben, konnten nicht bzw. erst zu einem späteren Zeitpunkt Eingang in die Untersuchung finden⁴⁴²; daher kann auf diesen Aspekt an dieser Stelle nur hingewiesen werden.

2.7 Ergebnisse

Eine Liste der untersuchten Betriebe mit einer kurzen Beschreibung findet sich in Anhang 7.

⁴⁴¹ Siehe Abschnitt 5.2.6 zu den Gruppendiskussionen, 6.1.6 zu den problemzentrierten Interviews und 7.2.4 zu den Fallstudien.

⁴⁴² Siehe Abschnitt 1.2.1.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der problemzentrierten Leitfadenterviews anhand der Obercodes tabellarisch dargestellt.⁴⁴³ Eine Liste der dazugehörigen UnterCodes findet sich ebenfalls im Anhang 8.

Voraussetzungen		OF	PD
I	Ziele müssen definiert werden	X	X
II	Beschaffenheit/Besonderheit der Ressource beachten	X	X
III	Individuelles Verhalten/Einstellung der Akteure	X	X
IV	Eindeutige und feste Strukturen notwendig	X	
V	Zwischenmenschliche Beziehung beachten	X	
VI	Institutioneller Rahmen ist einzuhalten	X	

Tabelle 19: In der Praxis benannte Voraussetzungen für die Wahl einer alternativen Organisationsstruktur

Reorganisationsziele		OF	PD
I	Konkurrenzfähigkeit am Markt	X	X
II	Kostenbewusstsein	X	X
III	Schnelle Handlungsfähigkeit	X	X
IV	Transparentes Rechnungswesen	X	X(I)
V	Keine negativen finanziellen Resultate	X	X(I)
VI	Mittelsicherheit im Betrieb	X	
VII	Motivation der Mitarbeiter	X	

Tabelle 20: In der Praxis benannte Reorganisationsziele bei der Wahl einer alternativen Organisationsstruktur

⁴⁴³ Anmerkungen zum Lesen der nachfolgenden Tabellen: OF bedeutet „von Schlüsselpersonen genannt, deren Kommune sich für eine alternative Organisationsform entschieden hat“. PD bedeutet „von Schlüsselpersonen genannt, deren Kommune sich für ein privates Dienstleistungsunternehmen für die Betriebsleitung entschieden hat“. X(I) kennzeichnet, dass die entsprechenden Aussagen nur von der Kommune gemacht wurden, die sowohl eine alternative Organisationsstruktur besitzt, als auch ein privates Dienstleistungsunternehmen für die Betriebsleitung beschäftigt.

Abwägungskriterien (Praxis)		OF	PD
I	Individuelles Verhalten	X	X
II	Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten	X	X
III	Präsenz des Leiters in der Kommune	X	X
IV	Umfeld	X	X
V	Konkurrenzfähigkeit am Markt	X	X
VI	Erhalt von Fördermitteln	X	X
VII	Möglichkeit unterschiedliche Ziele zu berücksichtigen	X	X
VIII	Erhaltung des Waldvermögens	X	X(!)
IX	Außerbetriebliche Ziele	X	X(!)
X	Transparentes Rechnungswesen	X	X(!)
XI	Mittel- und Handlungsflexibilität	X	
XII	Betriebskosten	X	
XIII	Erfahrungswerte aus anderen Fachbereichen	X	
XIV	„Abstrakte“ Kosten	X	
XV	Weitere Bindung an das öffentliche Recht	X	
XVI	eindeutige und feste Strukturen	X	
XVII	Zuordnung der Kompetenz Ziele vorzugeben	X	
XVIII	Risikospielraum	X	
XIV	Verhältnis zwischen Kommune und Betriebsleitung	X	

Tabelle 21: In der Praxis benannte Abwägungskriterien bei der Wahl einer alternativen Organisationsstruktur

Aspekte, die zu beachten sind		OF	PD
I	Individualität der beteiligten Personen	X	X
II	Außerbetriebliche Ziele	X	
III	Betriebskosten	X	
IV	Ressourcenspezifische Besonderheiten	X	
V	„Abstrakte“ Kosten	X	
VI	Möglichkeit der Partizipation von Bürgern und Verbänden	X	X(I)
VII	Zeitnahe Umsetzung	X	
VIII	Umfeld	X	
IX	Außenwirkung der Kommune	X	
X	Expertenempfehlung	X	
XI	Regelung der Vertretung	X	
XII	Verhältnis zwischen Kommune und Betriebsleitung	X	
XIV	Mehrbelastung des Personals	X	
XV	Institutionelle Rahmenbedingungen	X	

Tabelle 22: In der Praxis benannte Aspekte, die bei der Wahl einer alternativen Organisationsstruktur zu beachten sind

Ziele in Verbindung mit dem Forstbetrieb		OF	PD
I	Monetäre Ziele	X	X
II	Sozialfunktionen	X	X
III	Walderhaltung	X	X
IV	Politische und sonstige Ziele	X	X(I)

Tabelle 23: In der Praxis benannte Ziele in Verbindung mit dem Forstbetrieb

Vergleicht man die Ergebnisse der Interviews mit Ansprechpartnern aus Betrieben mit alternativer Organisationsform mit denen aus Kommunen, die sich für einen privaten Dienstleister entschieden haben, so wird deutlich, dass anscheinend ähnliche Aspekte von Bedeutung sind. Bei der Entscheidung für

einer alternativen Organisationsform wurden allerdings noch zusätzliche Aspekte benannt.

Betrachtet man die Ergebnisse im Hinblick auf die Arbeitshypothese 1:

Alternative Organisationsstrukturen zum Status quo können zu einer Verbesserung der finanziellen Ergebnisse kommunaler Forstbetriebe führen, ohne dass die gesetzlich vorgeschriebene Gemeinwohlorientierung vernachlässigt wird,

so wird deutlich, dass die Verbesserung der finanziellen Resultate nur eines der Ziele ist, die mit einer Reorganisation verbunden sind. Daher wird die Arbeitshypothese wie folgt geändert:

Arbeitshypothese 2:

Durch alternative Organisationsstrukturen können die Ziele einer Kommune für ihren Forstbetrieb effizienter erreicht werden als in der Status-quo-Organisationsstruktur, ohne dass die gesetzlich vorgeschriebene Gemeinwohlorientierung vernachlässigt wird.

Daraus resultieren folgende Fragen:

- Warum können Kommunen durch alternative Organisationsstrukturen die Ziele für ihren Forstbetrieb effizienter erreichen als die Status-quo-Organisationsstruktur, ohne dass die gesetzlich vorgeschriebene Gemeinwohlorientierung vernachlässigt wird?
- Mit welcher Art von alternativer Organisationsstruktur kann die Kommune die Ziele für ihren Forstbetrieb effizienter erreichen als mit der Status-quo-Organisationsstruktur?

Die explorativen Interviews geben unterschiedliche Hinweise darauf, wie diese Fragen aus Sicht der Interviewten beantwortet werden. Im folgenden Abschnitt wird unabhängig von den voranstehenden Ergebnissen eine theoretische Analyse zu diesen Fragen durchgeführt. Erst in Abschnitt 4 werden beide Ergebnisse (explorative Vorstudie und theoretische Analyse) miteinander in Beziehung gebracht.

3 Institutionenökonomische Analyse der Organisationsstruktur

„Institutionen fallen nicht vom Himmel, sondern sind Ergebnis kollektiver Wahlhaltungen.“

VOIGT 2002 S. 96

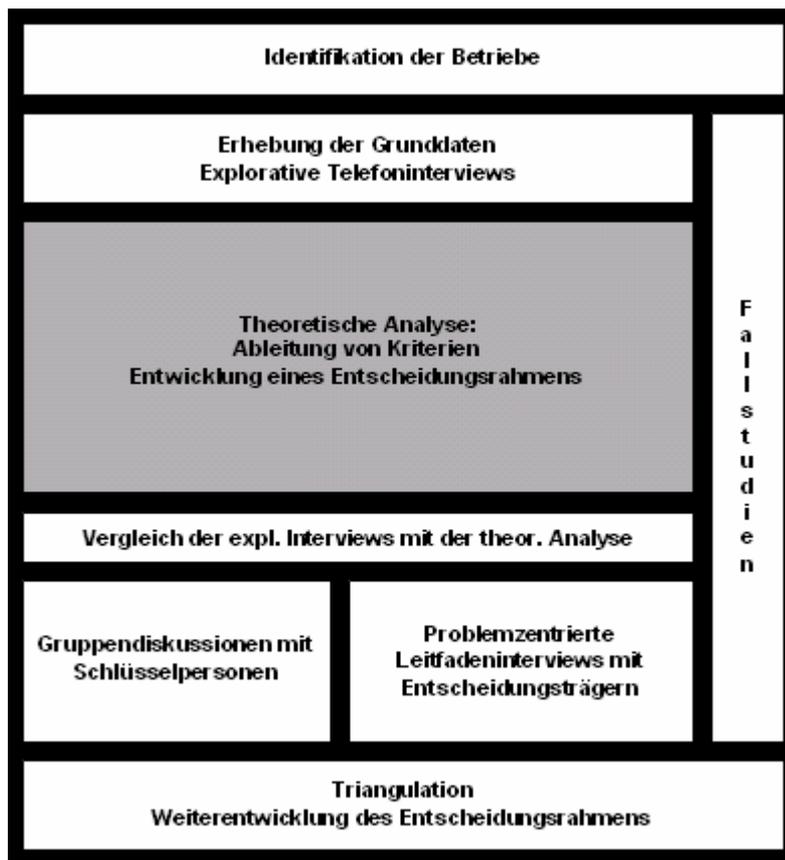


Abbildung 20: Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche: Theoretische Analyse

3.1 Methodisches Vorgehen und Aufbau des Abschnittes

Ziel dieses Abschnittes ist die weitere Konkretisierung bzw. Klärung der Arbeitshypothese:

Durch alternative Organisationsstrukturen können die Ziele einer Kommune für ihren Forstbetrieb effizienter erreicht werden als in der Status-quo-Organisationsstruktur, ohne dass die gesetzlich vorgeschriebene Gemeinwohlorientierung vernachlässigt wird.

Daraus resultieren folgende Fragen:

- (1) Warum können Kommunen durch alternative Organisationsstrukturen die Ziele für ihren Forstbetrieb effizienter erreichen als mit der Status-quo-Organisationsstruktur, ohne dass die gesetzlich vorgeschriebene Gemeinwohlorientierung vernachlässigt wird?⁴⁴⁴
- (2) Mit welcher Art von alternativer Organisationsstruktur kann die Kommune die Ziele für ihren Forstbetrieb effizienter erreichen als mit der Status-quo-Organisationsstruktur?

Um diese Fragen zu beantworten, erfolgt die theoretische Betrachtung auf zwei verschiedene Weisen:⁴⁴⁵

Positiv:

Einführung von „Denkstrukturen“ zur Erklärung der Status-quo-Organisationsstruktur und Strukturierung der „Situation“, auf deren Basis die Ableitung entscheidungsrelevanter Komponenten erfolgen kann.

Normativ:

Ableitung entscheidungsrelevanter Komponenten unter Beachtung der Besonderheiten von Kommunen und ihres Waldes. Darstellung alternativer

⁴⁴⁴ Die folgende Analyse setzt sich mit dem ersten Teil dieser Frage auseinander. Das in Kapitel II. 2. ausgeführte Grundverständnis geht davon aus, dass das „örtliche Gemeinwohl“ über die Ziele und Aufträge der Gemeinde zum Ausdruck kommt und dass eine möglichst effiziente Umsetzung bzw. Ausführung der Ziele und Aufträge der Gemeinwohlorientierung dient.

⁴⁴⁵ Zu den Begriffen der Positiven und Normativen Institutionenökonomik siehe PIES (1993) und zusammenfassend KIRCHNER (2002 S. 164). Erstere beschäftigt sich mit der Wirkung, Entstehung und Veränderung von Institutionen. Letztere fragt danach, wie Institutionen ausgestaltet werden sollten.

Möglichkeiten anhand dieser Komponenten sowie Erarbeitung eines Entscheidungsrahmens für kommunale Entscheidungsträger.

Diese beiden Betrachtungsweisen sind nicht immer eindeutig von einander abgrenzbar. Um eine Orientierung zu geben, welcher Aspekt jeweils im Vordergrund steht, wird zu Beginn jedes Theorienabschnittes in einer Tabelle eine Charakterisierung der einzelnen Unterabschnitte vorgenommen.

Als theoretischer Bezugsrahmen dienen im Wesentlichen die Theorien der Neuen Institutionenökonomik: die Theorie der Verfügungsrechte, die Transaktionskostentheorie und die Agency-Theorie. Diese werden ergänzt durch Überlegungen auf der Basis des Soziologischen Institutionalismus und des Rational-Choice-Ansatzes.⁴⁴⁶ Durch die Verwendung mehrerer Theorien wird im Rahmen der Zusammenschau der Ergebnisse auf die theoretische Strenge der Erklärungen und Schlussfolgerungen bei der Verwendung einer Theorie verzichtet. Ein solches Herangehen scheint jedoch notwendig, um die verschiedenen Aspekte zu erklären, die mit der Entscheidung zu einer Organisationsstruktur für kommunale Forstbetriebe verbunden sind. Das gewählte Vorgehen ermöglicht auf diese Weise Erkenntnisgewinne, die bei der Konzentration auf einen theoretischen Zugang nicht möglich gewesen wären. Um dem Vorwurf der Beliebigkeit zu entgehen, wurden Theorien gewählt, denen ähnliche Prinzipien zugrunde liegen. Unterscheiden sich Grundannahmen, so wird dies offengelegt. Auf diese Weise wird eine theoretische Erklärung d.h. die Ableitung von Aussagen über einen Sachverhalt oder ein Problem verdeutlicht.⁴⁴⁷

Die Theorien ergänzen sich durch unterschiedliche Erklärungsschwerpunkte. Mit Hilfe der Theorie der Verfügungsrechte werden die grundlegenden Anreizmechanismen betrachtet, die bei der Wahl einer bestimmten Organisationsstruktur wirken.⁴⁴⁸ Durch die Agency-Theorie kann die Beziehung zwischen den betroffenen

⁴⁴⁶ Auch Überlegungen zu Aspekten weiterer „verwandter“ Theorien finden Eingang, z.B. die Vertragstheorie oder die Spieltheorie. Eine umfangreiche Anwendung dieser Theorien wird in dieser Arbeit jedoch nicht angestrebt.

⁴⁴⁷ Das Explanans der allgemeinen Theorie unterscheidet sich je nach gewählter Theorie in Bezug auf das Phänomen (Explanandum). Je nachdem, welche Anfangs- und Rahmenbedingungen vorzufinden sind, kann von dem jeweiligen Explanans ausgegangen werden (vgl. HOMANN/SUCHANEK 2001 S. 395 ff.).

⁴⁴⁸ Die Theorie der Verfügungsrechte wird auch häufig zur Analyse der institutionellen (d.h. politischen, sozialen und rechtlichen) Rahmenbedingungen in ihrer Auswirkung auf ökonomische Aktivitäten verwendet. Dieser Aspekt, der grundlegend von NORTH

Akteuren näher analysiert werden. Die Transaktionskostentheorie hingegen gibt Aufschluss über die wirkenden Einflussfaktoren und deren Indikatorfunktionen bei der Wahl einer Organisationsstruktur.⁴⁴⁹ Zusammenfassend gesagt, wird damit bei der Wahl einer Organisationsstruktur über *die Transaktion von Verfügungsrechten von einem Prinzipal an einen Agenten* entschieden. Die geschieht unter der Annahme einer nur beschränkten Rationalität der Akteure und der Möglichkeit, dass diese sich opportunistisch verhalten. Geht man jedoch davon aus, dass es Situationen gibt, in denen Akteure sich aus freien Stücken nicht opportunistisch verhalten, muss zur Erklärung ein anderer theoretischer Ansatz herangezogen werden: Der Ansatz des Soziologischen Institutionalismus „weicht“ die Annahme des Opportunismus auf, um so auch nicht-egoistische Motive in die Überlegungen einbeziehen zu können.⁴⁵⁰ Durch diese „Öffnung“ des institutionenökonomischen Theoriengebäudes können verschiedene Aspekte, die mit Organisationsstrukturen in Verbindung stehen, in die Analyse aufgenommen werden. Der Rational-Choice-Ansatz ermöglicht es zudem, Handlungsanreize der verschiedenen Akteure insgesamt näher zu betrachten.⁴⁵¹

Die Auswahl der Literatur zu den Theorien erfolgte anhand zweier Kriterien: Zum einen wurde auf die Grundlagenliteratur der Theorien zurückgegriffen, um

(1992) behandelt wird, spielt in dieser Arbeit nur eine untergeordnete Rolle. WILLIAMSON (1993 S. 47) spricht in diesem Zusammenhang von der Makro-Variante der Institutionenökonomik.

⁴⁴⁹ WILLIAMSON ordnet die Agency-Theorie und die Transaktionskostentheorie der Analyseebene institutioneller Vereinbarungen (arrangements) zu, der Micro-Variante der Institutionenökonomik (WILLIAMSON 1993 S. 47), die die Rahmenbedingungen akzeptiert und sich auf die Handlungen zwischen den Wirtschaftssubjekten konzentriert. Zur systematischen Einordnung der verschiedenen Ansätze siehe auch WILLIAMSON (1990).

⁴⁵⁰ Auch der soziologische Institutionalismus betrachtet Institutionen und fasst diese als System von Regeln und Normen auf, das dazu dient, die Unsicherheiten zwischenmenschlicher Beziehungen zu vermindern. Der Begriff des Neuen Institutionalismus umfasst sowohl den sozialen als auch den (institutionen)ökonomischen Ansatz (siehe hierzu die Beiträge in EDELING et al. 1999 sowie in MAURER/SCHMID 2002; diese begriffliche Verwendung ist in der Literatur jedoch nicht einheitlich). Auch der „historical institutionalism“ der Politikwissenschaft wird unter den Begriff des Neuen Institutionalismus gefasst (HALL/TAYLOR 1996). Dieser Ansatz wird in dieser Arbeit jedoch nicht weiter verfolgt, da er politische Institutionen wie Macht fokussiert. Zu Konvergenzbewegungen zwischen dem neuen ökonomischen und dem neuen soziologischen Institutionalismus siehe BECKERT (2002). Zur gewählten Herangehensweise der Verfasserin siehe VOGT (1997).

auf dieser Basis theoretische Verknüpfungspunkte zwischen den verwendeten Theorien und kontextabhängigen Erklärungsmöglichkeiten zu erarbeiten. Zum anderen wurde Literatur ausgewählt, in der die Theorien bereits auf die Problematik kommunaler Betriebe oder der Nutzung der Ressource Wald angewendet wurden.

Die Ausführungen zur Theorie der Verfügungsrechte und zur Agency-Theorie können als Weiterführung und Ergänzungen der Arbeit von SCHMIDT (1999) gesehen werden, in der eine institutionenökonomische Analyse der staatlichen Forstwirtschaft in Deutschland durchgeführt wurde, die jedoch auf der Makroebene verbleibt.

Im Folgenden werden die für die vorliegende Untersuchung notwendigen Grundlagen der Theorien der neuen Institutionenökonomik dargestellt (3.2.). Die Grundlagen des Soziologischen Institutionalismus und des Rational-Choice-Ansatzes werden nicht in einem eigenen Kapitel dargestellt, sondern im Rahmen der weiterführenden Überlegungen in Abschnitt 3.4.4. Der Darstellung der theoretischen Grundlagen folgt die Beschreibung und Analyse der Problemstellung der Arbeit im Lichte der einzelnen Theorien (3.3-3.5). Im Anschluss daran werden die Erkenntnisse zusammengefasst und kombiniert, um daraus den Entscheidungsrahmen für die Wahl einer Organisationsstruktur für kommunale Forstbetriebe abzuleiten (3.6). Dieser theoretische Abschnitt der Arbeit fußt auf konzeptionellen Überlegungen; zur Illustration und Herstellung eines Praxisbezugs werden jedoch stets Praxisbeispiele aus der Vorstudie herangezogen und im Text durch nummerierte „Boxen“ hervorgehoben.

Die Unterabschnitte der folgenden Ausführungen sind unterschiedlich strukturiert und unterschiedlich umfangreich, da mit Hilfe der Theorien verschiedene Erklärungs- und Gestaltungsziele verfolgt werden, die jeweils zu Beginn des Abschnittes (3.3-3.5) aufgeführt werden.

⁴⁵¹ Der Rational-Choice-Ansatz geht von einem rationalen Wahlhandeln der Eigennutzen maximierenden Menschen aus.

3.2 Vorrangiger Analyserahmen: Die Theorien der Neuen Institutionenökonomik⁴⁵²

Aufgrund der Knappheit und ungleichen Verteilung von materiellen Ressourcen, Fähigkeiten, Wissen und Informationen unter den Individuen sind zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse Tausch und Arbeitsteilung/ Spezialisierung notwendig (WOLFF 1995 S. 20 f.).⁴⁵³ Dies erfordert eine Koordination unter den Akteuren, da der Austausch abgestimmt und umgesetzt werden muss. Dabei geht es um den Aspekt des tatsächlichen „Könnens“. Des Weiteren ist zu beachten, dass „Können“ allein noch nicht ausreichend ist für ein Tauschgeschäft, sondern dass die Akteure den Tausch auch „wollen“ müssen (MILGROM/ROBERTS 1992 S. 25 ff.).⁴⁵⁴ MILGROM und ROBERTS (1992 S. 29) sprechen in diesem Zusammenhang von einem Koordinationsproblem und einem Motivationsproblem. Diese Probleme entstehen innerhalb einer Unternehmung ebenso wie in einer Volkswirtschaft als Ganzes.⁴⁵⁵ Ihnen soll durch eine situationsspezifische Wahl von Institutionen begegnet werden. Darunter versteht man nach RICHTER und FURBOTN (2003 S. 7, 582) ein System miteinander verknüpfter, formgebundener (formaler) und formungebundener (informeller) Regeln „einschließlich ihrer Garantieinstrumente (die ‚Spielregeln‘), deren Zweck es ist, das individuelle Verhalten in eine bestimmte Richtung zu steuern“.⁴⁵⁶

⁴⁵² In dieser Arbeit werden vorrangig die deutschen Begriffe zu diesen Theorien benutzt. In Anhang 9 befindet sich eine Liste mit den entsprechenden Übersetzungen.

⁴⁵³ PICOT et al. (2005 S. 5) sprechen von einem trade-off zwischen möglichst produktiver Arbeitsteilung/ Spezialisierung und möglichst reibungslosen Abstimmungs- und Tauschprozessen. Die „Optimierung“ dieser Vorgänge beschäftigt die Ökonomik seit langem (vgl. SMITH 1990).

⁴⁵⁴ Die „Inhalte“ des „Wollens“ sind ein wichtiger Gegenstand der psychologischen Forschung, insbesondere der Motivationsforschung. In dieser Arbeit besitzt der Aspekt der Motivation im Sinne der Anreizwirkung für Individuen eine große Bedeutung. Seine psychologische Bedeutung wird jedoch nicht vertiefend behandelt. Im Rahmen der Ausführungen zu der Nutzenfunktion von Individuen wird in Abschnitt 3.4.4 die Motivation von Akteuren indirekt noch einmal aufgegriffen.

⁴⁵⁵ Zur Erklärung von Koordinations- und Motivationsproblemen durch ökonomische Ansätze, die nicht auf der Neuen Institutionenökonomik beruhen, siehe WOLFF (1995 S. 9 ff).

⁴⁵⁶ Der Begriff der Institution wird sehr vielfältig verwendet. Eine noch detailliertere Unterscheidung geht von drei Kategorien von Institutionen aus: „constitutional order“ d.h. Ordnungen wie die Verfassung, „institutional arrangements“ d.h. Vereinbarungen wie Gesetze und Verträge und „normative behavioral codes“ d.h. Wertvorstellungen der Gesellschaft (siehe FEDER/FEENY 1991 zitiert in SCHMIDT 1999 S. 18). Diese unterscheiden sich in Wirkungsebene/-bereich, dem Grad der Formalisierung und dem

Erstere sind formal fixierte „Spielregeln“, während letztere formungebundene Regelungen wie Wertevorstellungen und Normen umfassen.⁴⁵⁷ Durch die verhaltensregulierende Wirkung von Institutionen können Konflikte um knappe Ressourcen koordiniert bzw. Komplexität und Unsicherheiten reduziert werden. Dadurch werden die Handlungsspielräume der Akteure begrenzt; ein Verstoß gegen die Regelungen erfordert Sanktionen. Bei formellen Institutionen sind dies in der Regel juristisch legitimierte Strafen, die über extern organisierte Autoritätsinstanzen erfolgen. Es gibt aber auch positiv konditionierte Institutionen wie z.B. Förderungen oder neutral konditionierte Institutionen wie z.B. Informationen.⁴⁵⁸ Bei informellen Institutionen wirken soziale Sanktionsmechanismen durch Selbstüberwachung (z.B. schlechtes Gewissen), aber auch durch gesellschaftliche Sanktionen wie soziale Ächtung durch Ausschluss aus einer bestimmten sozialen Gruppe.⁴⁵⁹

Eine besondere Ausprägung von Institutionen ist der Vertrag, dem bei der folgenden theoretischen Analyse eine besondere erklärende Funktion zukommt. Dabei wird unterschieden zwischen ökonomischen und juristischen Verträgen. „Ein Vertrag im ökonomischen Sinne ist jede bindende explizite oder implizite Vereinbarung über den Austausch von Gütern oder Leistungen zwischen Menschen, die dieser Vereinbarung zustimmen, weil sie sich davon eine Besserstellung versprechen. Ein Vertragsabschluß bedeutet gegenseitige Bindung durch die allseitige Zustimmung zur Selbstbindung. Sinn des Vertrages ist die Schaffung von Sicherheit über das Verhalten der Vertragspartner. ... Gegenstand von Verträgen ist die Zuweisung von Property Rights an die Vertragsparteien oder auch an Dritte. ... Die Durchsetzung des Vertrages wird entweder durch die rechtliche Rahmenordnung oder durch die innere Logistik des Vertrags als Self Enforcing Contract erreicht“ (WOLFF 1995 S. 38).⁴⁶⁰ Damit wird der Unterschied zum juristischen Vertragsverständnis deutlich: Aus juristischer Sicht

Grad der Dauerhaftigkeit. Die wichtigsten Kriterien von Institutionen sind allgemeine Bekanntheit, Anwendbarkeit, Akzeptanz der Handelnden und Dauerhaftigkeit.

⁴⁵⁷ Zum Begriff der Normen siehe NEE (1998 S. 8): „Norms are implicit or explicit rules of expected behavior that embody the interests and preferences of members of a close-knit group or a community.“

⁴⁵⁸ Zu den relevanten formalen Institutionen für kommunale Forstbetriebe siehe Kapitel II 2.4.1.

⁴⁵⁹ Natürlich gibt es auch positive konditionierte informelle Institutionen wie Anerkennung u.ä.

⁴⁶⁰ Siehe auch die dortigen Literaturangaben.

ist jeder rechtsgültige Vertrag basierend auf schriftlichen oder mündlichen Vereinbarungen gerichtlich einklagbar. Dem juristischen Vertragsverständnis liegen somit explizite Verträge zu Grunde, wohingegen das ökonomische Vertragsverständnis auch implizite Verträge umfasst. Darunter werden Verträge verstanden, die auf wechselseitigen Erwartungen beruhen, die zwar als verbindlich angesehen werden, aber nicht gerichtlich durchsetzbar sind (RIPPERBER 1998 S. 28). Implizite Verträge werden daher auch als „sich-selbstdurchsetzende Verträge“ (self-enforcing contracts) bezeichnet. Auch Aspekte wie die Wirkung von sozialen Normen sind jedoch in diesem Zusammenhang zu nennen.

Institutionen sind keine isolierten Einzelscheinungen, sondern sie sind vernetzt. Wirtschaftliches Handeln ist in dieses Netz eingebunden. Institutionen sind auf unterschiedlichen Regelungsebenen anzutreffen, von privaten Regelungen bis zur Verfassung (KIRCHNER 2002 S. 166).⁴⁶¹ Die Regelungen der jeweils höheren Ebene bilden den verbindlichen Rahmen für Änderungen von Institutionen auf den unteren Ebenen. Die „Ordnung der Gesellschaft“ ergibt sich somit aus der Ausgestaltung der verschiedenen Stufen.⁴⁶²

Die Neue Institutionenökonomik⁴⁶³ untersucht die gesellschaftlichen Interaktionen, die Wirkungsweisen von Institutionen und die Möglichkeiten, diese effizient zu gestalten. Dabei wird von Ressourcenknappheit und der Annahme des methodologischen Individualismus⁴⁶⁴ ausgegangen. Abweichend von der Neoklassik werden außerdem folgende Annahmen zugrunde gelegt:⁴⁶⁵

⁴⁶¹ KIRCHNER (2002 S. 166) spricht von der „Institutionenpyramide“.

⁴⁶² Vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel I 2.1. zum Vier-Ebenen-Modell der sozialwissenschaftlichen Analyse nach WILLIAMSON (2000).

⁴⁶³ Die Alte Institutionenökonomik wurde von VEBLEN, COMMONS und MITCHELL geprägt und beschränkt sich oftmals auf die Beschreibung von Wirkungszusammenhängen unter Verzicht auf Angabe eines exakten theoretischen Instrumentariums (KIRCHNER 2002 S. 164; zu einem Überblick siehe RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 45 ff.). Die Neue Institutionenökonomik hingegen knüpft an die klassische Politische Ökonomie an, die die Bedeutung von Institutionen für das Funktionieren der „unsichtbaren Hand“ betont hat (KIRCHNER 2002 S. 163 f.).

⁴⁶⁴ Menschen sind verschieden und haben verschiedene und vielfältige Präferenzen, Ziele und Ideen. „Daraus folgt stillschweigend, daß ‚die Gesellschaft‘, ‚der Staat‘, ‚das Unternehmen‘, ‚politische Parteien‘ usw. nicht als Kollektive zu verstehen sind, die sich so verhalten, als ob sie Einzelpersonen wären. ... Vielmehr muß eine Theorie sozialer Erscheinungen mit ihren Erklärungen bei den Ansichten und Verhaltensformen der Ein-

- Akteure zeigen eigennutzorientiertes Verhalten bzw.: können sich opportunistisch verhalten⁴⁶⁶
- Die Rationalität der Akteure ist beschränkt
- Speziell bei der Agency-Theorie: Akteure können unterschiedliche Risikobereitschaft zeigen

Daraus ergibt sich im weiteren Sinne:

- Informationen stehen nicht kostenlos zur Verfügung und sind asymmetrisch verteilt
- Transaktionen sind mit Kosten verbunden

Die Neue Institutionenökonomik besteht aus mehreren methodologisch verwandten Ansätzen, die sich gegenseitig überlappen, ergänzen, teilweise aber auch unterscheiden (PICOT et al. 2005 S. 46). Die Hauptansätze sind die Theorie der Verfügungsrechte, die Agency-Theorie und die Transaktionskostentheorie.

3.3 Theorie der Verfügungsrechte (Property Rights Theory)

Gegenstand der Theorie der Verfügungsrechte ist die Übertragung bzw. Allokation von (Verfügungs-)Rechten an Gütern.⁴⁶⁷ Diese Theorie stellt die Analyse der Verfügungsrechte in den Mittelpunkt und thematisiert die ökonomischen Folgen, die mit einer bestimmten Verteilung dieser Rechte verbunden sind. Mittelpunkt der Analyse wirtschaftlicher Transaktionen sind also nicht mehr Güter, sondern die Rechte an diesen Gütern. Der Wert eines Gutes wird nicht allein durch seine physischen Eigenschaften bestimmt, sondern auch

zelpersonen ansetzen, deren Handeln die zu untersuchenden Erscheinungen überhaupt erst entstehen lassen“ (RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 3).

⁴⁶⁵ Diese Annahmen sind in den einzelnen Theorien der Neuen Institutionenökonomik unterschiedlich stark ausgeprägt, so dass diese allgemeine Angabe sehr verkürzt ist, hier aber aus Vereinfachungsgründen erfolgt.

⁴⁶⁶ d.h. Akteure verfolgen ihre Eigeninteressen unter Zuhilfenahme von Listen (WILLIAMSON 1990 S. 54). WILLIAMSON (1990 S. 73) weist dabei ausdrücklich darauf hin, dass opportunistisches Verhalten eine Handlungsoption ist. Jedoch ist diese Möglichkeit stets als schlimmster Fall in Betracht zu ziehen. Opportunismus wird in der Neoklassik nicht angenommen.

⁴⁶⁷ Verfügungsrechte sind eine spezifische Ausformung von Institutionen. Durch ihre Verteilung werden institutionelle Regelungen geprägt, die sich auf die Nutzung (Zugang und Ausschluss) knapper Ressourcen, also auf das wirtschaftliche Handeln beziehen. Alle Verfügungsrechte an einer Ressource werden zusammen als Rechtsbündel bezeichnet.

durch die ausübbareren Handlungs- und Verfügungsrechte (PICOT et al. 2005 S. 46).

Die Theorie der Verfügungsrechte geht je nach betrachtetem Objekt auf verschiedene Autoren zurück. Neben COASE (1960) legte DEMSETZ (1967) mit seinem Artikel „Towards a Theory of Property Rights“ einen Grundstein für die folgende Auseinandersetzung um die Theorie der Verfügungsrechte. ALCHIAN und DEMSETZ (1972) untersuchten die Verteilung von Verfügungsrechten innerhalb verschiedener Unternehmungen, die dabei als Vertragsbündel zwischen Kapitalgebern, Arbeitnehmern, Kunden und Lieferanten betrachtet wird.⁴⁶⁸ Dieser Ansatz wurde von FAMA und JENSEN (1983a) weitergeführt. OSTROM (1990) und BROMLEY (1991) erweiterten die klassische Theorie der Verfügungsrechte in Bezug auf natürliche Ressourcen und ihr institutionelles Umfeld.

Abschnitte	Inhalt	Einordnung
3.3.1 Verteilung der Verfügungsrechte und deren Wirkung	Verdeutlichen, was sich hinter den Optionen der Organisationsstrukturentscheidungen einer Kommune im Zusammenhang mit ihren Forstbetrieben verbirgt	positiv
3.3.2 Beschreibung der Status-quo-Organisationsstruktur im Lichte der Theorie	Beschreibung der Einbindung kommunaler Forstbetriebe in das institutionelle und kommunale Umfeld sowie Beschreibung der Status-quo-Organisationsstruktur und der ökonomischen Folgen ihrer Verfügungsrechteanordnung	positiv/ normativ
3.3.3 Operative Ebene: Alternative Gestaltungsmöglichkeiten	Beschreibung und Diskussion der alternativen Möglichkeiten zum Status quo (Änderung der Betriebsleitung: Wer? Änderung der Organisationsform: Wie?)	normativ
3.3.4 Wichtige Aspekte für die Entscheidungsfindung im Lichte der Theorie	Erarbeitung von Aspekten, die für eine konkrete Entscheidung im Lichte der Theorie der Verfügungsrechte wichtig erscheinen	normativ

Tabelle 24: Gliederung und Inhalte des Abschnittes 3.3.

⁴⁶⁸ Dieser Ansatz ist von JENSEN und MECKLING (1976) in Richtung Agency-Theorie weiterentwickelt worden. Siehe hierzu Abschnitt 3.4.

3.3.1 Verteilung der Verfügungsrechte und deren Wirkung

Verfügungsrechte und ihre Verteilung

In der Literatur zur allgemeinen Theorie der Verfügungsrechte werden vier Rechtsgruppen unterschieden.⁴⁶⁹

- das Recht, eine Ressource zu nutzen (usus)
- das Recht, die Erträge einzubehalten (usus fructus)
- das Recht, die Form oder die Substanz der Ressource zu verändern (abusus)
- das Recht, die Rechte zu übertragen (transfer)

Auf der einen Seite lassen sich diese Rechtskategorien inhaltlich in weitere Unterkategorien einteilen. Unter das usus-Recht fallen beispielweise die klassischen Managementrechte: Planen, Koordinieren, Durchsetzen und Überwachen. Zum usus zählen mithin nicht nur Rechte der praktischen Ausführung der Nutzung, sondern auch das Recht zu entscheiden, wie die Nutzung erfolgen soll; der Begriff umfasst damit auch das Recht, die Ziele für die Nutzung zu definieren.

Auf der anderen Seite können die Rechte auch zu zwei Oberkategorien zusammengefasst werden: Usus und abusus können zusammen als Ressourcenverwendungsrechte bzw. Koordinationsrechte bezeichnet werden. Usus fructus und transfer „sichern ihrem Halter dagegen zu, dass er das sogenannte Residuum aus der Ressourcenverwendung einbehalten darf. Sie sind also Residualansprüche“ (PICOT et al. 2005 S. 246).⁴⁷⁰

Von jedem der Verfügungsrechte gehen Anreize aus, in einer gewissen Art und Weise mit dem Gut umzugehen. Sind die Rechte beim Eigentümer gebündelt, ist

⁴⁶⁹ Vgl. hierzu FURUBOTN/PEJOVICH (1972 S. 1148), ALCHIAN/DEMSETZ (1972 S. 783). In dieser Arbeit wird die Terminologie von SCHMIDT (1999 S. 25) verwendet. Anstelle des Rechts, ein Verfügungsrecht zu übertragen, wird in der allgemeinen Ökonomie meist das Liquidationsrecht genannt. Im forstlichen Sektor ist eine vollständige Liquidation des Waldvermögens gesetzlich nicht möglich, daher wird in dieser Arbeit von vorneherein statt des Begriffs „Liquidationsrecht“ der Begriff „transfer“ (das Recht, Rechte zu übertragen; beinhaltet auch den Verkauf) verwendet. Vgl. hierzu VOIGT (2002 S. 65), der statt transfer den Begriff venditio verwendet.

⁴⁷⁰ Das Residuum wird dabei als das verstanden, was übrig bleibt, nachdem alle durch Gesetze und Verträge legitimierten Ansprüche anderer auf das Ergebnis der Ressourcenverwendung abgedeckt wurden. Es ist also eine unbestimmte Restgröße (PICOT et al. 2005 S. 246 f.).

der Anreiz zum effizienten Umgang mit der Ressource am größten, da der Eigentümer bzw. dessen Nachkommen auch die Konsequenzen seines Handelns tragen. Daraus kann gefolgert werden: „je vollständiger der Handelnde von den Auswirkungen seines Umgangs mit Ressourcen profitiert, desto größer ist sein Anreiz, sie optimal zu pflegen und zu verwenden“ (PICOT/WOLFF 1994 S. 66).

Gründe für die Übertragung von Verfügungsrechten sind meist die in Abschnitt 3.2. genannte Knappheit und ungleiche Verteilung von materiellen Ressourcen, Fähigkeiten, Wissen und Informationen. Eine Übertragung kann auf dem Markt, innerhalb einer Unternehmung durch organisatorische Regelungen oder innerhalb einer Kooperationsbeziehung durch formale oder informelle Institutionen erfolgen. Die Verteilung der Verfügungsrechte innerhalb einer Unternehmung ist überwiegend mit einer Trennung von Koordinations- und Residualrechten verbunden.⁴⁷¹ Ein typisches Beispiel ist die Aktiengesellschaft: An den Manager werden durch die Übertragung der Koordinationsrechte Entscheidungsbefugnisse in Bezug auf die Umsetzung von Unternehmensziele delegiert. Diese Ziele werden durch den Eigentümer vorgegeben.

Der Terminologie von FAMA und JENSEN (1983a S. 303 f.) folgend⁴⁷² überträgt der Eigentümer dem Manager die Rechte,

- Vorschläge für die Nutzung der Ressource und für die Gestaltung vertraglicher Strukturen zu unterbreiten („Initiation“) und
- beschlossene Entscheidungen auszuführen („Implementation“),

während sich der Eigentümer die Rechte vorbehält,

- Vorschläge auszuwählen, die umgesetzt werden sollen („Ratification“) und

⁴⁷¹ Ausnahme bilden die Eigentümer-Unternehmungen. Darunter fallen Personenunternehmungen, aber auch Personengesellschaften im kleineren Kreis und Kapitalgesellschaften mit dominanten Eigenkapitalgebern, die gleichzeitig Geschäftsführer sind. Von einer eigentümerkontrollierten Unternehmung spricht man, wenn mehr als 10 % Kapitalanteile in einer Hand liegen (vgl. KAULMANN 1987 S. 55). Als weitere Kategorien nennt KAULMANN (1987) neben manager- und eigentumskontrollierten Unternehmungen unternehmungskontrollierte Unternehmungen (ein Unternehmen hält Anteile an einem anderen) sowie mitbestimmte Unternehmungen, bei denen den Mitarbeitern Verfügungsrechte an der Unternehmung zugewilligt werden (vgl. KAULMANN 1987 S. 91, 115 ff., 150 ff.).

⁴⁷² FAMA und JENSEN (1983a S. 303 f.) verwenden diese Terminologie allerdings in Anwendung der Agency-Theorie im Bereich des Entscheidungsmanagements. Der hier

- die Ausführung der Entscheidungen zu kontrollieren („Monitoring“).

Durch diese Übertragung von Verfügungsrechten hat jeder der betroffenen Akteure nur eingeschränkte Möglichkeiten, Verfügungsrechte auszuüben. In diesem Zusammenhang wird von einer Verdünnung von Verfügungsrechten gesprochen, wenn:⁴⁷³

- nicht alle Rechte dem gleichen Akteur zugeordnet werden (Grad der Vollständigkeit der Rechtszuordnung)
- die zugeordneten Rechte gleichzeitig auf mehrere Personen verteilt sind (Anzahl der Träger von Verfügungsrechten)
- eine Zuordnung auf Akteure nicht eindeutig möglich ist (Eindeutigkeit der Rechtszuordnung).

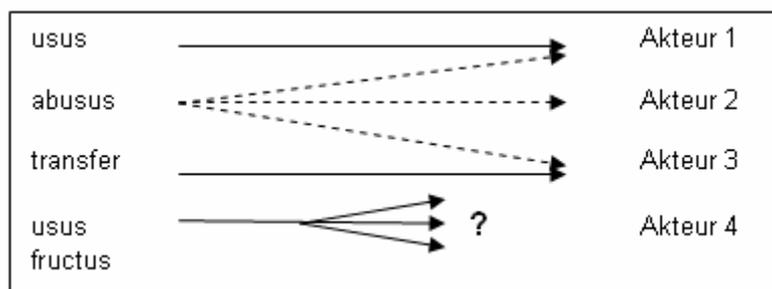


Abbildung 21: Modellhaftes Beispiel für die Verdünnung von Verfügungsrechten

- Grad der Vollständigkeit: \longrightarrow
- Anzahl der Träger von Verfügungsrechten: \dashrightarrow
- Eindeutigkeit der Zuordnung untereinander $\begin{matrix} \nearrow \\ \rightarrow \\ \searrow \end{matrix}$

Abbildung 21 zeigt modellhaft das Phänomen der Verdünnung von Verfügungsrechten:

betrachtete Aspekt wird in dem entsprechenden Abschnitt 3.4.3 noch einmal aufgegriffen.

⁴⁷³ Nach PICOT et al. (2005 S. 47); ergänzt um den Aspekt der Eindeutigkeit der Rechtszuordnung in Anlehnung an COASE (1960). Das „Coase-Theorem“ besagt, dass in einer Null-Transaktionskostenwelt eine vollständige und eindeutige Zuordnung der Rechte auf Akteure durch Verhandlung der Beteiligten zur effizienten Aufteilung von Ressourcen führt. Dies ist aufgrund der Existenz von Transaktionskosten nicht möglich.

Durch eine Verdünnung von Verfügungsrechten wird der Anreiz der Akteure, sorgfältig mit einer Ressource umzugehen, geschwächt bzw. ist nicht mehr gegeben. Um dem begegnen zu können, werden drei Handlungsstrategien verfolgt: (1) Die vollständige bzw. eindeutige Zuordnung der Verfügungsrechte zu einem Eigentümer. (2) Die Nutzung von Mechanismen, die eine ähnliche Wirkung haben wie Eigentum⁴⁷⁴ selbst (Eigentumssurrogate). (3) Das Ergreifen von Maßnahmen, die dazu führen, dass sich derjenige, der die Verfügungsrechte erhält, im Sinne des Eigentümers effizient verhält. Letzteres wird in Abschnitt 3.4. zur Agency-Theorie ausgeführt.

(1) Eine vollständige und eindeutige Zuordnung der Verfügungsrechte einschließlich ihrer Pflichten zu einem Akteur ist wegen der Spezifikationskosten bzw. Ausschlusskosten (im Folgenden vereinfacht Transaktionskosten⁴⁷⁵) nicht immer möglich.⁴⁷⁶ Dadurch entstehen externe Effekte⁴⁷⁷, die zu gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsverlusten führen. Die Transaktionskosten einer Internalisierung (Zuordnung der Verfügungsrechte) externer Effekte können prohibitiv hoch sein - beispielsweise bei öffentlichen Gütern. Daher scheint eine Abwägung zwischen der Notwendigkeit der Internalisierung von externen Effekten und der dabei entstehenden Transaktionskosten erforderlich. PICOT et al. (2005 S. 47) sprechen in diesem Zusammenhang von einem kombinierten Vorteilhaftigkeitskriterium. Die Verfügungsrechte müssen demnach so zugeordnet werden, dass die Wohlfahrtsverluste durch externe Effekte und die

⁴⁷⁴ Hier gebraucht im Sinne von bei einem Akteur gebündelte Verfügungsrechte, die nicht von „allgemeiner Zugänglichkeit“ (open access) sind, so dass die Qualität von Handlungen mit der Notwendigkeit, die Handlungsfolgen zu tragen, korreliert ist. Eigentum im juristischen Sinne wird durch Grundbucheintrag geregelt. In § 903 BGB wird die Wahrnehmung der Verfügungsrechte geregelt.

⁴⁷⁵ Transaktionskosten umfassen noch weitere Kostenkategorien (ausführlich hierzu Abschnitt 3.5.2 zur Transaktionskostentheorie). Dabei handelt es sich um Kosten, die bei der Übertragung von Gütern oder Leistungen sowie von Verfügungsrechten entstehen.

⁴⁷⁶ Umweltprobleme erklären sich gerade „aus der Unmöglichkeit einer restlosen Zuordnung von Verfügungsrechten über Naturschätze an Einzelpersonen“ (RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 89 f.). Siehe hierzu oben die Ausführungen zum Coase-Theorem (COASE 1960).

⁴⁷⁷ Darunter versteht man nicht erfassbare und bewertbare gegenseitige Einwirkungen von Wirtschaftssubjekten, die nicht über den Markt entlohnt werden. Nach WILLIAMSON (1990 S. 279) entstehen externe Effekte gewöhnlich dort, wo die Betroffenen nicht in vertraglich geregelten Beziehungen zueinander stehen.

Transaktionskosten ihrer Internalisierung in ihrer Summe minimiert werden.⁴⁷⁸ Zwischen der Vermeidung von Wohlfahrtsverlusten durch externe Effekte und den dabei entstehenden Transaktionskosten besteht hier eine Trade-off-Beziehung.⁴⁷⁹ Als Aktionsvariable dient dabei die Konzentration bzw. Verdünnung von Verfügungsrechten (PICOT et al. 2005 S. 142).

(2) Eigentumssurrogate haben ähnliche Anreizeffekte wie Eigentum selbst. Sie tragen dazu bei, dass die durch verdünnte Verfügungsrechte hervorgerufenen externen Effekte bzw. Wohlfahrtsverluste abgeschwächt werden (PICOT et al. 2005 S. 52). Als Eigentumssurrogate werden von den Theoretikern der Verfügungsrechtetheorie in erster Linie der Wettbewerb durch marktlichen Druck und die Art der Entlohnung bezeichnet. In der vorliegenden Arbeit werden beide Kategorien zusammen als „harte“ Eigentumssurrogate⁴⁸⁰ bezeichnet, Effekte des Wettbewerbs durch marktlichen Druck dabei als marktliche Eigentumssurrogate. Auf den Aspekt der Art der Entlohnung und ihre Anreizwirkung wird im Abschnitt 3.4. im Kontext der Agency-Theorie eingegangen.

Zu den marktlichen Eigentumssurrogaten gehört der Wettbewerb:⁴⁸¹

- auf dem Kapitalmarkt (bezogen auf den Zusammenhang zwischen Leistung des Managements und Marktwert des Unternehmens)⁴⁸²

⁴⁷⁸ „Marginalanalytisch betrachtet ist die Effizienzgrenze der Internalisierung externer Effekte erreicht, sobald der Grenzinternalisierungsnutzen von den Grenztransaktionskosten aufgewogen wird. Wird die Effizienzgrenze überschritten, übersteigen die zusätzlich in Kauf zu nehmenden Spezialisierungs-, Zuordnungs-, Übertragungs- und Durchsetzungskosten die zusätzlichen Internalisierungsvorteile“ (PICOT et al. 2005 S. 389). „Auf jeder Institutionenebene sind jeweils nur die entscheidungsrelevanten Transaktionskosten und Wohlfahrtsverluste zu berücksichtigen. Beispielsweise sind bei der Frage, ob ein Unternehmen in Form einer GmbH oder AG gegründet werden soll, die Kosten der Installation des Handels- und Aktienrechts nicht entscheidungsrelevant“ (PICOT et al. 2005 S. 53).

⁴⁷⁹ Bezeichnet ein den Zielkonflikt kompensierendes Tauschen.

⁴⁸⁰ Durch die „harten“ Eigentumssurrogate wirken Kräfte, die einen „Zwang“ zum Handeln im Eigentümerinteresse erzeugen. Zu empirisch gestützten Aussagen zu Eigentumssurrogaten und den Schwierigkeiten diese zu messen siehe KAULMANN (1987 S. 80 ff.).

⁴⁸¹ Von der Ausdrucksweise sind die folgenden Aussagen auf Kapitalgesellschaften bezogen. Sie sind allerdings auf alle Betriebe, die eine Verdünnung der Eigentumsrechte aufweisen, in unterschiedlicher Ausprägung übertragbar.

⁴⁸² Ein niedriger Kurswert (als Resultat entsprechend unzureichender Arbeitsleistungen des Managements) kann zu einer Verschlechterung der Außenfinanzierung führen und

- auf den Gütermärkten (ineffizientes Verhalten kann zum Konkurs des Unternehmens führen und damit zum Verlust des Arbeitsplatzes)
- auf dem Arbeitsmarkt (der Manager kann bei Fehlleistung durch einen anderen ersetzt werden)⁴⁸³

Daneben wird in dieser Arbeit auch von der Existenz „weicher“ Eigentumssurrogate⁴⁸⁴ ausgegangen, die ebenfalls die Notwendigkeit einer Internalisierung von externen Effekten abschwächen.⁴⁸⁵ Dazu zählen soziokulturelle Faktoren wie z.B. gemeinsame Werteorientierungen und Normen. In diesem Zusammenhang sind auch die Unternehmenskultur und informelle Institutionen von Verhaltensweisen sowie Vertrauen zu nennen. Eine solche Betrachtung erweitert das Theoriegebäude der klassischen Theorie der Verfügungsrechte erheblich. Die Opportunismusannahme wird zum Teil „aufgeweicht“. Eine entsprechende Auseinandersetzung erfolgt in Abschnitt 3.4.4.

Es gibt also Situationen, in denen eine vollständige Zuordnung von Verfügungsrechten wegen der Transaktionskosten nicht effizient ist⁴⁸⁶ d.h. dass eine Verdün-

schränkt damit den Handlungsspielraum des Managers ein. Des Weiteren kann es zu einer Übernahme des Unternehmens kommen, die in der Regel zu einer Entmachtung und Entlassung des Managements führt (vgl. hierzu ausführlicher KAULMANN 1987 S. 66 f.; PICOT/MICHAELIS 1984 S. 263 f.).

⁴⁸³ Bei großen Unternehmungen mit Streubesitz dient der Aufsichtsrat als Kontrollorgan, das die Interessen der Kapitaleigner vertritt und Vorstandsmitglieder bei abweichendem Verhalten entlassen kann.

⁴⁸⁴ Durch die „weichen“ Eigentumssurrogate wirken „Kräfte“, die die Wahrscheinlichkeit zum Handeln im Eigentümerinteresse erhöhen. Ausführlich hierzu siehe Abschnitt 3.4.4.

⁴⁸⁵ Zur Unterscheidung werden den harten die weichen Eigentumssurrogate gegenübergestellt. Die Bezeichnung „weiche Eigentumssurrogate“ wird hier als „Terminus technicus“ von der Verfasserin für diese Arbeit eingeführt.

⁴⁸⁶ PICOT et al. (2005 S. 51 f.) benennen drei „Umweltbedingungen“, bei denen prohibitive Transaktionskosten bedingen, dass die Verdünnung der Verfügungsrechte der Beteiligten effizient ist. Diese sind neben den bereits vorgestellten (1) Eigentumssurrogaten: (2) untrennbare Produktionsprozesse (Teamproduktion) und (3) Hebeleffekte.

(2) Das Prinzip der Zuordnung von Verfügungsrechten ist auch auf Module möglich: Verfügungsrechte werden prozessbezogen konzentriert auf die Module in funktional und hierarchisch organisierten Unternehmen übertragen; Beispiel: Profit-Center.

(3) Hebeleffekte verstärken die Handlungen ökonomischer Akteure um ein Vielfaches. Es ist nicht möglich Institutionen zu gestalten, die alle Handlungsfolgen dem Handelnden selbst zuweisen; Beispiel: „Das ‚Instrument‘ Flugzeug potenziert die möglichen Einkommens- und Nutzenfolgen der Handlungen (...) des Piloten. (...) Die Schäden eines möglichen Flugzeugunglückes übersteigen bei weitem die Garantiefähigkeit eines Pilo-

nung von Verfügungsrechten vorzuziehen ist, beispielsweise in der Form einer gemeinschaftlichen Nutzung von Ressourcen. Ob eine entsprechende Variante vorteilhaft ist, ist nicht zuletzt abhängig von der betrachteten Ressource und dem bestehenden soziokulturellen System (BROMLEY 1991 S. 33). Beide Aspekte haben ebenfalls Auswirkungen auf die Möglichkeit, marktliche Eigentumsurrogate einzusetzen.

Verfügungsrechte und die Ressource Wald

Bei Wald handelt es sich um eine Ressource, die neben den Eigenschaften privater Güter im hohen Maße Eigenschaften von öffentlichen Gütern aufweist. OSTROM (2000) spricht in diesem Zusammenhang von einer „gemeinsam genutzten Ressource“ (common-pool resource).⁴⁸⁷ SCHLAGER und OSTROM (1992 S. 250 f.) unterteilen die Verfügungsrechte an gemeinsam genutzte Ressourcen in:

- das Recht, die Ressource zu betreten (access),
- das Recht, Produkte der Ressource zu nutzen (withdrawal),
- das Recht, die Ressource zu regulieren (management),
- das Recht, andere von der Nutzung auszuschließen (exclusion) und
- das Recht, die Verfügungsrechte an der Ressource zu veräußern (alienation).

Die in Abschnitt 3.3.1 erläuterten Verfügungsrechte *usus*, *usus fructus*, *abusus* und *transfer* lassen sich in SCHLAGERs und OSTROMs Kategorien wiederfinden, müssen jedoch um das Recht zur *exclusion* ergänzt werden.

OSTROM (1990) betrachtet die Probleme, die bei der Verwaltung und Kontrolle gemeinsam genutzter Ressourcen entstehen können. Ihre Ausführungen zum nachhaltigen Umgang mit einer gemeinsam genutzten Ressource sind aufgrund der großen Unterschiede zwischen den Nutzergruppen des Waldes in entwickelten Ländern wie Deutschland mit gesetzlichen Regelungen und

ten“ (PICOT et al. 2005 S. 51). Auf die Aspekte (2) und (3) wird im Folgenden nicht näher eingegangen, da sie nicht zentral für die vorliegende Arbeit sind.

⁴⁸⁷ OSTROM (2000 S. 337 f.) definiert eine „gemeinsam genutzte Ressource“ als ein ökonomisches Gut, das von zwei Eigenschaften geprägt wird: (1) „it is costly to exclude individuals from using the good either through physical barriers or legal instruments“ (Eigenschaft eines öffentlichen Gutes), (2) “the benefits consumed by one individual

„Wohlstand“ und Entwicklungsländern nicht vollständig auf die deutschen Verhältnisse übertragbar. Trotzdem sind die genannten Eigenschaften charakteristisch für die Waldnutzung und sollen in diese Betrachtung Eingang finden.

Berücksichtigung des bestehenden soziokulturellen Systems

Sind Verfügungsrechte allgemein zugänglich bzw. nicht eindeutig zugeordnet, so wird diese Eigenschaft als open access (allgemeine Zugänglichkeit) bezeichnet. Betrachtet man die Ressource Wald, so weisen einige Verfügungsrechte, die mit ihr in Zusammenhang stehen, sowohl den Charakter allgemeiner Zugänglichkeit (beispielsweise die Nutzung des Waldes als Sauerstoffquelle), als auch den Charakter beschränkter Zugänglichkeit auf (beispielsweise die erwerbswirtschaftliche Holznutzung). Sind Verfügungsrechte nur für eine bestimmte Gruppe von Akteuren zugänglich, so wird je nach Charakter dieser Gruppe von common oder state property gesprochen.⁴⁸⁸ Private property liegt dann vor, wenn die Verfügungsrechte nur einem Akteur zugeordnet werden.

Jede Art von Eigentum in Deutschland ist rechtlichen Beschränkungen unterworfen. Die Art der Beschränktheit ist jedoch davon abhängig, wer das Eigentum an der Ressource in rechtlicher Hinsicht hält. In Deutschland werden prinzipiell drei Waldeigentumsarten unterschieden: Privatwald, Körperschaftswald (Kommunalwald)⁴⁸⁹ und Staatswald.⁴⁹⁰ Für diese drei Kategorien existieren verschiedene Regelsysteme, die die Handlungssituation der Akteure gestalten, aber auch bestimmen, wer als handelnder Akteur überhaupt zulässig ist.

Um die Vernetztheit der Eigenschaften der Ressource, der Handlungen der Akteure sowie dem institutionellem Umfeld zu verdeutlichen, wird der Begriff des Regimes der Verfügungsrechte (property rights regime) verwendet (BROMLEY 1991 S. 2 f., S. 24 ff.). Unter Regime versteht man ein

substract from the benefits available to others“ (Eigenschaft eines privaten Gutes). Siehe auch Ostrom (1990).

⁴⁸⁸ Ausprägung von common oder state property ist je nach europäischem Land oder je nach deutschem Bundesland unterschiedlich; OSTROM und MCKEAN (1995 S. 4) bezeichnen common property auch als shared private property (vgl. hierzu auch BROMLEY 1990 S. 2 f.).

⁴⁸⁹ Zur Abgrenzung der Begriffe siehe Anhang 1.

⁴⁹⁰ Die Kategorie Staatswald umfasst den Wald im Besitz von Bund und Ländern.

institutionelles Arrangement, dessen Elemente die Nutzer bzw. Akteure, die knappe Ressource sowie die die Nutzung betreffenden Regelungen sind. BROMLEY (1991) unterscheidet private, gemeinschaftliche und staatliche Regime der Verfügungsrechte (private-, state-, common property regime) sowie Regime freier Zugänglichkeit (open access regime).⁴⁹¹ Eine einfache Übertragung dieser Regime auf die oben genannten Eigentumsarten ist nicht ohne weiteres möglich, da die Ausgestaltungsmöglichkeiten der Betriebe (Wer leitet den Betrieb?; In welcher Organisationsform wird er geleitet?) zwischen dem privaten, kommunalen und staatlichen Eigentum sehr variieren können. Dies wird im Folgenden durch die Betrachtung der Verfügungsrechteverteilung in der Status-quo-Organisationsstruktur und den möglichen Alternativen verdeutlicht.

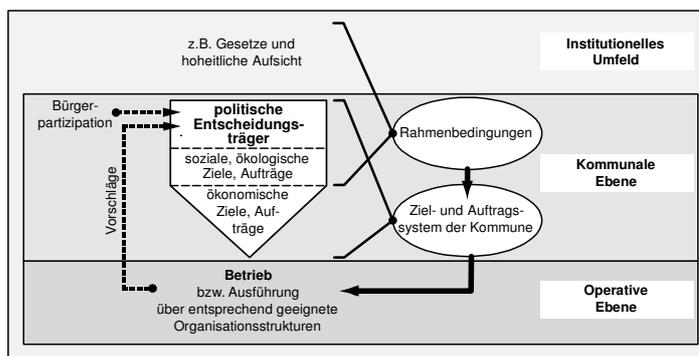
3.3.2 Beschreibung der Status-quo-Organisationsstruktur im Lichte der Theorie

Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit steht die Gestaltung der Organisationsstruktur kommunaler Forstbetriebe. Sie beinhaltet neben der Frage nach der vertraglichen Bindung der Betriebsleitung an die Kommune und damit an den Betrieb auch die Wahl der Organisationsform des Betriebs. Im Lichte der obigen Ausführungen geht es also um den Umfang der Übertragung von Verfügungsrechten: Die Kommune überträgt der Betriebsleitung ein Bündel von Verfügungsrechten, dessen Zusammensetzung je nach vertraglicher Bindung der Betriebsleitung und je nach Organisationsform variiert. Die gewählte Zuordnung von Verfügungsrechten besitzt entsprechend unterschiedliche Anreize für den Umgang mit der Ressource.

Dabei ist zu beachten, dass die Wahl durch das institutionelle Umfeld eingeschränkt und beeinflusst wird. Zur Verdeutlichung sei die Abbildung 14 „*Zusammenwirken der unterschiedlichen Ebenen bei der Erstellung eines Ziel- und Auftragsystems für kommunale Forstbetriebe*“ in Erinnerung gerufen.

⁴⁹¹ Die verschiedenen Regimes der Verfügungsrechte haben unterschiedlich ausgestaltete Anreizstrukturen (vgl. BRAUN 1999 S. 239).

Im Folgenden werden die Verfügungsrechte im Kontext der drei Ebenen (institutionelles Umfeld, kommunale Ebene und operative Ebene)



betrachtet. Schwerpunkt der Darstellung des institutionellen Umfelds bildet die Einschränkung der Verfügungsrechte für die kommunale und operative Ebene. Bei der Beschreibung der kommunalen Ebene werden die Inhalte der Verfügungsrechte in Verbindung mit der Organisationsstruktur erläutert. Die Betrachtung der operativen Ebene beinhaltet die Darstellung der Verteilung der Verfügungsrechte bei der Status-quo-Organisationsstruktur und die möglichen Alternativen sowie deren Konsequenzen. Entsprechend der Ebenen werden unterschiedliche Aspekte der Verfügungsrechte betrachtet.⁴⁹² Auf der Ebene des institutionellen Umfelds werden die Rechte eingeschränkt. Die „verbleibenden“ Rechte liegen bei der Kommune und können von dieser auf operativer Ebene an verschiedene Akteure übergeben werden, wodurch sich die Inhalte der Rechte jedoch nicht ändern. Daher erfolgt die Darstellung der Inhalte der Verfügungsrechte auf der kommunalen Ebene, während die Inhaber der Rechte durch die Vergabe der Betriebsleitung auf der operativen Ebene dargestellt werden.

Institutionelles Umfeld

Das institutionelle Umfeld umfasst sowohl ein rechtlich fixiertes Regelwerk als auch informelle „Spielregeln“ bzw. wird durch diese geprägt.⁴⁹³ Der bestehende gesetzliche Rahmen dient als formelle Institution dazu, negative externe Effekte der Forstwirtschaft mehr oder weniger zu begrenzen.⁴⁹⁴ Innerhalb dieses Rahmes

⁴⁹² Siehe die drei folgenden Tabellen 25, 26 und 27

⁴⁹³ Zu letzterem siehe PIES (1993 S. 86) sowie das Vier-Ebenen-Modell nach WILLIAMSON (2000) in Kapitel I 2.1.

⁴⁹⁴ Die Notwendigkeit des Umfangs und der Ausgestaltung des entsprechenden Rahmens scheint in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich beurteilt zu werden, betrachtet

kann die Kommune für ihr regional abgegrenztes Gebiet eigene institutionelle Rahmenbedingungen festlegen.⁴⁹⁵

Die Entscheidungen, die die Politiker im Rahmen der Gesetze treffen, können aufgrund der Eigenschaften des Waldes auch überörtliche und generationenübergreifende Folgen haben, die allerdings meist nur am Rande Eingang in die politischen Entscheidungen finden. Ein Beispiel für eine entsprechende Entscheidung ist der Entschluss zur Zertifizierung oder der Vertragsnaturschutz.

Die einzelnen Komponenten des Rechtsbündels werden durch die Vorgaben auf der Ebene des institutionellen Umfelds beeinflusst, wie Tabelle 25 zeigt:

man die unterschiedlichen gesetzlichen Anforderungen beispielsweise an die Qualifikation des Forstpersonals (vgl. hierzu Kapitel Teil II 1.3.6).

⁴⁹⁵ „Anscheinend brauchen selbstorganisierte und selbstverwaltete GNR [gemeinsam genutzte Ressourcen] einen Institutionenrahmen, in dem sich Aneignung, Bereitstellung, Überwachung, Durchsetzung, Konfliktlösung und Anordnungs-kompetenz bewältigen lassen – ebenso wie das in der Privateigentumswirtschaft der Fall ist. Im einzelnen werden sich die verschiedenen Fälle natürlich von einander unterscheiden und u.a. von lokalen Gegebenheiten abhängen“ (RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 123). Die gesetzlichen Lockerungen in den letzten Jahren bieten den Kommunen immer mehr die Möglichkeit wieder eigenständiger zu handeln und auch neue Wege durch eine eigene Zieldefinition einzuschlagen - beispielsweise über einen Rechtsformwechsel (siehe hierzu RUPPERT 2002b). Die Möglichkeiten sind jedoch noch immer sehr beschränkt.

	Gesetze auf EU-, Bundes- und Landesebene
Usus	<ul style="list-style-type: none"> Die Bewirtschaftung muss bundeslandspezifisch nach bestimmten Grundsätzen erfolgen z.B. nachhaltig, planmäßig, sachkundig In einigen Bundesländern gibt es weiterreichende Einschränkungen z.B. zum Pestizideinsatz u.ä. In einigen Ländern soll sich die Zielsetzung des Kommunalwaldes (unter Berücksichtigung der Belange der Kommune) an der des Staatswaldes orientieren bzw. ist eine Gemeinwohlverpflichtung vorgesehen Es besteht eine Ausschreibungspflicht für bestimmte Leistungen
Usus fructus	<ul style="list-style-type: none"> In einigen Ländern muss bei Verkauf von Waldteilen das Geld für forstliche Zwecke verwendet werden
Abusus	<ul style="list-style-type: none"> Wald darf nicht ohne Genehmigung in eine andere Landnutzungsart umgewandelt werden; Kahlhiebe ab bestimmten Flächengrößen bedürfen einer Genehmigung Zum Teil weiterreichende Vorschriften z.B. durch die Vorgabe, dass die Naturverjüngung standortheimischen Baumarten Vorrang zu geben ist
Transfer	<ul style="list-style-type: none"> Der Wald darf nicht liquidiert werden (im Sinne eines kompletten Einschlags und Verkauf des Holzes) Die Verkaufsrechte an Waldflächen (mit stehendem Bestand) sind in einigen Ländern eingeschränkt Rechte, die mit der Leitung des Betriebs verbunden sind, dürfen meist nur an einen beschränkten Personenkreis abgegeben werden
exclusion	Allgemeine Zugänglichkeit (open access): <ul style="list-style-type: none"> Freies Betretungsrecht der Bevölkerung (Erholung)⁴⁹⁶ Sammeln von Waldfrüchten, Waldpflanzen und Streu und Leseholz in kleinen Mengen Atmen der Luft; Schutz durch Artenvielfalt u.ä.

Tabelle 25: Einschränkungen der Verfügungsrechte durch das institutionelle Umfeld⁴⁹⁷

Dabei ist zu beachten, dass nicht nur die Verfügungsrechte an sich eingeschränkt sind, sondern in fast allen Bundesländern auch Vorschriften darüber bestehen, an wen die Verfügungsrechte übertragen werden dürfen.⁴⁹⁸ Auch die Wahl der

⁴⁹⁶ Das freie Betretungsrecht der Bevölkerung wird durch einen gesetzlichen Handlungsrahmen eingegrenzt (z.B. darf der Wald nicht gefährdet, beschädigt oder verunreinigt sowie die Erholung anderer beeinträchtigt werden; Radfahren und Reiten sind nur auf Straßen und Wegen gestattet (vgl. beispielsweise § 37 Abs. 1 und 3 Landeswaldgesetz Baden-Württemberg).

⁴⁹⁷ In zu vielen Bereichen sind Ausnahmen möglich, die über Verwaltungsvorschriften oder durch Genehmigungen der forstlichen Behörden in konkreten Fall erfolgen (siehe beispielsweise § 16 Abs. 3 Landeswaldgesetz Baden-Württemberg). Die Einteilung in die unterschiedlichen Kategorien ist aufgrund der Eigenschaft der forstlichen Produktion als Kuppelproduktion nicht eindeutig möglich. Beispielsweise geht mit der Nutzung (usus) auch eine Veränderung (abusus) der Ressource einher, und eine vollständige Liquidation des Waldbestandes kann zu einer Änderung der Landnutzungsart führen. Das Problem der eindeutigen Trennung gilt ebenfalls für die zwei folgenden tabellarischen Kategorisierungen.

⁴⁹⁸ Dies betrifft die vorgeschriebene berufliche Qualifikation.

Organisationsform ist durch rechtliche Vorgaben beschränkt. Diese Beschränkungen sind jedoch nicht forstspezifisch (Waldgesetz), sondern kommunalspezifisch (z.B. Gemeindeordnung) und werden in Kapitel II 1.3. beschrieben.

Aufgrund des eingeschränkten exclusion-Rechts und der nicht möglichen eindeutigen Zuordnung einiger Rechte (z.B. Luft), muss bei der Nutzung der Ressource Wald von vorneherein von einer Verdünnung von Verfügungsrechten gesprochen werden. Ein gesondert zu erwähnender Bestandteil des institutionellen Umfeldes ist das regionale Umfeld, in das die Kommune eingebunden ist. Dieses hat sowohl Auswirkungen auf die Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Forstbetriebe auf der operativen Ebene (z.B. betreffs der Möglichkeit Kooperationen zu bilden), als auch auf das Angebot von potenziellen Betriebsleitern.⁴⁹⁹

Kommunale Ebene

Kommunaler Wald kann in Anlehnung an die obigen Ausführungen als eine gemeinsam genutzte Ressource (common pool resource) bezeichnet werden. Die Möglichkeit der Nutzung ist zum Teil beschränkt, da z.B. nicht jeder Bürger das Recht hat, Holz zu ernten, sondern dies durch die Kommune (im Sinne eines „korporativen Akteurs“⁵⁰⁰, bestehend aus den politischen Vertretern der Bürger - Bürgermeister, Gemeinderat, Fachausschuss u.ä. - und ihrer Verwaltung⁵⁰¹) geregelt wird. Man kann daher auf der kommunalen Ebene zwischen zwei Betrachtungs“einheiten“ unterscheiden: (1) die Bürger und (2) die Kommune. Der einzelne Bürger gibt im Rahmen des deutschen Rechtssystems den größten Teil der Nutzungsrechte (und Pflichten) an die Kommune ab.⁵⁰² Nicht umsonst

⁴⁹⁹ Dies ergibt sich aus der empirischen Untersuchung der Verfasserin und wird in den Abschnitten 5-8 entsprechend erläutert.

⁵⁰⁰ Vgl. hierzu Abschnitt 3.4.3 sowie HOMANN/SUCHANEK (2000 S. 30).

⁵⁰¹ Eine ausführliche Darstellung erfolgte in Kapitel II 1.4.2.

⁵⁰² Ausnahme bilden zum einen alte Rechte (z.B. Bürgerholzrechte), durch die Teile der Komponenten usus und usus fructus bestimmten Individuen der Gemeinde übertragen werden (zu diesen alten Nutzungsrechten siehe SCHULER 1996 S. 39 f., 104 f.). Zum anderen können Schutzrechte bei besonderen territorialen Lagen von Kommunen, beispielsweise unterhalb eines Bergwaldes, auch einzelnen Bürgern zugeordnet werden. Diese speziellen Aspekte werden im Folgenden jedoch nicht im Mittelpunkt der Betrachtung stehen.

Es besteht eine Eigentumsverdünnung durch viele Wähler. Die Einflussnahme der Wähler erfolgt indirekt über die Politiker. Sie ist selten und unspezifisch (weitere Ausführungen zur Eigennutzenmaximierung von Politikern und Bürokraten siehe Abschnitt 3.4.3 zur Prinzipal Agent Beziehung und Bürokratietheorie).

spricht FINGER (2006) von einem Übergang von gemeinsamem Wald zu kommunalem Wald.⁵⁰³ Dieser Terminologie folgend wird in der vorliegenden Arbeit nicht von einem gemeinschaftlichen Regime der Verfügungsrechte, sondern von einem kommunalen Regime der Verfügungsrechte gesprochen, wobei eine eindeutige Zuordnung des Kommunalwaldes zu einem kommunalen Regime aus mehreren, im Folgenden genannten Gründen, nicht möglich ist. Als Betrachtungseinheit wird hauptsächlich die Kommune gewählt. Die Bürger als Akteure werden dann explizit in die Betrachtung einbezogen, wenn dies zu einem Erkenntnisgewinn führt.

Eine andere Art von gemeinschaftlichem Regime kann durch die Kooperation mit anderen Akteuren entstehen, wie zum Beispiel durch eine Forstbetriebsgemeinschaft (FBG) oder einen Zweckverband. Diese Art der Zusammenarbeit wird hier als kooperatives Regime der Verfügungsrechte bezeichnet.

Die Kommune hat folgende Rechte inne:

	„Inhalt“ der Rechte
Usus	<ul style="list-style-type: none"> • Holznutzung • direkt Erholungs- und Schutzleistungen erzeugen • Ziele zu definieren und deren Umsetzung zu kontrollieren
usus fructus	<ul style="list-style-type: none"> • Einnahmen/Ausgaben oder Gewinn/Verlust durch die Nutzung der Ressource • Indirekte Einnahmen durch Steigerung touristischer Attraktivität • Immaterielle Erholungs- und Schutzleistungen
Abusus	<ul style="list-style-type: none"> • Wahl des Waldbausystems
transfer	<ul style="list-style-type: none"> • Vergabe der voranstehenden Rechte an Dritte (im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen) • Verkauf (z.T. eingeschränkt)
exclusion	<ul style="list-style-type: none"> • Dritte von der Ausübung der voranstehenden Rechte auszuschließen, ausgenommen die immateriellen usus-fructus-Komponenten

Tabelle 26: Inhalte der Verfügungsrechte auf kommunaler Ebene

Betrachtet man die usus-Komponente genauer, so wird deutlich, dass man hier etliche Unterkategorien ableiten kann. Dazu gehören z.B. Planung, Verwaltung, Pflege, Einschlag, Holzverkauf, Jagd, Neuanlage und Instandhaltung von Erholungseinrichtungen, Beschaffung von Saatgut und Pflanzen, Ausbildung,

⁵⁰³ Zur inhaltlichen Bestimmung des Begriffs des common property regimes siehe BROMLEY (1991 S. 25 ff.). Er unterscheidet unterschiedliche common property regimes, unter anderem solche in der entwickelten Welt, die dadurch charakterisiert werden, dass sie von Autoritäten gemanagt werden.

Personalhoheit oder Vertretungsrecht. Allgemeiner gesprochen handelt es sich dabei um Rechte über den Einsatz von Human-, Sach- und Finanzkapital. Betrachtet man das Recht, Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren, so können dabei im Rahmen von Partizipationsprozessen auch Bürger direkt mitwirken. Je stärker von dieser Möglichkeit durch die Bevölkerung Gebrauch gemacht wird, desto eher könnte wieder von einem gemeinschaftlichen Regime der Verfügungsrechte gesprochen werden - wenn man allerdings davon ausgeht, dass die Bürger den Nutzen aus den Handlungen ziehen, der aus den definierten Zielen resultiert und die Bürger auch die „Richtigkeit“ dieser Handlungen, soweit es ihnen möglich ist, kontrollieren.⁵⁰⁴

Der Begriff *Usus fructus* umfasst verschiedene Produkte, die sowohl materiellen (Holz, seine Nebenprodukte u.ä. bzw. der Erlös aus deren Verkauf) als auch immateriellen (Schutz- und Erholungsnutzen) Charakter besitzen können. Den *usus fructus* an den materiellen Produkten erhält die Kommune (je nach Art der Rechnungslegung: Einnahmen/ Ausgaben bzw. Gewinn/ Verlust). Man könnte in diesem Zusammenhang argumentieren, dass die Bürger indirekt über finanzierte Leistungen der Kommune am *usus fructus* partizipieren.⁵⁰⁵

Ein weiterer indirekter Nutzen für bestimmte Bürger und die Kommune kann die Steigerung der touristischen Attraktivität der Kommune sein, wenn etwa aufgrund verbesserter Erholungsmöglichkeiten mehr Touristen in die Kommune kommen und dort beispielsweise Hotels nutzen, eine Kurtaxe zahlen etc.. Die Bürger können am *usus fructus* auch direkt durch die Nutzung von Erholungseinrichtungen und die Wirkung von Schutzleistungen teilhaben. Diese Möglichkeit steht allen Menschen offen. Unzweifelhaft werden diese Möglichkeit jedoch vorrangig Ortsansässige bzw. ein spezieller Touristenkreis nutzen.

Die Kommune kann die ihr zustehenden Rechte auf dritte Personen übertragen (Näheres siehe im Folgenden).

Operative Ebene

Auf der operativen Ebene geht es um die Umsetzung der Ziele der Kommune für ihren Forstbetrieb. Damit stehen die Organisationsstrukturen des Betriebes im

⁵⁰⁴ “Create a common property regime to make resource management decisions jointly” (OSTROM/MCKEAN 1995 S. 5).

⁵⁰⁵ Vgl. hierzu SCHMIDT (1999 S. 74) analog zur Staatsforstverwaltung.

Vordergrund d.h. die Optionen in den Bereichen Betriebsleitung und Organisationsform. Beide Optionsbereiche bedingen Entscheidungen, welche die Verteilung von Verfügungsrechten betreffen.

Das Rechtsbündel, das von der Kommune an die Betriebsleitung übergeben wird, kann unterschiedlich ausgestaltet werden. Es umfasst dabei zum größten Teil usus-Komponenten. Auch Teile der usus-fructus- (z.B. durch eine Qualitätsprämie), der abusus- (Baumartenwahl) und der transfer-Komponenten (Fremdvergabe innerhalb des Betriebes) können freilich zu diesem Bündel gehören.

Status quo:

Die Status-quo-Organisationsstruktur kann vereinfacht wie folgt beschrieben werden:

	Inhaber der Rechte
Usus	<ul style="list-style-type: none"> • Beamte der Landesforstbetriebe • (Kommune)
Usus fructus	<ul style="list-style-type: none"> • Kommune • Bürger, indirekt über finanzierte Leistungen der Kommune; direkt durch die Nutzung von Erholungseinrichtungen und die Wirkung von Schutzleistungen
Abusus	<ul style="list-style-type: none"> • Kommune • gelegentlich die Beamte der Landesforstbetriebe
transfer	<ul style="list-style-type: none"> • Kommune
exclusion	<ul style="list-style-type: none"> • Kommune

Tabelle 27: Aufteilung des Verfügungsrechtsbündels bei der Status-quo-Organisationsstruktur

Es kann von einer erheblichen Verdünnung der Verfügungsrechte ausgegangen werden, da die Rechte verschiedenen Akteuren zugeordnet und diese wiederum auf mehrere Personen verteilt sind. Zudem liegt eine Trennung der Koordinations- und Residualrechte vor. Es muss also nach der Möglichkeit der Beschränkung des dadurch entstehenden opportunistischen Spielraumes der Betriebsleitung durch marktliche Eigentumssurrogate gefragt werden:⁵⁰⁶

⁵⁰⁶ Ausführlich zum Wettbewerb auf kommunaler Ebene siehe WEGENER (2002).

- Die Bedeutung des Kapitalmarktes bei der Finanzierung spielt aufgrund des geringen Kapitalumschlags von Forstbetrieben eher eine untergeordnete Rolle. Die Finanzierung erfolgt durch Mittel aus dem Gemeindehaushalt (vgl. Kapitel II 1.6.), was normalerweise einen Konkurs ausschließt. Eine disziplinierende Wirkung für die Betriebsleitung geht aber von der Möglichkeit aus, dass die Kommune sich aufgrund von Defiziten dazu entscheiden kann, ihren Wald zu verkaufen.⁵⁰⁷
- Bei der Betrachtung des Güterwettbewerbs muss unterschieden werden zwischen öffentlichen Gütern und privaten Gütern. Ein marktlicher Wettbewerb besteht um Holz- und Nebenprodukte sowie (eingeschränkt) um monetär messbare Erholungs- und Schutzdienstleistungen. Da ein Forstbetrieb aber auch Leistungen zu erbringen hat, die nicht monetär erfassbar und im Rechnungswesen abbildbar sind, kann auch dieses Surrogat nur eingeschränkt wirken. Die Möglichkeiten, Dienstleistungen in anderen Geschäftsfeldern anzubieten, ist für einen staatlichen Beamten nur eingeschränkt möglich. Ebenso werden die Möglichkeiten durch das eingeschränkte Wettbewerbsrecht öffentlicher Unternehmen begrenzt.⁵⁰⁸
- Der Arbeitsmarkt an Betriebsleitern ist relativ groß. Eine Auswahl erfolgt in der Regel über die berufliche Qualifikation. Die Kommune kann aber nur unter den von der Landesforstverwaltung für die Revierleitung vorgeschlagenen Beamten auswählen. Bezüglich der Betriebsleitung hat sie kein Wahlrecht.⁵⁰⁹ Eine disziplinierende Wirkung für den Betriebsleiter durch die Möglichkeit des Ausscheidens der Kommune aus dem Vertragsverhältnis mit dem Staat ist fraglich, da dies nichts an der Lebensanstellung der zuständigen Beamten ändert.⁵¹⁰

Marktliche Eigentumssurrogate sind somit in kommunalen Forstbetrieben, die in Regie geführt und von einem staatlichen Beamten geleitet werden, sehr schwach

⁵⁰⁷ Zu den rechtlichen Einschränkungen hierzu siehe Kapitel II 1.6.3 und 1.7.2.

⁵⁰⁸ Siehe hierzu Kapitel II 1.3.4. Zu Produktinnovationen in den Bereichen Umwelt und Erholung siehe MERTENS (2000).

⁵⁰⁹ Zur Differenzierung zwischen Revierleistung und Betriebsleitung siehe Kapitel II 1.1.1.

⁵¹⁰ Ausführlicher zu diesem Aspekt siehe Abschnitt 3.4.4. Diese Möglichkeit ist zudem in einigen Bundesländern nur beschränkt gegeben (siehe hierzu Kapitel II 1.3.6).

ausgeprägt. Dadurch ist der Zusammenhang zwischen dem Handeln der Betriebsleitung und den daraus entstehenden Konsequenzen schwach.⁵¹¹

Verstärkt wird dieses Problem durch folgenden Aspekt: Bei der Trennung von Koordinations- und Residualrechten bleiben dem Eigentümer die Rechte „Vorschläge der Leitung auszuwählen“ und „Kontrolle der Ausführung“ erhalten (FAMA/JENSEN 1983a vgl. Abschnitt 3.3.1). Dies ist im kommunalen Regiebetrieb mit staatlicher Beförderung zwar theoretisch auch gegeben, wird de facto aber nicht wahrgenommen. Die Kommune legt meist ihre Ziele nicht eigenständig fest; diese werden von der Betriebsleitung implementiert, da die Vorschläge der Betriebsleitung durch die Kommune selten hinterfragt werden.⁵¹² Gravierender ist jedoch, dass das (usus-) Recht der Kontrolle auch nur sehr beschränkt ausgeübt wird. Vielmehr liegt dieses Recht ebenfalls bei der Betriebsleitung, vor allem dann, wenn die forstliche Aufsicht und der Betrieb in einer Hand liegen (die Betriebsleitung „kontrolliert sich selbst“: Einheitsforstverwaltung).

Betrachtet man diese Sachverhalte, so kann bei der Status-quo-Organisationsstruktur eher von einem staatlichen Regime der Verfügungsrechte gesprochen werden, auch wenn der Wald sich weiterhin im Eigentum der Kommune befindet und die gesetzlichen Vorschriften zum Kommunal- bzw. Körperschaftswald in den Waldgesetzen gelten.

3.3.3 Operative Ebene: Alternative Gestaltungsmöglichkeiten

Die Zusammensetzung des Rechtsbündels, das von der Kommune an die Betriebsleitung übergeben wird, unterscheidet sich je nach Umfang der übertragenen Kompetenzen. Diese Übertragung kann im Rahmen der Einführung „neuer Steuerungselemente“ d.h. privatwirtschaftlicher Instrumentarien⁵¹³ oder durch die Wahl von Rechts- oder Kooperationsform erfolgen. Die Wirkung dieser Übertragung ist abhängig von der Wahl der Betriebsleitung (privat, staatlich, kommunal oder kollektiv). Dies soll im Folgenden verdeutlicht werden.

⁵¹¹ Es muss also nach dem Wirken von weichen Eigentumssurrogaten und anderen Möglichkeiten gefragt werden (siehe hierzu Abschnitt 3.4).

⁵¹² Siehe hierzu DINKELAKER (1999).

⁵¹³ Siehe Kapitel II 1.8.3. In diesem Fall wird von einem „optimierten Regiebetrieb“ gesprochen.

Änderung der Betriebsleitung: Wer?

Beschäftigt die Kommune einen Betriebsleiter mit einer anderen vertraglichen Bindung als bei der Status-quo-Organisationsstruktur (z.B. privates Dienstleistungsunternehmen oder kommunaler Beamter), ohne zusätzlich Änderungen in der Organisationsform vorzunehmen, verändert sich im Prinzip an der Verdünnung der Verfügungsrechte nichts: Die Nutzungsrechte werden ebenfalls abgegeben.

Allerdings kann von einer anders motivierten Nutzenfunktion⁵¹⁴ des Personals mit den entsprechenden Folgen ausgegangen werden. Dieser Aspekt wird ausführlich in Abschnitt 3.4.4 im Kontext der Agency-Theorie betrachtet.

Außerdem verändert sich die Wirkung von Eigentumssurrogaten. Beispielsweise kann bei der Beschäftigung einer Betriebsleitung ohne Beamtenstatus über einen Vertrag der Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt wirken, da der Betriebsleiter dann bei Nichterreichen der Ziele des Eigentümers von diesem entlassen werden kann.

Beispielbox 1: Vertrag mit privaten Dienstleistungsunternehmen

Kommune Laubach (Hessen): Der Wald wird seit dem 01.10.1999 per Dienstleistungsvertrag bewirtschaftet. Der Vertrag galt zunächst über 3 Jahre und wird anschließend um jeweils ein weiteres Jahr verlängert, wenn er nicht 6 Monate vor Ablauf eines Wirtschaftsjahres gekündigt wird.

Dillingen (Saarland): Der Wald wird seit dem 01.01.2000 per Dienstleistungsvertrag bewirtschaftet und war auf 5 Jahre begrenzt. Die Tätigkeit der Betriebsleitung soll nach Ablauf der Zeit, unabhängig von den Leistungen des Betriebsleiters, neu ausgeschrieben werden.

Entscheidet sich eine Kommune zur Beschäftigung eines kommunalen Beamten, trifft sie selbst die Auswahl unter den Bewerbern und hat damit individuellere Möglichkeiten als bei der Entscheidung zur Inanspruchnahme des staatlichen An-

⁵¹⁴ Zur Nutzenfunktion besteht folgende Annahme: Die „Nutzenfunktion des Individuums beschreibt und gewichtet all diejenigen Faktoren, die dem einzelnen Menschen Nutzen stiften. Triebfeder des menschlichen Verhaltens ist somit das Streben (sic!) nach einer Maximierung des individuellen Nutzens“ (PICOT et al. 1999 S. 52). Ausführlicher hierzu siehe Abschnitt 3.4.4.

gebotes. Eine disziplinierende Wirkung ex post z.B. durch Entlassung ist bei einem kommunalen Beamten jedoch nicht gegeben.

Änderung der Organisationsform: Wie?

„Unternehmen in öffentlichem Eigentum sind durch extrem verdünnte Handlungs- und Verfügungsrechte gekennzeichnet. Bei der Unternehmung im Staatseigentum haben angestellte Manager das Koordinationsrecht. Das Aneignungsrecht für die Gewinne und das Veräußerungsrecht liegen jedoch beim Staat. Jeder einzelne Staatsbürger hat kein direktes Gewinnaneignungsrecht an öffentlichen Unternehmen. Sein Interesse, das Management öffentlicher Unternehmen zu kontrollieren, ist daher minimal. Auch wenn im Einzelfall ein solches Kontrollinteresse bestehen sollte, kann es nur indirekt über die Wahl von Politikern ausgeübt werden. Politiker sind jedoch ebenfalls nicht direkt an dem Gewinn oder Verlust öffentlicher Unternehmen beteiligt und haben daher auch wenig Anreize, wirksam zu kontrollieren.“ PICOT et al. 2005 S. 167515

Außerdem wird davon ausgegangen, dass bei öffentlichen Unternehmen marktliche Eigentumssurrogate eher schwach wirken (da z.B. kein marktlicher Druck im Sinne einer Konkursandrohung existiert oder bei Beamten keine Gefahr der Entlassung besteht) und die Transferierbarkeit der Verfügungsrechte ebenso wie die Möglichkeit der leistungsabhängigen Entlohnung erheblich eingeschränkt ist. Gestaltungsmöglichkeiten werden außerdem durch das starre öffentliche Dienst- und Personalrecht begrenzt. Theoretiker der Verfügungsrechtetheorie gehen daher im Allgemeinen von einer starken Verdünnung der Verfügungsrechte bei öffentlichen Unternehmen aus. Dies gelte für Verwaltungen im verstärkten Maße, da die Rechte zur Veräußerung und Gewinnaneignung gar nicht vorhanden sind (KAULMANN 1987 S. 139 f.). Es wird gefolgert, dass auch öffentliche Betriebe, die in einer privaten Rechtsform geführt werden, weniger effizient sind als Betriebe in Privatbesitz.⁵¹⁶

⁵¹⁵ Ausführliche Diskussion dieser Aspekte siehe auch KAULMANN (1987 S. 137 ff.). Auch bei einer großen managerkontrollierten Aktiengesellschaft liegt eine ähnliche Eigentümerstreuung vor. Der Unterschied besteht darin, dass die Verfügungsrechte in einer Kapitalgesellschaft im Gegensatz zu einem Unternehmen im öffentlichen Sektor handelbar sind.

⁵¹⁶ „Diese Überlegungen lassen entsprechend der Theorie der Property Rights unter bestimmten (und oft tatsächlich herrschenden) Bedingungen negative Auswirkungen auf die Effizienz öffentlicher Unternehmen erwarten, was in zahlreichen empirischen Studien auch bestätigt wurde (vgl. hierzu stellvertretend PICOT/KAULMANN 1985)“ (PICOT et al. 2005 S. 168). Siehe auch KAULMANN (1987 S. 139 f. und dortige Literaturangabe zu empirischen Untersuchungen, die diese Aussage stützen). An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass es sich bei den von KAULMANN (1987) untersuchten

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass diese genannte Argumentationslinie der Theoretiker der Verfügungsrechtetheorie noch stark am neoklassischen Verständnis orientiert ist, da unter Effizienz die Gewinnmaximierung verstanden wird. Dabei werden wichtige Zusammenhänge einzelner Komponenten außer Acht gelassen, die gerade bei der Nutzung von Wald von besonderer Bedeutung sind.⁵¹⁷

Es sei außerdem darauf hingewiesen, dass, wie oben beschrieben, im Rahmen der Einführung privatwirtschaftliche Instrumentarien oder durch die Wahl einer alternativen Rechtsform bzw. Kooperationsform Verfügungsrechte neu geordnet werden, was zu einem effizienteren Umgang mit der Ressource führen kann. Durch die **Einführung privatwirtschaftlicher Instrumentarien** können die Verfügungsrechte in Bezug auf die Entscheidungsprozesse (Manager: „Unterbreitung von Vorschlägen“ und „Ausführung beschlossener Entscheidungen“; Eigentümer: „Vorschlagsauswahl“ und „Kontrolle der Ausführung“) eindeutiger zugeordnet werden. Auf der einen Seite erhält die Betriebsleitung durch „geschickte“ Zuweisung von Verfügungsrechten,

staatlichen Unternehmen um industrielle Firmen handelt, die mit privaten Anbietern im Wettbewerb stehen.

Als Unternehmen im Staatseigentum sollten nach PICOT et al. (2005) daher nur solche gehalten werden, „die einen sozialen oder politischen Zweck erfüllen, der von einem privaten Unternehmen oder durch Regulierung nicht erfüllt werden kann“ (PICOT et al. 2005 S. 168). Dazu zählen sie unter anderem: die Bereitstellung erwünschter öffentlicher Güter (staatliche Unternehmen betätigen sich auf Gebieten, in denen Privateigentum (exklusive Eigentumsrechte) nur mit sehr hohen Transaktionskosten definierbar, durchsetzbar und kontrollierbar ist (Trittbrettfahrerproblem)); die Umsetzung von Souveränitätsbeschränkungen (zur Sicherung von Ressourcen, um eine Abhängigkeitsbeziehung vom Ausland zu vermeiden); Staatseigentum als „Wert“ an sich (Erwerbserzielung, soziale Präferenzen); Sicherung des sozialen Friedens (durch Verstaatlichung werden konkursreife Unternehmen „gerettet“). (PICOT et al 2005 S. 168 f.).

⁵¹⁷ „Sinnvoll schätzen lassen sich die Nettogewinne aus einer Privatisierung nicht, wenn man sich nicht zugleich aller grundsätzlichen Wohlfahrtsfragen, die solch eine institutionelle Umgestaltung mit sich bringt, vor Augen führt“ (RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 122 FN 16). Außerdem bleiben Überlegungen „ob außerdem Verhaltensweisen durch veränderte Verfügungsrechtsstrukturen ausgelöst werden, die die genannten Effizienzverluste kompensieren, ... weitgehend außerhalb des Kompetenzbereichs der eigentlichen Theorie der Verfügungsrechte“ (PICOT 1981 S. 176). SCHMIDT (1999 S. 43 f.) führt aus, dass der rein neoklassisch fundierte Property-Rights-Ansatz zu erweitern sei. Alle Anspruchsbereiche müssen in die Betrachtung mit einbezogen werden. Beispielsweise lässt sich der Erfolg eines Property Rights Regimes in den Dimensionen Ökonomie (z.B. Effizienz), Ökologie (z.B. Nachhaltigkeit) und Soziales (als ein Aspekt der zeit-

beispielsweise über eine Budgetierung, neben der Pflicht zur Aufgabenerfüllung auch mehr Kompetenzen und Verantwortung (Gestaltungsraum im Rahmen von Vorgaben z.B. größerer Freiheiten bei finanziellen und personellen Entscheidungen), was neben den Flexibilitätsgewinnen zu einer verstärkten Motivation des Akteurs führen kann (PICOT/WOLFF 1994 S. 70).⁵¹⁸

Auf der anderen Seite werden beispielsweise durch die Einführung der doppelten Buchhaltung die Kontrollmöglichkeiten erhöht. Eine detaillierte Darstellung der unterschiedlichen Produkte kann ein Benchmarking unter verschiedenen Kommunen ermöglichen, das zusätzlich eine disziplinierende Wirkung haben kann.⁵¹⁹

Beispielbox 2: Benchmarking

Von dem hessischen Waldbesitzerverband wurden drei Benchmarking-Kreise in Hessen ins Leben gerufen. Diese Kreise ermöglichen Vergleiche mit Benchmarkingpartnern, die ähnliche Strukturen in der naturalen Ausstattung, Größe und Interessenansprüchen haben. Verglichen werden z.B. forstbetriebliche Kostenstellen, Arbeitsproduktivität und sortenbezogene Erlöse (siehe hierzu AN. 1999).

Durch die Wahl einer alternativen **Rechtsform** wird der rechtliche Rahmen fixiert und dabei meist auch eine Anwendung der privatwirtschaftlichen Instrumentarien.⁵²⁰

In der institutionenökonomischen Literatur werden Rechtsformen von Betrieben im Rahmen der Darstellung der wesentlichen Phänotypen von Unternehmensver-

lichen Dimension z.B. Verteilung) messen. Alle drei Dimensionen sind innerhalb des Regimes eng mit einander verzahnt.

⁵¹⁸ Zu einem effizienzorientierten Job Design und anreizeffizienter Zuordnung von Aufgabengebieten zu Mitarbeitern siehe MILGROM und ROBERTS (1992 S. 408 ff., 413 ff.). Zu Entscheidungs- und Verantwortungsdelegation siehe PICOT/WOLFF (1994 S. 90 ff.) am Beispiel kundennaher Instanzen mit Hilfe des Transaktionskostenansatzes (siehe Abschnitt 3.5).

⁵¹⁹ Durch entsprechende Maßnahmen wird nicht zwangsläufig gewährleistet, dass die zusätzlichen Handlungsspielräume nicht auch für opportunistisches Handeln „missbraucht“ werden. Zur Problematik der Angleichung der Nutzenfunktionen des Agenten an die Zielsetzung des Prinzipals und entsprechender Mechanismen siehe Abschnitt 3.4.4.

⁵²⁰ Zu den Möglichkeiten, die eine Kommune bei der Wahl der Rechtsform hat, siehe Kapitel II 1.9.2 sowie ausführlich RUPPERT (2002).

fassungen beschrieben,⁵²¹ die durch unterschiedliche Verteilungen von Verfügungsrechten charakterisiert sind. Als wesentliche Phänotypen werden dabei die Eigentümerunternehmung, die Publikumsgesellschaft (mit und ohne Mitbestimmung), die Partnerschaften, die Non-Profit-Unternehmungen und die Mutu als genannt.⁵²² Den Ausführungen von JENSEN und FAMA (1983a) zufolge sind die wesentlichen Unterschiede dieser Typen anhand der Verteilung der Residualansprüche und der damit verbundenen Übernahme des unternehmerischen Risikos zu erklären.⁵²³ Entsprechende Überlegungen sind für öffentliche Betriebe nur dann zweckmäßig, wenn eine Änderung in den Eigentümerverhältnissen vorgenommen wird, da sonst weiterhin die Bürger und die Kommune Träger der Residualansprüche sind und die oben bereits ausgeführten „Schwächen“ öffentlicher Betriebe wirken. Eine formale Privatisierung wäre somit nicht ausreichend. Es müssten vielmehr weiterreichende Überlegungen zu **materiellen Privatisierungen** im Sinne von gemischtwirtschaftlichen Beteiligungsgesellschaften⁵²⁴, Verpachtungen oder Stiftungen des Privatrechts angestellt werden.⁵²⁵

Die **Verpachtung** ist eine Variante, die in den letzten Jahren verstärkt von privaten Unternehmen angeboten wird, aber bei kommunalen Forstbetrieben noch wenig verbreitet ist.⁵²⁶ Durch die Verpachtung werden die Residualansprüche mit dem Risiko für den vertraglich vereinbarten Zeitraum übertragen; die Kommune erhält durch den Pachtzins regelmäßige Einnahmen.

⁵²¹ BOHR et al. (1981 S. 11) definieren die Unternehmensverfassung als „die Summe der Regelungen, die durch Gesetzgebung, Rechtssprechung, Verwaltung und Kollektivverträge für Unternehmen geschaffen wurden.“ Zur Definition der Unternehmensverfassung siehe auch PICOT (1981 S. 160). Die Unternehmensverfassung legt somit die Grundaufteilung der Verfügungsrechte im Unternehmen fest und damit einen wesentlichen Teil der unternehmensbezogenen Handlungsrechte und -pflichten der Unternehmensmitglieder (vgl. PICOT et al. 2005 S. 246).

⁵²² Vgl. hierzu FAMA/JENSEN (1983 a, b), EGGERTSSON (1990 S. 175 ff.), PICOT (1981 S. 160 ff.), PICOT et al. (2005 S. 246 ff.). Für eine differenzierte Auflistung einiger dieser Unternehmenstypen ergänzt um den Typ des staatlichen Unternehmens aus verfassungsrechtlicher Sicht siehe PICOT/WOLFF (1994 S. 68 Abb. 3).

⁵²³ Siehe auch FAMA und JENSEN (1983b).

⁵²⁴ Siehe hierzu BORCHERS (1996 S. 182); RUPPERT (2002 S. 43 ff.).

⁵²⁵ Zum Begriff der materiellen und formalen Privatisierung siehe Kapitel II 1.8.1.

⁵²⁶ Sowohl große Unternehmen wie Stora Enso wie auch kleinere Unternehmen bieten Pachtmodelle an (siehe ANONYMUS 2005, SOPPA 2004). In anderen Ländern ist die Waldpacht weiter verbreitet. Siehe beispielsweise zum kanadischen Waldpachtssystem EHINGER (2005).

Der Pächter besitzt jedoch großen Spielraum, sich opportunistisch zu verhalten. Die Gefahr bei der Verpachtung besteht darin, dass der Pächter Investitionskosten einspart und dazu neigt, den Wald auch auf Kosten der Substanz und Qualität zu übernutzen, um eine möglichst hohe Rendite bis zum Ende seiner Vertragslaufzeit zu erzielen.⁵²⁷ Gestaltungsvarianten gibt es durch vertragliche Regelungen. Zum einen könnte der Vertrag Verhaltens- und Kontrollvorschriften enthalten. Dazu wäre ein Zustandsvergleich zu Beginn und am Ende des Verpachtungszeitraumes notwendig, was angesichts der Bewertungsschwierigkeiten und der Inventurkosten problematisch sein kann – zumal eventuelle Substanzeingriffe nicht mehr rückgängig zu machen sind. Auch die Pflicht zur Erfüllung der Erholungs- und Schutzfunktionen müsste in einem von der Kommune festgelegten Umfang geregelt sein. Zum anderen wäre das Eingehen sehr langfristiger Vertragsbindungen denkbar, damit der Pächter die Möglichkeit bekommt, aus seinen Investitionen Erträge zu realisieren.

Beispielbox 3: Pacht

Kommune Beeskow (Brandenburg): Die Kommune verpachtet ihren Wald (ca. 500 ha) seit dem 01.06.2003 an ein örtlich ansässiges Dienstleistungsunternehmen. Grundintention war, dass das betriebswirtschaftliche Risiko und die Haftungspflicht, beispielsweise bei der Verkehrssicherungspflicht, abzugeben. Es erfolgte eine regionale Ausschreibung. Vor der Vergabe wurden von den Bewerbern in der engeren Auswahl entweder der eigene Wald der Bewerber oder deren bisherigen Wirkungskreis angesehen. Der Pachtvertrag war zunächst auf fünf Jahre befristet. Nach zwei Jahren erfolgte eine „Zwischenprüfung“ gemeinsam mit staatlichen Bediensteten auch im Wald, die dessen guten Zustand bestätigten, woraufhin die Kommune den Pachtvertrag um 10 Jahre zu verlängerte.

Die **Stiftung des Privatrechts** nimmt bei den Überlegungen zur Verteilung der Verfügungsrechte eine Sonderstellung ein, da die Kommune ähnlich wie beim Verkauf alle Verfügungsrechte an die Stiftung abgibt.⁵²⁸ Allerdings kann sie durch eine entsprechende Besetzung des Vorstandes und des Kuratoriums weiterhin die Erfüllung der Stiftungsziele kontrollieren.

⁵²⁷ Zu einer ökonomischen Betrachtung von Umweltaspekten, Unsicherheit und Irreversibilität siehe ARROW/FISHER (1974).

⁵²⁸ Stiftungen sind zweckbestimmte Vermögen, deren Aufgabe durch den Stiftungsakt fixiert wird. Sie „gehören“ nach ihrer Einrichtung niemandem mehr und entziehen sich daher mit ihrem definierten Aufgabenspektrum weitgehend dem äußeren Einfluss durch die stiftende Institution (hier die Gemeinde).

Beispielbox 4: Stiftung

Kommune Laubach (Hessen): Seit dem 26.04.1999 wird der Forstbetrieb als Stiftung des Privatrechts geführt. Der Stiftung „Stiftungswald Laubach“ wurde ein unbefristeter Nießbrauch am gesamten Forstnutzen eingeräumt. Die Verfügungsrechte an Grund und Boden (sowie alle sonstigen Rechte) hat sich die Stadt vorbehalten, um ihren politischen Spielraum zu erhalten. Bewirtschaftet wird der Stiftungswald durch einen privaten Dienstleister (siehe Beispielbox 1). Die Verantwortung und Geschäftsführung über den Stiftungswald trägt der Vorstand, der sich aus dem Bürgermeister, dem Kämmerer und einem Stadtrat zusammensetzt. Dem Vorstand steht ein aus vier ehrenamtlichen und zum größten Teil forstfachlich versierten Personen bestehendes Kuratorium zur Seite. Es dient der Beratung des Vorstandes und der Kontrolle des beauftragten Bewirtschafters. Das Kuratorium kontrolliert, neben den Berichten und der Rechnungslegung auch stichprobenartig den Wald in regelmäßigen Abständen.

Im Rahmen einer **formalen Privatisierung** sind mit grundlegenden Verteilungsmöglichkeiten von Verfügungsrechten vor allem drei Aspekte verbunden: (1) die Ausweisung des Betriebs als „Sondervermögen“, (2) die Wahl einer Rechtsform mit oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit und (3) die Wahl einer Rechtsform mit öffentlich-rechtlichem oder privatrechtlichem Status.

(1) Eine **Vermögensabgrenzung** (Bildung eines Sondervermögens) erhöht die Transparenz des Betriebsgeschehens und verbessert damit die Kontrollmöglichkeiten. Außerdem geht mit ihr eine Budgetierung einher und sie ermöglicht die Reservenbildung für den Forstbetrieb (über Rückstellungen und Rücklagen; hier geht es um die Verteilung der usus-frucus-Rechte).⁵²⁹ Dies ist im Hinblick auf die große externe Unsicherheit im betrieblichen Geschehen sehr wichtig, um beispielsweise nach Kalamitätsereignissen das Vermögen zu erhalten und flexibel reagieren zu können.⁵³⁰

Beispielbox 5: Rücklagen

Kommune Neuried (Baden-Württemberg): Der Forstbetrieb der Kommune Neuried wird seit dem 01.01.2000 als Eigenbetrieb geführt. Die außerplanmäßigen Erträge durch den Sturmwurf 1999, die im Jahr 2000 realisiert wurden, wurden in Rücklagen für den Betrieb eingestellt. Diese wurden in den Folgejahren für Wiederauspflanzungen und zum Betriebsausgleich verwendet.

⁵²⁹ Die Bildung von Rücklagen und Rückstellungen sind durch die Einführung entsprechender Flexibilisierungsinstrumente theoretisch auch bei einem Regiebetriebe möglich. Dies wird jedoch selten durchgeführt bzw. selten in der notwendigen „Strenge“ eingehalten.

⁵³⁰ Zur Unsicherheit siehe die Abschnitte 3.4.2 und 3.5.4.

(2) Mit eigener **Rechtspersönlichkeit** bestehen schärfere Budgetrestriktionen für die Betriebsleitung, woraus ein stärkeres unternehmerisches Bewusstsein resultieren kann (HOSTETTLER 2003 S. 47). Eine eigene Rechtspersönlichkeit ermöglicht rechtlich einwandfreie zwischenbetriebliche Bindungen mit Privaten. „Im Gegensatz dazu wirft bereits der Abschluss eines langfristigen Liefervertrages zwischen einem traditionellen Forstbetrieb und einer Sägerei eine Vielzahl von politischen und rechtlichen Fragen auf“ (HOSTETTLER 2003 S. 48). Zudem ist es einfacher, neue Gesellschafter aufzunehmen oder mit anderen Waldbesitzerfirmen zu fusionieren.

(3) Der Umfang der Verfügungsrechte, welche die Betriebsleitung erhält, ist bei **privatrechtlichen**⁵³¹ **Formen** größer als bei **öffentlich-rechtlichen Formen**. Die Kommune wird durch die Wahl einer privatrechtlichen Form jedoch nicht von sämtlichen öffentlichen Bindungen befreit.⁵³² Betriebe in privatrechtlicher Form sind eher vor Eingriffen in das Budget öffentlicher Betriebe und der Zweckentfremdung der Einnahmen durch die Kommune angesichts knapper Kassen „geschützt“.⁵³³

Eine weitere Möglichkeit der Gestaltung der Organisationsform ist die Bildung einer **Kooperation**, beispielsweise durch Gründung oder Beitritt zu einer Forstbetriebsgemeinschaft oder Gründung oder Beitritt zu einem Zweckverband. Die entsprechenden Verfügungsrechte werden somit an ein Kollektiv übertragen, dessen Akteure über die Ausführung dieser Rechte entscheiden. Durch entsprechende Zusammenschlüsse können beispielsweise Größeneffekte realisiert werden.⁵³⁴ Kooperationsformen werden in den Abschnitten 3.5.1 und 3.5.5 zur Transaktionskostentheorie ausführlicher dargestellt,⁵³⁵ zu einem Beispiel einer Kooperation zur Zuordnung von Verfügungsrechten siehe Beispielbox 6.

⁵³¹ Bei Kapitalgesellschaften in dieser Form hält die Kommune alle Anteile.

⁵³² Es gilt das „Verwaltungsprivatrecht“ (siehe Kapitel II 1.8.1).

⁵³³ Zu den verschiedenen Charakteristika der Rechtsformen in Bezug auf die Möglichkeiten kommunaler Forstbetriebe sowie zu den einzelnen Vor- und Nachteilen siehe RUPPERT (2002b).

⁵³⁴ Ausführlicher hierzu siehe Abschnitt 3.5.4. Zu weiteren Gründen für die Bildung von Kooperationen im forstlichen Sektor aus verfügungsrechtlicher Sicht siehe SCHLÜTER/SCHRAML (2006 i.V.), aus Sicht des Soziologischen Institutionalismus siehe SCHRAML (2005). Entsprechende Aspekte werden in Abschnitt 3.4.4 aufgegriffen.

⁵³⁵ Ausführlich zu verschiedenen Kooperationsformen von Unternehmen siehe HEUBEL (1994), SYDOW (1992 S. 61 ff.).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass durch den Einsatz von privatwirtschaftlichen Instrumenten und die Gestaltung der Verteilung der Verfügungsrechte marktliche Eigentumsurrogate besser genutzt werden können, beispielsweise durch den Vergleich des Forstbetriebs mit anderen Anbietern am Markt,⁵³⁶ die Lösung vom öffentlichen Dienstrecht oder die Flexibilisierung des Betriebsgeschehens durch eine Budgetierung.

Art des Regimes der Verfügungsrechte

Die Wahl der Organisationsstruktur (Art der Betriebsleitung, Organisationsform) prägt außerdem das Regime der Verfügungsrechte. Wird der Betrieb beispielsweise von einem kommunalen Beamten in Regie geführt, so kann eher von einem kommunalen Regime gesprochen werden. Bei einem Betrieb, der von einem privaten Dienstleistungsunternehmen bewirtschaftet und in einer privatrechtlichen Rechtsform geführt wird, kann von einem privaten Regime der Verfügungsrechte gesprochen werden. Bei Mischformen (Bsp.: ein privates Dienstleistungsunternehmen leitet einen kommunalen Regiebetrieb) ist die Zuweisung in Regime nicht eindeutig möglich. Anhaltspunkte für die Bestimmung des Regimes können sich, neben dem geltenden Rechtsrahmen, aus der Erörterung folgender Fragen ergeben: Wer übt tatsächlich das Recht aus, die Ziele für den Betrieb zu definieren, und wer kontrolliert deren Umsetzung?

⁵³⁶ Vgl. hierzu Kapitel II 1.3.4 zu den Arten von Wettbewerb.

Beispielbox 6: Regime der Verfügungsrechte

Laubach (Hessen): Von einem eher staatlichen Regime (Regiebetrieb mit staatlicher Betriebsleitung, ohne konkrete Zielabsprachen; Kontrolle größtenteils durch den Landesforstbetrieb selbst) zu einem eher privaten Regime (Stiftung des privaten Rechts mit privater Betriebsleitung, mit detaillierter Zielabsprache und Fixierung auf Vorschlag des privaten Dienstleisters; Kontrolle zusätzlich durch das Kuratorium).

Morbach (Rheinland-Pfalz): Von einem eher staatlichen Regime (Regiebetrieb mit staatlicher Betriebsleitung, ohne konkrete Zielabsprachen; Kontrolle größtenteils durch den Landesforstbetrieb selbst, zum Teil durch den zuständigen Sachbearbeiter) zu einem eher kommunalen Regime (Eigenbetrieb mit kommunaler kaufmännischer und technischer Werkleitung; Zielabstimmungen angestrebt, der Werksausschuss soll Kontrollfunktionen übernehmen).

Taunusstein (Hessen): Angedacht war, eine Kooperation mit den Nachbargemeinden einzugehen und gemeinsam einen Revierleiter einzustellen. Aufgrund der Reform der Landesforstverwaltung konnte mit dem neuen zuständigen staatlichen Forstbetrieb eine Kooperation abgeschlossen werden, bei der die Kommune einen staatlichen Revierleiter als Dienstleister beschäftigt, der allein für die Kommune zuständig ist und auch die Vermarktung selbständig durchführt.

Geplant war also: Von einem eher staatlichen Regime (Regiebetrieb mit staatlicher Betriebsleitung, ohne konkrete Zielabsprachen; Kontrolle größtenteils durch den Landesforstbetrieb selbst) zu einem eher kooperativen Regime (kommunaler Zweckverband mit kommunaler Leitung); umgesetzt wurde: zu einem eher kommunalen Regime („kundenspezifische“ Betreuung durch den Landesforstbetrieb, mit konkreter Zielabsprache; Kontrolle größtenteils durch den Landesforstbetrieb selbst).

3.3.4 Wichtige Aspekte für die Entscheidungsfindung im Lichte der Theorie

Das kombinierte Effizienzkriterium der Theorie der Verfügungsrechte nach PICOT et al. (2005; Verhältnis von Wohlfahrtsverlusten aufgrund externer Effekte und der Transaktionskosten ihrer Internalisierung) im gesamtgesellschaftlichen Kontext („Gemeinwohlverluste“ auf einer regionalen, nationalen bzw. globalen Ebene) ist als Entscheidungskriterium für Kommunen zu komplex und spielt für diese eine eher untergeordnete Rolle. Allerdings kann es Situationen geben, in denen eine Internalisierung von externen Effekten interessant für eine Kommune ist, z.B. bei der Bildung von Tourismusstrukturen

in einer Region.⁵³⁷ Das kombinierte Effizienzkriterium ist also dann bedeutend, wenn die Kommune Ziele verfolgt, die über die Grenzen des Gemeindegebietes hinausreichen. Daraus können Kooperationen entstehen, die auch die Organisationsstruktur der Forstbetriebe betreffen.

Beispielbox 7: Externe Effekte

Fiktives Beispiel: Kommune A mit eher stadtfremem Wald, aber hoher Tourismusinfrastruktur profitiert von der kleinen Nachbarkommune B mit stadtnahem Wald, der erholungssuchende Touristen anlockt.

Kommune B will ihren Wald nicht verkaufen, da ihre Bürger eng mit „ihrem“ ortsnahe Wald verbunden sind. Kommune A hat großes Interesse daran, dass der Wald den Ansprüchen ihrer erholungssuchenden Touristen gerecht wird (Zustand von Wanderwegen, Erholungseinrichtungen u.ä.).

Kooperationsvertrag: Der Wald der Kommune B wird durch den Betriebsleiter des Forstbetriebs der Kommune A zu einem günstigen Preis bewirtschaftet. Dadurch kann die Kommune B die positiven externen Effekte der Kommune A durch die niedrigen Bewirtschaftungskosten und eine intakte Infrastruktur internalisieren. Des Weiteren können sich durch den Zusammenschluss Größeneffekte bei der Holzproduktion ergeben.

Von externen Effekten wird hier gesprochen, wenn Handlungen auf einer territorialen Ebene Auswirkungen auf eine andere territoriale Ebene haben und es zu keiner Kompensation kommt. Bei der Betrachtung von Entscheidungen, welche die Erfüllung unterschiedlicher Bedürfnisse von Bürgern innerhalb des Gemeindegebietes beeinflussen, soll deshalb nicht von externen Effekten gesprochen werden. Allerdings liegt dem kombinierten Effizienzkriterium ein wichtiger Mechanismus zugrunde, den die Kommunen bei ihrer Zieldefinition berücksichtigen sollten: Verschiedene Ziele konkurrieren miteinander und müssen in eine Rangfolge gebracht werden.⁵³⁸ Dabei muss hingenommen werden, dass dadurch die nachrangigen Ziele nicht im vollen Umfang verwirklicht werden können (z.B. Durchführung eines betriebswirtschaftlich sinnvollen Harvestereinsatzes, dafür aber Verzicht auf einen Teil der Erholungswirkungen des Waldes). Die Kommune muss entscheiden, wer entsprechende Entscheidungen treffen darf: die Gemeinde im Vorfeld unter Vorgabe eines

⁵³⁷ Auch durch den CO₂ Handel, das Ökopunktekonto oder den Vertragsnaturschutz können externe Effekte internalisiert werden und haben auf kommunaler Ebene eine strategische Bedeutung.

⁵³⁸ Zu grundsätzlichen Konfliktfeldern im forstlichen Bereich siehe GLÜCK/PLESCHBERGER (1982 S. 650).

strategischen Handlungsrahmens (z.B. Erholungsleistungen besitzen Vorrang vor der Holzproduktion) oder die Betriebsleitung in einer entsprechenden Konfliktsituation. Die Entscheidung darüber, wer wann die Ziele untereinander abwägen darf, ist damit ein bedeutsames Kriterium bei der Wahl der Organisationsstruktur.

„Da die Erreichung eines beliebigen Teilziels (wie Transaktionskostenminimierung) Aktionen erforderlich machen kann, die der Erreichung eines anderen Teilziels abträglich sind, ergeben sich heikle Abwägungsprobleme. Die Tatsache, dass über Organisationspolitik kollektiv entschieden wird, und die Ungewissheit über die zukünftige Wirtschaftslage vergrößern darüber hinaus die Hindernisse auf dem Weg zu einer optimalen Lösung“ RICHTER, FURUBOTN 2003 S. 195

Die Kommunen besitzen bei der Übertragung von Verfügungsrechten einen bestimmten Handlungsspielraum. Die ökonomische Beurteilung alternativer Arrangements anhand des kombinierten Effizienzkriteriums nach PICOT et al. (2005) ist, wie oben ausgeführt, aus Sicht der Kommune nur in bestimmten Fällen zielführend. Es muss vielmehr abgewogen werden, wie der Nutzen durch die Verdünnung von Verfügungsrechten aufgrund der Besonderheiten der Ressource Wald und der Akteursbeziehungen in Relation zu den damit verbundenen Kosten steht.⁵³⁹ Der Nutzen wird in Anlehnung an die Ausführungen in Kapitel II 2.1. anhand der Erreichung kommunaler Ziele im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen gemessen. Die Kosten, die bei der Übertragung von Verfügungsrechten entstehen, werden im Rahmen der Transaktionskostentheorie und Agency-Theorie (Abschnitt 3.4., Abschnitt 3.5.) genauer betrachtet.

3.3.5 Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse in Bezug auf kommunale Forstbetriebe im Lichte der Theorie der Verfügungsrechte

- Hinter den Optionen der Wahl einer Organisationsstruktur der Kommunen für ihren Forstbetrieb verbergen sich die Übertragung von Verfügungsrechten und die damit verbundenen Probleme.
- Wie mit Hilfe der Theorie der Verfügungsrechte deutlich gemacht werden konnte, müssen die beiden Fragen „Wer“ einen kommunalen Forstbetrieb „Wie“ leitet, „in einem Atemzug“ behandelt werden: Die Einführung von pri-

⁵³⁹ Vgl. hierzu DEMSETZ (1967) und OSTROM (1990).

vatwirtschaftlichen Instrumentarien sowie die Wahl der Organisationsform (Rechtsform, Kooperation) bestimmen die Verteilung der Verfügungsrechte, während die Wahl der Betriebsleitung die Wirkung dieser Verteilung und die Wirkung von Eigentumssurrogaten aufgrund der unterschiedlich motivierten Nutzenfunktionen der Akteure verändert.

- Der Betriebsleitung wird ein Bündel von Verfügungsrechten von der Kommune übertragen, deren größter Teil die usus Komponente ausmacht. Aber auch ein Teil der usus fructus- (Gewinnrücklagen bei Ausgliederungen), der abusus- (Baumartenwahl) und der transfer-Komponente (Fremdvergabe innerhalb des Betriebes) können zu diesem Bündel gehören.
- Kommunaler Wald kann als eine gemeinsam genutzte Ressource (common pool resource) bezeichnet werden. Die Möglichkeit ihrer Nutzung ist zum Teil durch die übergeordneten Ebenen gesetzlich beschränkt, zum Teil durch das politische System in Deutschland. So hat z.B. nicht jeder Bürger das Recht, Holz zu ernten, sondern dieses Recht ist auf die Kommune übertragen.
- Kommunen können undifferenziert als kommunales Regime der Verfügungsrechte betrachtet werden, bei dem ein großer Teil der Nutzungsrechte von den politischen Vertretern „verwaltet“ wird. Bei näherer Betrachtung ist eine eindeutige Zuordnung zu einem Regime nicht möglich, sondern dies wird vielmehr durch die Wahl der Organisationsform und die Art der Betriebsleitung bedingt und ist von der Zuordnung des Rechts, Ziele zu definieren und deren Umsetzung zu kontrollieren, abhängig.
- Aus verfügungsrechtlicher Sicht müssen bei der Wahl der Rechtsform die folgenden grundlegenden Entscheidungen getroffen werden:
 - o Wer trägt die Residualrechte und damit das Risiko?
 - o Soll eine Ausweisung des Betriebs als ein Sondervermögen erfolgen?
 - o Soll der Betrieb mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit geführt werden
 - o Welchen Rechtsstatus (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich) erhält der Betrieb?
- Aufgrund der Spezialisierungskosten ist eine Internalisierung externer Effekte bzw. eine restlose Zuordnung von Verfügungsrechten beim Wirtschaften mit der Ressource Wald, welche partiell den Charakter eines öffentlichen Gutes hat, nicht möglich. Aufgrund der stark verdünnten Verfügungsrechte bei der Status-quo-Organisationsstruktur und dem Fehlen von privatrechtlichen

Instrumenten wird davon ausgegangen, dass die Betriebsleitung wenig Anreize verspürt, effizient mit der Ressource Wald zu wirtschaften.

- Die Änderung der Organisationsform bzw. die Integration privatwirtschaftlicher Instrumentarien kann durch die „geschickte“ Zuweisung von mehr Verfügungsrechten an die Betriebsleitung und die damit verbundene Kompetenzen- und Verantwortungserhöhung neben Flexibilitätsgewinnen zu einer verstärkten Motivation der Akteure führen. Dies macht es jedoch notwendig, dass die Kommunen ihr Recht auf Zieldefinition und Kontrolle stärker wahrnehmen.
- Es konnten zwei Aspekte identifiziert werden, die im Entscheidungsfindungsprozess der Kommune wichtig sein können:
 - Das kombinierte Effizienzkriterium der Theorie der Verfügungsrechte „Wohlfahrtsverluste durch externe Effekte in Abwägung mit den Transaktionskosten ihrer Internalisierung“ ist nur bei besonderer Zielsetzung der Kommune als Abwägungskriterium relevant.
 - Die Möglichkeit der wechselseitigen Beeinflussung bestimmter örtlicher Interessen muss bei der Zieldefinition berücksichtigt werden. Es muss klar definiert werden, wer das Recht inne hat, die Ziele abzuwägen.

3.4 Agency-Theorie (Agency Theory)⁵⁴⁰

Im Mittelpunkt der Agency-Theorie steht die Beziehung zweier Akteure: des Auftraggebers (Prinzipal) und des Auftragnehmers (Agent). Der Prinzipal verfügt nur über begrenzte Ressourcen, Fähigkeiten und Wissen. Er beauftragt deshalb einen Agenten mit der Durchführung einer Leistung.⁵⁴¹ Dabei werden Verfügungsrechte übergeben. Aufgrund der in Abschnitt 3.2. genannten

⁵⁴⁰ Einige Aspekte dieses Kapitels wurden bereits in RUPPERT (2006b) veröffentlicht.

⁵⁴¹ „Diese soziale Beziehung kann .. als eine Tauschbeziehung betrachtet werden, in die beide Akteure freiwillig und nutzenmaximierend eintreten. Der Agent erwartet eine bestimmte Entlohnung für seine Dienstleistungen, der Prinzipal, daß seine Wünsche erfüllt werden. Aus dieser Sichtweise wird das Verhältnis von Prinzipal und Agent eine soziale Interaktion, die auf einem Transfer von Ressourcen basiert (Rechte, Gelder) und durch die Erwartung eines gegenseitigen Nutzens beider Seiten motiviert ist“ (BRAUN 1999 S. 163).

Verhaltensannahmen von Individuen⁵⁴² kann die Umsetzung des Auftrages und damit die Zielerreichung des Prinzipals durch den Agenten „gefährdet“ sein, wenn die beiden Akteure unterschiedliche Zielvorstellungen bzw. Nutzenfunktionen haben.⁵⁴³ Im Mittelpunkt der theoretischen Betrachtung stehen somit die Probleme, die durch diese Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung entstehen können, sowie die Frage danach, wie diesen durch eine entsprechende Vertragsgestaltung begegnet werden kann. Wirtschaftliche Interaktionsbeziehungen werden demnach durch ein Geflecht von formalen und informellen Verträgen geregelt.⁵⁴⁴

Grundlagenautoren der Agency-Theorie sind BERLE und MEANS (1932), die die Trennung von Eigentum und Kontrolle in vielen großen Gesellschaften untersucht und deren Auswirkungen hinterfragt haben. Weiterentwickelt wurde dieser Ansatz von ALCHIAN und DEMSETZ (1972).⁵⁴⁵ Später haben sich zwei Richtungen innerhalb der Agency-Theorie entwickelt: zum einen die Positive Agency-Theorie, zum anderen die Prinzipal-Agenten-Theorie. Gemeinsam ist diesen beiden Ansätze die Betrachtung der Verträge zwischen Prinzipal und Agent. Sie unterscheiden sich aber in der mathematischen Strenge, in den abhängigen Variablen und dem Stil. Der positive Ansatz identifiziert Situationen mit konfligierenden Prinzipal-Agent-Beziehungen und beschreibt Governance-Mechanismen, die das eigennutzenmaximierende Verhalten des Agenten einschränken. Hier sind vor allem die Arbeiten von JENSEN und MECKLING (1976)⁵⁴⁶ und FAMA und JENSEN (1983a)⁵⁴⁷ zu nennen.

⁵⁴² Individuen handeln möglichst eigennutzmaximierend und mit beschränkter Rationalität. Prinzipal und Agent haben eventuell eine unterschiedliche Einstellung zum Risiko und bevorzugen daher unterschiedliche Handlungen (siehe hierzu ausführlich SPREMANN 1987).

⁵⁴³ Näheres hierzu siehe Abschnitt 3.4.4 weiter unten.

⁵⁴⁴ Siehe hierzu JENSEN und MECKLING (1976). Die Agency-Theorie betrachtet dabei sowohl ökonomische als auch juristische Verträge.

⁵⁴⁵ ALCHIAN und DEMSETZ (1972) benennen als Essenz einer Firma die vertraglichen Strukturen und heben die Rolle von Kontrolle in Situationen von gemeinsamem Input oder Teamproduktion hervor.

⁵⁴⁶ JENSEN und MECKLING (1976) untersuchen die Verhaltensfolgerungen, wenn Verfügungsrechte in Verträgen zwischen Eigentümer und Manager einer Firma spezifiziert werden (S. 308). Sie stellen die Firma als einen Nexus von Verträgen dar, in der Kontrolle und Bindungen zwischen Prinzipal und Agent entscheidend sind (S. 311). Vgl. hierzu auch ALCHIAN und DEMSETZ (1972). Kritisch zur Unternehmung als Nexus von Verträgen siehe SYDOW (1992 S. 161 f.).

Die Prinzipal-Agenten-Theorie ist im Gegensatz zum positiven Ansatz eher mathematisch auf eine Prüfung der Effizienz der Verträge zwischen Prinzipal und Agent unter Variierung der Annahmen von Risikoverhalten, Ergebnisunsicherheit und Informationsverfügbarkeit ausgerichtet (EISENHARDT 1989). In dieser Arbeit wird vor allem der positive Ansatz verfolgt, wobei aber auch Aspekte der Prinzipal-Agenten-Theorie Berücksichtigung finden. Eine Übersicht über empirische Studien zur Agency-Theorie bis 1989 gibt EISENHARDT (1989). Tabelle 28 gibt einen Überblick über das folgende Kapitel:

⁵⁴⁷ FAMA und JENSEN (1983a) betrachten verschiedene Organisationsformen in Bezug auf die Trennung von Eigentum und Kontrolle.

Kapitel	Inhalt	Einordnung
3.4.1 Probleme einer Prinzipal-Agenten-Beziehung und Lösungsstrategien	Darstellung der Problembereiche und möglicher Problemlösungsstrategien sowie Erläuterung der damit verbundenen Agency-Kosten	positiv
3.4.2 Besonderheiten der Ressource Wald im Hinblick auf die „unabhängigen Variablen einer Vertragsgestaltung“	Beschreibung der unabhängigen Variablen „Messbarkeit“, „Unsicherheiten“ und „Risiko“ in Bezug auf die Ressource Wald	positiv
3.4.3 Erklärung der Status-quo-Organisationsstruktur kommunaler Forstbetriebe und möglicher Alternativen im Lichte der Theorie	Exkurs: Beschreibung der Prinzipal-Agent-Kette von den Bürgern über die Politiker zur Betriebsleitung; Erläuterung von Kontrolle und Signalen jeweils bei der Status-quo-Organisationsstruktur und bei möglichen Alternativen	positiv, normativ
3.4.4 Weiterführende Überlegungen	Erklärung der Nutzenfunktion eines Individuums unter Heranziehen des Rational-Choice-Ansatzes und Erklärung von „weichen“ Eigentumssurrogaten unter Beachtung des Soziologischen Institutionalismus. Anwendung der Ergebnisse auf kommunale Forstbetriebe (Status quo und Alternativen)	normativ
3.3.5 Überblick über die wesentlichen, zu beachtenden „institutionellen Elemente“ bei der Wahl einer Organisationsstruktur	Systematisierung der abgeleiteten „institutionellen Elemente“	positiv, normativ

Tabelle 28: Gliederung und Inhalte des Abschnittes 3.4.

3.4.1 Probleme einer Prinzipal-Agenten-Beziehung und Lösungsstrategien

Probleme innerhalb einer Prinzipal-Agenten-Beziehung

Zur Verdeutlichung der Prinzipal-Agenten-Beziehung wird oft das klassische Beispiel der Aktiengesellschaft angeführt: „Die Anteilseigner – die Prinzipale – verfügen über andere Informationen als die Vorstandsmitglieder – ihre Agenten. Das Problem besteht jetzt darin, die Verträge mit den Vorstandsmitgliedern so zu gestalten, dass der Erwartungswert der Prinzipale unter der Annahme maximiert wird, dass (1) der Agent Handlungen unternimmt, die seinen eigenen Erwartungswert innerhalb des jeweiligen Vertrags maximiert und dass (2) der

Agent den Vertrag andererseits dennoch akzeptiert“ (VOIGT 2002 S. 102 f.). Unter Heranziehen der Theorie der Verfügungsrechte liegen dabei eine Trennung von Verwendungs- bzw. Koordinationsrechten (usus, abusus) und Residualansprüchen (usus fructus, transfer) und damit veränderte Anreize vor. Diese veränderten Anreize lassen sich durch die Annahme unterschiedlicher Nutzenfunktionen der Akteure in Verbindung mit den oben genannten menschlichen Verhaltensannahmen der Akteure und der Informationsasymmetrie zwischen den Akteuren erklären. Dadurch kann es zu folgenden Problemen kommen:

- Durch den fachlichen Vorsprung des Agenten als Spezialisten kann dieser im Hinblick auf seinen Eigennutzen ex ante Informationen zurückhalten oder verzerren („hidden information“: „versteckte Information“), so dass der Prinzipal dadurch eine nachteilige Auswahl trifft („adverse selection“: „adverse Selektion“).
- Der Agent hat die Möglichkeit, ex post versteckt zu handeln („hidden action“: „verstecktes Handeln“), d.h. der Prinzipal weiß nicht, welchen Anteil der Agent an den Handlungsergebnissen hat. Deshalb kann der Agent seinen eigenen Nutzen auf Kosten des Prinzipals maximieren („moral hazard“: „moralisches Risiko“).
- Die Absichten des Vertragspartners nach Auftragsvergabe (ex post) sind unbekannt („hidden intention“: „versteckte Absicht“), wodurch es zu einem „hold up“ („Raubüberfall“) kommen kann. Darunter versteht man den „Raub“ der Quasi-Rente⁵⁴⁸ des Partners nach Vertragsschluss bei gegenseitiger Abhängigkeit.⁵⁴⁹

⁵⁴⁸ Unter der Quasi-Rente versteht man die „Differenz zwischen dem Entgelt, das ein Transaktionspartner im Rahmen einer Leistungsbeziehung erhält, und dem Betrag, der mindestens erforderlich ist, damit sich der betreffende Transaktionspartner nicht aus der bestehenden Leistungsbeziehung zurückzieht. Die Quasi-Rente ist somit das über die Opportunitätskosten der Ressourcennutzung hinausgehende Entgelt“ (PICOT et al. 2005 S. 393).

⁵⁴⁹ Die gegenseitige Abhängigkeit entsteht durch spezifische Investitionen in einen Standort, in Humankapital oder in Sachkapital. „Die Vertragsparteien können den Opportunismus des Gegenübers zwar beobachten aber nicht verhindern, weil sie sich aufgrund spezifischer Investitionen in einem Abhängigkeitsverhältnis befinden“ (PICOT et al. 2005 S. 75). Im Prinzip wird hier das Problem der fundamentalen Transformation der Transaktionskostentheorie thematisiert (siehe Abschnitt 3.5.1 zur Transaktionskostentheorie sowie WILLIAMSON 1990 S.70 ff.). Beispielsweise muss ein Firmeninhaber, der für einen Auftrag eine Kapazitätserweiterung durch eine spezifische Investition vornehmen

Die Kosten, die durch diese Probleme entstehen, können durch den Einsatz von Mechanismen verringert werden, welche die individuelle Nutzenfunktion des Agenten und damit sein Verhalten an die Zielvorstellung des Prinzipals angleichen.

Problemlösungsstrategien und ihre Kosten

Zur Angleichung der Interessen und damit des Verhaltens des Agenten an die Zielvorstellung des Prinzipals bzw. zur Angleichung des Informationsgefälles zwischen den beiden Akteuren können unterschiedliche Mechanismen genutzt werden, die in Tabelle 29 aufgeführt sind:

müsste, damit rechnen, dass nach der Investition der Auftraggeber sich möglichst viel von der Quasi-Rente anzueignen versucht z.B. durch Senkung des Preises. Eine von ex ante unspezifische Leistungsbeziehung wird zu einer ex post spezifischen Leistungsbeziehung.

Organisationsprobleme	Adverse Selektion		Moralisches Risiko		Raubüberfälle	
Art der Problembewältigung	Beseitigung der Informationsasymmetrie durch:		Interessenangleichung	Interessenangleichung	Monitoring (Reduzierung der Informationsasymmetrie)	Interessenangleichung
	Signaling/ Screening ⁵⁵⁰	Self Selection ⁵⁵¹				
Beispiele	Bilanzen, Zeugnisse, Gütesiegel/ Einstellungstests, Probezeit	Differenzierte Kooperationsverträge ⁵⁵²	Reputation des Vertragspartners, Garantien, Rückgaberechte	Ergebnisbeteiligung des Vertragspartners (z.B. Prämiensystem, Kapitalbeteiligung)	Planungs-, Informations- und Kontrollsysteme, Berichtswesen etc.	Sicherheiten (z.B. Garantien, Kautionen); ⁵⁵³ Vertikale Integration ⁵⁵⁴

Tabelle 29: Gestaltungsempfehlungen zur Verringerung von Agency-Problemen nach PICOT et al. (2005 S. 77; stark gekürzt, ergänzt und modifiziert)

Der Einsatz entsprechender Mechanismen muss nach Abwägung ihrer Einsatzkosten und ihrer Fähigkeit zur Überwindung von Agency-Probleme entschieden werden. Die Kosten, die mit dem Einsatz dieser Instrumente verbunden sind, lassen sich nach JENSEN und MECKLING (1976) wie folgt einteilen:⁵⁵⁵

- Kontrollkosten des Prinzipals
- Signalkosten des Agenten
- Residualverluste (hier: verbleibende Wohlfahrtsverluste)

⁵⁵⁰ Durch Signaling sendet der Agent Signale über seine Leistungsfähigkeit; durch Screening versucht der Prinzipal selbst Informationen über den Agenten zu erhalten.

⁵⁵¹ Eine Leistung wird so spezialisiert, dass unerwünschte Leistungsabnehmer von sich aus das Interesse an einem Vertragsabschluss verlieren.

⁵⁵² Als Beispiel für eine „Selbstselektion“ nennen PICOT et al. (2005 S. 78) Verträge bei Krankenversicherungen, wenn „Versicherungsunternehmen durch differenzierte Tarife oder Selbstbeteiligungsklauseln erreichen, dass die Kunden den ihrem Krankheitsrisiko und ihrer Risikoneigung entsprechenden Vertrag selbst auswählen“.

⁵⁵³ Dabei geht es um sich selbstdurchsetzende „Verträge“, d.h. abweichendes Verhalten wird mit Strafen geahndet, die dafür vom Agenten selbst eingeführt wurden (siehe hierzu ausführlich KROMANN 1985). Er nennt als Möglichkeiten: das Überlassen von Geiseln, Verpfändung, „sich vor Zeugen die Hände binden“ und „Vereinigungen“.

⁵⁵⁴ Aus einseitiger Abhängigkeit wird ein wechselseitiges Abhängigkeitsverhältnis gemacht (ausführlich zum Thema „Vertikale Integration“ siehe Abschnitt 3.5.1 zur Transaktionskostentheorie).

Kontrollkosten des Prinzipals:

Die Kontrollkosten des Prinzipals entstehen durch eine Kombination aus Anreizsystemen und Kontrollmechanismen. Kontrolle wird aus der Agency-Perspektive als Anreiz für den Agenten betrachtet, im Sinne des Prinzipals zu handeln, da der Agent realisiert, dass der Prinzipal über seine Tätigkeiten besser informiert ist und ihm damit das „Täuschen“ erschwert wird. Kontrollergebnisabhängige Belohnungen und Bestrafungen können die Motivation verstärken (JENSEN/MECKLING 1976).⁵⁵⁶

Nach EISENHARDT (1889 S. 58) stellt sich unter Heranziehung der Prinzipal-Agent-Theorie die grundlegende Frage, ob zur Regulierung des Verhaltens des Agenten eher ein verhaltensorientierter Vertrag, ein ergebnisorientierter Vertrag oder eine Kombination aus beiden effizienter ist.⁵⁵⁷ Als unabhängige Variablen von Verträgen benennt EISENHARDT Risikoverhalten, Ergebnisunsicherheit und Informationsverfügbarkeit bzw. Messbarkeit der Tätigkeit.⁵⁵⁸

Bei einem ergebnisorientierten Vertrag erfolgt die Entlohnung des Agenten nach Maßgabe seiner erbrachten Leistung, die sowohl quantitativ wie auch qualitativ gemessen werden kann. Bei hoher Messbarkeit der Ergebnisse ist der ergebnisorientierte Vertrag vorzuziehen. Dabei muss beachtet werden, dass die Unsicherheit des Ergebnisses nicht nur vom Verhalten des Agenten abhängig ist (innere Un-

⁵⁵⁵ “We define agency costs as the sum of: (1) the monitoring expenditures by the principal, (2) the bonding expenditures by the agent, (3) the residual loss.” JENSEN/MECKLING (1976 S. 308).

⁵⁵⁶ Unter Kontrolle werden damit Maßnahmen verstanden, die zu einer Angleichung des Interesses des Agenten an die des Prinzipals führen. Die Bedeutung von Kontrolle wurde bereits von BERLE und MEANS (1932, insbesondere S. 69 ff.) hervorgehoben.

⁵⁵⁷ Dieser Ansatz hat ähnliche abhängige Variablen wie die Transaktionskostentheorie: der verhaltensorientierte Vertrag entspricht der Hierarchie. Der ergebnisorientierte Vertrag entspricht dem Markt. Allerdings variieren die beiden Ansätze in ihren unabhängigen Variablen. Diese sind bei der Transaktionskostentheorie Spezifität, Häufigkeit und Unsicherheit (ausführlich hierzu siehe Abschnitt 3.5. zur Transaktionskostentheorie). Zur Agency-Theorie siehe folgenden Haupttext.

⁵⁵⁸ Siehe EISENHARDT (1989 S. 64) in Verbindung mit den vorherigen Seiten.

sicherheit),⁵⁵⁹ sondern auch von äußeren Variablen (äußere Unsicherheit), was eine gewisse Risikobereitschaft des Agenten erforderlich macht.⁵⁶⁰

Bei einem verhaltensorientierten Vertrag setzen Informationssysteme⁵⁶¹ sowie interne und externe Kontrollorgane den Prinzipal über die Tätigkeiten des Agenten in Kenntnis; dieser realisiert, dass ihm das „Täuschen“ erschwert wird. Dazu müssen die Handlungen bzw. Aufgaben messbar sein. Bei hoher Ergebnisunsicherheit ist der verhaltensorientierte Ansatz vorzuziehen, ebenso bei Risikoscheu des Agenten. Gleiches gilt für lange Vertragsverhältnisse (der Prinzipal lernt über den Agenten und kann sein Verhalten besser beurteilen).

Für eine Kontrolle bestehen gewisse Voraussetzungen:

- Eine Ziel- und Auftragsdefinition durch den Prinzipal ist notwendig, um die Ergebnisse bzw. die Art der Auftragserfüllung durch den Agenten beurteilen und kontrollieren zu können. Dazu können auch Leistungsvereinbarungen dienen.
- Monetäre und nichtmonetäre Messbarkeit in Quantität und/ oder Qualität sind eine Voraussetzung für die Kontrollfähigkeit. Gemessen werden kann das Ergebnis oder die Art der Leistungserbringung (Aufgabenerfüllung). Messprobleme entstehen aufgrund technischer Schwierigkeiten, fehlender Bewertungsmaßstäbe oder zu hohem Kostenaufwand durch äußere Unsicherheiten.
- Informations- und Kommunikationssysteme müssen die notwendige Transparenz schaffen. Monetär Messbares kann im Rechnungswesen abgebildet werden. Nichtmonetär Messbares bedarf einer anderen Art von Controlling, die sich nicht nur auf direkte Beobachtung (Monitoring) des Verhaltens des Agenten stützt. Dazu gehören Kontrollinstrumente wie Budgetierung,

⁵⁵⁹ WILLIAMSON bezeichnet diese Art der Unsicherheit als „Verhaltensunsicherheit“ (WILLIAMSON 1990 S. 66). Sie ist auf strategisches, opportunistisches Verhalten des Agenten zurückzuführen.

⁵⁶⁰ Ausführlich zur Risikoteilung und Anreizsystemen sowie der Notwendigkeit, beide Aspekte miteinander abzuwägen, siehe MILGROM/ROBERTS (1992 S. 206 ff.). Zur Unterteilung der Arten von Unsicherheit siehe SPREMANN (1987). WILLIAMSON (1990 S. 64 ff.) spricht von primärer und sekundärer Unsicherheit; RIPPERGER (1998 S. 17) von exogener und endogener Unsicherheit.

⁵⁶¹ EISENHARDT (1989 S. 64) betont in diesem Zusammenhang, dass Informationen einen Preis haben. Organisationen können also in Informationssysteme investieren, um den Opportunismus des Agenten zu kontrollieren.

Verhaltensregeln oder Anhörungen (JENSEN/MECKLING 1976 S. 308 & 332).

- Sanktionsmaßnahmen gehören zur Kontrolle, da ohne sie eine Kontrolle keinen Sinn hätte. Der Agent wägt für sich ab, ob die „Auszahlung“ durch opportunistisches Verhalten höher ist als die „Verluste“, die beim „Erwischtwerden“ aufgrund der Sanktionsmaßnahmen in Kauf zu nehmen wären. Der Prinzipal hat das Recht, den Agenten zu bestrafen, wenn er sich nicht an die Vereinbarungen hält (z.B. Entlassung, Kürzung der Entlohnung oder „Schädigung des guten Rufs“). Es können auch externe Instanzen wie Gerichte genutzt werden, z.B. bei der Verletzung des Vertragsrechts.

Zusammenfassend lassen sich die Kontrollmöglichkeiten wie folgt klassifizieren:

- Monetäre Anreizsysteme
- Interne Kontrolle
 - Informationssysteme
 - Kontrollorgane
- Externe Kontrolle
 - (unabhängig) Kontrolleure
 - Gestaltung von juristischen Verträgen⁵⁶²

Signalkosten des Agenten:

Der Agent kann durch bestimmte Signale dem Prinzipal glaubhaft versichern, dass er in dessen Sinne handeln wird. Dadurch entstehen ihm Kosten, die er nur dann in Kauf nehmen wird, wenn er den damit verbundenen Nutzen höher einschätzt. Um Signale zu senden, gibt es verschiedene Möglichkeiten:

- (1) „Signaling“ des Agenten durch die Vorlage von Zeugnissen (Nachweis von Qualifikation) oder von Bilanzen.
- (2) Anbieten von speziellen Sicherheiten: Dabei geht es um „sich-selbst-durchsetzende Verträge“⁵⁶³ d.h. um eine glaubwürdige Selbstverpflichtung durch den Agenten.⁵⁶⁴

⁵⁶² Juristische Verträge sind vor Gericht einklagbar, wodurch dem Gericht der Charakter einer Kontrollinstanz zugeschrieben werden kann.

⁵⁶³ Vgl. Abschnitt 3.2. zu impliziten Verträgen.

- das Überlassen von Geiseln (hostages) und Pfandgütern (collaterals) z.B. Garantien, Kauttionen, Rückgaberechte⁵⁶⁵
- „Sich vor Zeugen die Hände binden“ (hands-tying),⁵⁶⁶ z.B. durch Reputation.⁵⁶⁷ Der gute Ruf eines Agenten entsteht durch frühere gute Arbeit (dokumentiert z.B. über Zeugnisse vorheriger Arbeitgeber, Vorzeigeobjekte etc.), wenn sich dieser bei potenziellen Prinzipalen herumspricht (etwa über Empfehlungen). Der gute Ruf kann aber umgekehrt auch durch einen mit den erbrachten Leistungen (z.B. deren Qualität) unzufriedenen Prinzipal zerstört werden (informelle Sanktionen). Dies wirkt sich negativ auf eine Neukundenakquisition oder den Erhalt von Folgeaufträgen aus.

Da eine Beurteilung von Leistungen nach subjektiven Maßstäben erfolgt, ist es auch wichtig, die Quelle der Informationen zu kennen.⁵⁶⁸

Verbleibende Wohlfahrtsverluste:

Da nur eine zweitbeste Lösung erreicht werden kann, sind als dritte Komponente der Agency-Kosten noch Residualverluste zu nennen. Darunter sind solche Kosten zu verstehen, die trotz Kontroll- und Signalanstrengungen nicht vermieden werden können, da kein vollständiges Wissen besteht bzw. die Kosten für den Erwerb von weiterem Wissen den dadurch entstehenden Gewinn übersteigen würden. In dieser Arbeit wird in Anlehnung an PICOT et al. (2005)

⁵⁶⁴ Um zu erreichen, dass der Agent im Sinne des Prinzipals handelt, nennt KROMAN (1985) vier Möglichkeiten: „hostages“, „collateral“, „hands-tying“ und „union“. Bei letzterer Möglichkeit geht es um das Erzeugen einer emotionalen und psychologischen Bindung zwischen den beiden Parteien (KROMAN 1985 S. 12). Dieser Aspekt wird in Abschnitt 3.3.4 behandelt.

⁵⁶⁵ Geiseln sind nur für den Geiselgeber wertvoll und können vom Geiselnnehmer gegebenenfalls zerstört werden. Pfänder sind sowohl für den Pfandgeber als auch für den Pfandnehmer wertvoll. Ausführlich hierzu mit Beispielen siehe KROMAN (1985 S. 12 ff.).

⁵⁶⁶ Die Geisel zerstört sich bei opportunistischem Verhalten des Geiselgebers selbst. Ausführlich hierzu siehe KROMAN (1985 S. 18 ff.).

⁵⁶⁷ Ausführlich hierzu siehe MILGROM und ROBERTS (1992 S. 259 ff.).

⁵⁶⁸ VOIGT (2002 S. 227) nennt als Voraussetzungen für die Wirkung von Reputation zur Verhaltensregulierung: es muss ein Mindestmaß an Öffentlichkeit vorhanden sein, die Situation wird identisch von den meisten Beobachtern wahrgenommen und: die relevanten Faktoren werden ähnlich bewertet.

der Begriff „Wohlfahrtsverluste“ verwendet, da nicht nur monetäre Werte betrachtet werden.

„Trotz Signalisierungs- und Kontrollanstrengungen kommt es in der Regel nicht zu einer optimalen Struktur der Arbeitsteilung bzw. Spezialisierung. Unvollständiges Wissen verhindert das Entdecken der produktivitätsmaximierenden Strukturen (Koordinationsproblem) und weiterhin ungleich verteiltes Wissen ermöglicht deren opportunistisches Unterlaufen (Motivationsproblem). Es verbleibt daher ein Wohlfahrtsverlust, d.h. eine Abweichung des Realzustands vom gedachten Zustand vollkommener Information.“ PICOT et al. 2005 S. 73

Auf die verbleibenden Wohlfahrtsverluste wird im Folgenden nicht weiter eingegangen, da diese schwierig einzuschätzen sind und in einer Trade-off-Beziehung zu den Kontroll- und Signalkosten stehen.

Aufgrund der oben genannten Probleme kann in einer Welt mit unvollständig und ungleich verteilten Informationen keine beste Lösung (first best solution) bei der Vertragsgestaltung einer Organisation erreicht werden. Um die Kosten, die mit den Problemen verbunden sind, zu reduzieren, können Kontroll- und Anreizmechanismen durch festgeschriebene oder nicht festgeschriebene Verträge eingesetzt werden, welche die Organisationsstruktur eines Betriebes gestalten. Die verschiedenen Organisationsmöglichkeiten variieren in einem Nexus von Verträgen. Es soll dabei jene Möglichkeit identifiziert werden, welche die Agency-Kosten minimiert d.h. es soll die zweitbeste Lösung gefunden werden, die der besten Lösung am nächsten kommt. Die Differenz zwischen der besten Lösung und der zweitbesten Lösung (second best solution) wird mit den sog. Agency-Kosten beziffert. Dabei müssen auch die möglichen Signale des Agenten beachtet werden. Zusammengefasst ist also die Kombination von Elementen zu wählen, bei der die Gesamtkosten (Net-Agency-Kosten) minimiert werden d.h. die verbleibenden Wohlfahrtsverluste und die Kosten für das „Controlling“ und „Signaling“ minimiert werden. Agency-Kosten sind somit als Effizienzkriterium der Agency-Theorie zu sehen. Zu beachten ist allerdings:

„Da sich die Agency-Kosten bislang nicht exakt quantifizieren lassen, kommt ihnen in erster Linie die Funktion eines heuristischen Beurteilungskriteriums zu.“ PICOT et al. 2005 S. 76

3.4.2 Besonderheiten der Ressource Wald im Hinblick auf die „unabhängigen Variablen einer Vertragsgestaltung“

Bevor die Probleme der adversen Selektion und des moralischen Risikos sowie der Einsatz der möglichen Problemlösungsmechanismen im Rahmen der Statusquo-Organisationsstruktur und alternativer Möglichkeiten betrachtet werden, werden zunächst die drei unabhängigen Variablen Ergebnisunsicherheit, Risikoverhalten und Informationsverfügbarkeit bzw. Messbarkeit der Tätigkeit nach EISENHARDT (1989) im forstlichen Kontext betrachtet.

Unsicherheit:

Neben der innerbetrieblichen Unsicherheit (Verhaltensunsicherheit aufgrund der Möglichkeit opportunistischen Verhaltens) liegt im forstlichen Sektor, bedingt durch die spezifischen Eigenschaften des Waldes als natürliche Ressource, eine besondere äußere Unsicherheit (Ergebnisunsicherheit) vor.⁵⁶⁹ Diese wird vor allem durch die Unklarheit der Absatzsituation aufgrund der langen Produktionszeit und wahrscheinlicher Marktveränderungen sowie aufgrund möglicher Naturereignisse (Kalamitäten) verursacht. Die Unsicherheiten der forstlichen Produktion sind zum Teil von den ortsspezifischen natürlichen Eigenschaften der Ressource Wald abhängig, zum Beispiel von der Baumartenwahl (Sortimentsangebot, standortgemäße Wahl), der Vorratshaltung u.ä.. Diese Eigenschaften sind nur auf lange Sicht beeinflussbar bzw. kaum anpassungsfähig. Hinzu kommen Unsicherheiten bezüglich gesetzlicher Änderungen. Die Gesetze beeinflussen die Entscheidungen über die Vergabe der Betriebsleitung im hohen Maße.⁵⁷⁰ Entscheidungen, die zum aktuellen Zeitpunkt zweckmäßig erscheinen, die jedoch langfristige Bindungen implizieren, können sich durch gesetzliche Änderungen zu einem späteren Zeitpunkt als unvorteilhaft herausstellen.⁵⁷¹

⁵⁶⁹ Vgl. hierzu beispielsweise OESTEN/ROEDER (2002 S. 111 f., 142 ff).

⁵⁷⁰ Beispielsweise durch die gesetzlichen Vorschriften über die Qualifikation der Betriebsleitung (siehe hierzu Kapitel II 1.3.6).

⁵⁷¹ Beispielsweise ist in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg bisher noch die Betriebsleitung durch einen Beamten vorgesehen. Da in den anderen Bundesländern diese Vorschrift nicht bzw. nicht mehr besteht, kann erwartet werden, dass auch in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg auf lange Sicht hin eine Änderung erfolgen wird. Trifft

Betrachtet man „das“ moralische Risiko genauer, so beinhaltet es zwei Gefährdungspotenziale, welche die formalen Ziele eines kommunalen Forstbetriebs betreffen (siehe hierzu Kapitel II 3.):

- Gefährdung der Qualität (z.B. durch vorrangige Entnahme von Wertträgern, Gefährdung der ökologischen Nachhaltigkeit)
- Gefährdung der ökonomischen Effizienz (durch langfristige Unternutzung des nachhaltig gegebenen Einschlagspotenzials und uneffektiven Einsatz der Ressourcen).⁵⁷²

Risiko:

Unsicherheit bringt natürlich auch Risiken mit sich: In Anlehnung an die Unterteilung in innere und äußere Unsicherheit kann von einem moralischen und betriebswirtschaftlichen Risiko gesprochen werden. Daher ist die Bereitschaft der beteiligten Akteure, ein gewisses Risiko zu tragen, ein wichtiger Faktor bei der Entscheidung über die Organisationsstruktur. Ist der Prinzipal risikoadvers, wird er versuchen, möglichst viel wirtschaftliches Risiko an den Agenten abzugeben, beispielsweise durch einen Pachtvertrag⁵⁷³ oder über spezielle Sicherheiten.⁵⁷⁴ Dies setzt eine gewisse Risikobereitschaft des Agenten voraus,⁵⁷⁵ der entsprechende Leistungen auf dem Arbeitsmarkt anbieten muss. Des Weiteren gibt es auch Möglichkeiten, das Risiko zu teilen, beispielsweise durch eine vertikale Integration.⁵⁷⁶ Weitere Möglichkeiten gibt es auf der Ebene der Ressourcenallokation:⁵⁷⁷ durch Größeneffekte über Zusammenschlüsse und

eine Kommune jetzt eine Entscheidung zur Verbeamtung eines Leiters, ist sie an diese Entscheidung auf lange Zeit gebunden.

⁵⁷² Hier ist eine begriffliche Differenzierung zum Begriff Effizienz im Sinne der Kosten-Nutzen-Abwägung bei der Wahl einer Organisationsstruktur vorzunehmen. Hierbei geht es um eine effiziente Ausschöpfung der Ressourcenpotenziale des Waldes und einen effizienten Einsatz der zur Verfügung stehenden Ressourcen.

⁵⁷³ Vgl. hierzu die Ausführungen zu Risiko im Zusammenhang mit den Residualansprüchen in Abschnitt 3.3.3 zur Theorie der Verfügungsrechte sowie die Beispielbox 3.

⁵⁷⁴ Durch „sich selbst durchsetzende Verträge“; siehe auch Beispielbox 11.

⁵⁷⁵ Wenn der Vertragspartner risikoadvers oder neutral ist, muss seine Bereitschaft den Vertrag abzuschließen mit einer Risikoprämie seitens des Prinzipals erkaufte werden (siehe hierzu SPREMANN 1987, PICOT et al. 2005 S. 79).

⁵⁷⁶ Siehe hierzu Abschnitt 3.5.1 und 3.5.2 zur Transaktionskostentheorie

⁵⁷⁷ Siehe hierzu Kapitel I 2.1 zum Vier-Ebenen-Modell der sozialwissenschaftlichen Analyse nach Williamson (2000). Ausführlich siehe Abschnitt 3.5.4.

Verbundeffekte durch Produktdiversifizierung. Je nachdem, wie sich die Akteure bei Risiko verhalten, werden sie entsprechende Entscheidungen treffen.

Sehr langfristige Bewirtschaftungsverträge können dazu dienen, die Nutzenfunktionen der Akteure anzugleichen und damit auch das moralische Risiko zu mindern.

Auch das Risiko ist zu einem großen Teil abhängig von den naturalen Eigenschaften der Ressource Wald.

Informationsverfügbarkeit bzw. Messbarkeit der Tätigkeit:

Die Quantifizierung und Qualitätsmessung der Ergebnisse der Leistungserstellung oder der Leistungserstellung an sich, sowohl bezogen auf die Sachziele der Kommune als auch auf die Formalziele (Qualitätssicherung und Effizienz-sicherung), kann sich im forstlichen Bereich vor allem aus folgenden Gründen schwierig gestalten:

- Der Wald hat Eigenschaften privater wie auch öffentlicher Güter, insbesondere in den Bereichen Schutz und Erholung⁵⁷⁸
- Aufgrund der langen Produktionszeit sind die Konsequenzen des Handelns zum Teil erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung feststellbar
- Die forstliche Produktion ist eine Kuppelproduktion, weil einige der Leistungen nicht unabhängig voneinander erbracht werden können – ebenso wie verschiedene Wirkungen des Waldes und Leistungen der Forstbetriebe für die Gesellschaft nicht voneinander getrennt auszuweisen sind.
- Aus der Identität von Produkt und Produktionsmittel und der Langfristigkeit der forstlichen Produktion resultieren Schwierigkeiten bei der Ertragsbestimmung sowie bei der Festlegung notwendiger Wertgrößen (erkennbar etwa in der Frage: Zu welchem Wert wird der Verzicht auf Fichtenanbau angesetzt: zum jetzigen Holzverkaufswert, abzüglich von Pflegemaßnahmen, abzüglich einer Risikopauschale?) Hier bestehen erhebliche Unsicherheiten. Außerdem wird durch klassische Verfahren der Waldbewertung nur der Verkaufswert ermittelt. Dieser deckt sich jedoch meist nicht mit dem von den Menschen

⁵⁷⁸ An dieser Stelle sei noch einmal auf die Betrachtung des Holzes als „common pool resource“ hingewiesen (Abschnitt 3.3.1 sowie OSTROM 1990, 2000).

erwarteten Wert, da inhärente und vor allem intrinsische Werte dabei nicht erfasst werden.⁵⁷⁹

Eine Messung der Leistungen und/ oder der damit verbundenen Tätigkeiten ist daher aus Gründen technischer Messprobleme, fehlender Bewertungsmaßstäbe oder prohibitiv hoher Kosten in bestimmten Fällen sehr schwierig.⁵⁸⁰

Trotzdem besteht in Bezug auf die Messbarkeit wieder eine Variabilität, die abhängig ist von den ortsspezifischen naturalen Eigenschaften des Waldes: da in einem homogenen Altersklassenbestand z.B. ist eine Messung einfacher als in einem strukturreichen Plenterwald. Außerdem sind die Anforderungen der Kommune an ihren Wald zu beachten. Vielseitige Anforderungen erfordern auch vielseitige Messungen. Somit ist auch die Heterogenität der Interessen der Kommune in Bezug auf die Ressource Wald von Bedeutung.

Für die folgenden Ausführungen sei darauf hingewiesen, dass sich die hier angesprochenen Messschwierigkeiten auf spezifische langfristige Probleme beziehen, nicht aber auf in der Buchführung aufführbare Transaktionen.

3.4.3 Erklärung der Status-quo-Organisationsstruktur kommunaler Forstbetriebe und möglicher Alternativen im Lichte der Theorie

Exkurs: Betrachtung der Prinzipal-Agenten-Kette Bürger-Kommune-Betriebsleitung

Die Agency-Theorie bietet neben betrieblich-organisatorischen Erklärungsansätzen auch Ansätze zur Erklärung der Beziehungen der Akteure im politischen System. Da diese Überlegungen auch Auswirkungen auf die betriebliche Ebene haben, soll die Prinzipal-Agenten-Kette (vgl. Abb. 22) im Folgenden kurz dargestellt werden.

⁵⁷⁹ Zur Wertermittlung im forstlichen Bereich siehe beispielhaft OESTEN (2004), ELSASSER/MEYERHOFF (2001), MARGGRAF et al. (2005).

⁵⁸⁰ In Bezug auf die „Technik“ der Messung muss das geeignete Instrumentarium herangezogen werden. Beispielsweise ist auch eine Erhebung des qualitativen Zustandes des Waldes erforderlich. Eine „einfache“ Flächeninventur als Grundlage für die notwendige Kontrolle und Steuerung scheint dazu nicht ausreichend zu sein (siehe hierzu Kapitel II 1.9.3).

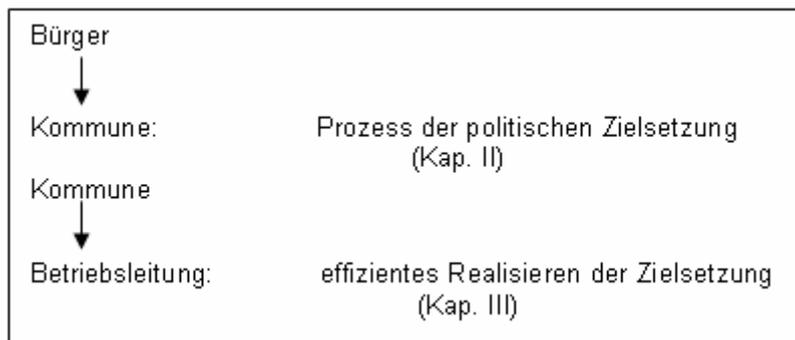


Abbildung 22: „Kommunale“ Prinzipal-Agenten-Kette

Im politischen System sind die Regierenden der Agent und die Wähler der Prinzipal. Sie wählen die Gemeindevertretung und den Bürgermeister und übertragen damit per Wahlentscheid Rechtskomponenten ihres Verfügungsrechtsbündels auf andere Akteure. Außerdem wird meist ein Fachausschuss bestimmt, der für den forstlichen Bereich Entscheidungen vorbereitet. Bevor eine Entscheidung gefällt wird, durchläuft der entsprechende Antrag alle genannten Gremien und muss befürwortet werden (vgl. Kapitel II 1.4.3). Die entsprechenden politischen Akteure werden in der vorliegenden Arbeit zum korporativen Akteur „Kommune“ zusammengefasst, der für die Bürger über die Vergabe der Betriebsleitung entscheidet.⁵⁸¹ Mit der Delegation der Leitung des Betriebes und damit verbundener Verfügungsrechte⁵⁸² an einen weiteren Akteur wird die Kommune ebenfalls zum Prinzipal und die Betriebsleitung zum Agenten. Dadurch entsteht eine Prinzipal-Agenten-Kette (Bürger, Kommune, Betriebsleitung), in der die Kommune sowohl Agent der Bürger als auch Prinzipal der Betriebsleitung ist. Die Handlungen des Agenten sollten den Zielvorstellungen des Prinzipals am Anfang der Prinzipal-Agent-Kette, also den Zielvorstellungen der Bürger bzw. der Kommune mit ihren gewählten Vertretern entsprechen. Dies erfordert eine

⁵⁸¹ In Anlehnung an HOMANN und SUCHANEK (2000) wird die Kommune als „korporativer Akteur“ modelliert. Korporativen Akteuren wird unterstellt, „dass sie Ziele haben, die sie durch ihr Handeln systematisch verfolgen können.“ Wenn bei einer entsprechenden Betrachtung Probleme auftreten, muss der korporative Akteur wieder in die Individuen und ihre Interessen „zerlegt“ werden (HOMANN/SUCHANEK 2000 S. 30).

⁵⁸² Siehe hierzu Abschnitt 3.3.2 zur Theorie der Verfügungsrechte.

Zieldefinition des Prinzipals. Nimmt der Prinzipal seine Optionen nicht wahr, kann der Agent sehr eigennutzenmaximierend agieren.⁵⁸³

Prinzipal Bürger und Agent Kommune⁵⁸⁴:

Die Bürger (Prinzipal) haben die Möglichkeit, die Zieldefinition über ihre Wählerstimme zu beeinflussen. Dabei ist zu beachten, dass sich der Prinzipal zum einen aus mehreren Individuen zusammensetzt, wodurch eine einheitliche Vertretung der Interessen erschwert wird. Zum anderen spielt der Wald selten (wenngleich am ehesten auf kommunaler Ebene) eine ausschlaggebende Rolle für das Wahlverhalten von Bürgern, da das Wahlprogramm in Bezug auf den Wald mit anderen Konzepten wie der Arbeitsmarktpolitik konkurriert, denen meist mehr Bedeutung zugestanden wird.⁵⁸⁵

Die Bürger haben außerdem die Möglichkeit, auf partizipativem Wege am Aushandlungsprozess selbständig oder über Interessengruppen teilzunehmen. Die Bürger können ihren Unmut auch z.B. durch Bürgerbegehren zum Ausdruck bringen. Diese Formen der Einflussnahme können auf lokaler bzw. regionaler Ebene weitaus wirkungsvoller sein und werden dort auch stärker genutzt als auf staatlicher Ebene. Dies liegt daran, dass die Prinzipal-Agenten-Kette kürzer ist und durch die kleinere Flächenabgrenzung und geringere Anzahl von Individuen ein erhöhtes Zugehörigkeits- und Verantwortungsgefühl, aber auch eine erhöhte

⁵⁸³ Zu einer ausführlichen Betrachtung der Prinzipal-Agenten-Kette im Bereich der staatlichen Forstbetriebe siehe SCHMIDT (1999).

⁵⁸⁴ Vgl. Kapitel II 1.9.4. Hier sind nur einige Aspekte aufgegriffen, um die Prinzipal-Agenten-Kette zu verdeutlichen.

⁵⁸⁵ Mit der Analyse demokratischer Prozesse befasst sich unter anderem der Rational-Choice-Ansatz, speziell die Public-Choice-Theorie. Darin wird davon ausgegangen, dass Politik auf Tauschprozessen beruht und als „Markt“ aufzufassen ist. „Unter einem politischen Markt versteht man die Gesamtheit der politischen Beziehungen zwischen Politikern als Anbietern und den Wählern als Nachfragern politischer Güter – die sind die politischen Maßnahmen und Programme – in einem bestimmten Raum zu einer bestimmten Zeit“ (KUNZ 2004 S. 75). Die Politiker konkurrieren um die Stimmen der Wähler. Sanktionen sind in der Regel nur durch Wahlen möglich. Dabei besteht das Problem, dass Politiker häufig nur die Interessen von großen Gruppen vertreten, von denen sie sich Wählerstimmen versprechen (ausführlich siehe DOWNS 1968; zusammenfassend BRAUN 1999 60 ff.).

Betroffenheit entsteht. Es kann daher, je nach Engagement der Bürger, auch von einer erhöhten Informiertheit des Prinzipals ausgegangen werden.⁵⁸⁶

Es gibt, zusammenfassend gesagt, zwei Verbindungslinien zwischen Wählern und Politikern:⁵⁸⁷

- Die indirekte, eher wertorientierte Linie über die Wahl
- Die direkte, eher interessenorientierte Linie über Volksbegehren oder Verhandlungen und Dialoge autonomer Individuen, Gruppen oder Institutionen.⁵⁸⁸

Prinzipal Kommune und Agent Betriebsleitung:

Die Betrachtung der Regierenden als Prinzipal und der Betriebsleitung als Agent wird durch folgende Ausführungen nach DAMKOWSKI und PRECHT (1995 S. 111)⁵⁸⁹ (ergänzt durch die Ausführungen von FAMA und JENSEN (1983a); siehe oben Abschnitt 3.3.1 zur Theorie der Verfügungsrechte) noch einmal verdeutlicht:

- Die politischen Entscheidungsträger besitzen die Kompetenz des „policy making“, d.h. sie setzen Ziele, wählen aus Vorschlägen des Agents aus, geben den Handlungsrahmen vor und führen die Erfolgskontrolle durch.
- Das Management hat die Kompetenz der „performance“, d.h. es unterbreitet Vorschläge und führt die Aufträge des Prinzipals aus (Dienstleistungserbringung bzw. Produktherstellung).

⁵⁸⁶ Partizipation fördert außerdem die Akzeptanz von Maßnahmen. Informationsprobleme bleiben jedoch bestehen, beispielsweise wird der einzelne Bürger die Sanierung des gemeindlichen Kindergartens wohl eher nicht mit den Erlösen aus dem Holzverkauf aus dem gemeindlichen Wald in Verbindung bringen.

⁵⁸⁷ Siehe hierzu auch die Ausführungen in Kapitel II 1.8.5..

⁵⁸⁸ Bei allen Arten von Partizipation könnte von einer Durchbrechung der Prinzipal-Agenten-Kette gesprochen werden. Jedoch kann die Kommune auch „nur“ als Mittler zwischen Prinzipal und Agent aufgefasst werden.

Der Bürger als Prinzipal und zugleich indirekter und direkter Nutzenträger („Klient“) kann auch zur Kontrolle der Handlungen des Agenten beitragen (vgl. hierzu Abschnitt 3.3.3 zur Theorie der Verfügungsrechte).

⁵⁸⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen zur Reform in Neuseeland von DAMKOWSKI und PRECHT (1995 109 ff., 115 ff.) sowie von VOIGT (2002 S. 287 ff.), WEGENER (2002 S. 99 ff.). Dort wurden in den 80er und 90er Jahren ein Reformprogramm für den öffentlichen Sektor durchgeführt, das sich an der Theorie der Neuen Institutionenökonomik orientierte.

Diese Ausführungen verdeutlichen das der Beziehung zugrunde liegende Auftraggeber-Auftragnehmer-System. Grundlegend dafür ist eine ausführbare Ziel- und Auftragsvorgabe durch den Prinzipal.

„Daß die Unternehmensverfassung auch durch die Unternehmensziele geprägt wird, gilt für den öffentlichen Sektor in besonderem Maße. Öffentliche Betriebe werden (nur) deshalb eingerichtet, um bestimmte öffentliche Aufgaben zu erfüllen (Subsidiaritätsprinzip). Ausgehend von der Instrumentalfunktion einer Unternehmung kommt somit dem Trägerhaushalt als Kernorgan eine zentrale Bedeutung im Zielbildungsprozeß zu. Öffentlichen Betrieben wird durch den Trägerhaushalt, aus dem sie ausgegliedert sind, ein Zielsystem vorgegeben, das deren Aktivitäten steuern und regeln soll.“
MÄNNEL 1981 S. 371⁵⁹⁰

Die vorangegangenen Ausführungen machen deutlich, dass die Kommune dem Forstbetrieb Ziele vorgeben muss, die sich an den Interessen der Bürger ausrichten: Der Auftraggeber Kommune übergibt einem Auftragnehmer Betriebsleitung die Verfügungsrechte, deren Ausführung durch die Zielvorgabe des Auftraggebers bestimmt wird. Im forstlichen Sektor ist in einigen Bereichen (z.B. bei der Waldpflege) wegen der langfristigen Produktionsprozesse und der damit verbundenen Unsicherheit eine genaue Zieldefinition kaum möglich bzw. sinnvoll. Daher kommt dem Umgang mit Zeit durch die Handlungsverantwortlichen eine besondere Bedeutung zu, um die Dynamik des Waldökosystems bei der Bewirtschaftung nutzen zu können. Eine vertrauensvolle Atmosphäre zwischen der Kommune und der Betriebsleitung scheint in diesem Zusammenhang unabdingbar zu sein.⁵⁹¹

Nichtsdestotrotz scheint eine Zieldiskussion um sozialpolitische, ökologisch-politische und finanzpolitische Fragen für kommunale Forstbetriebe unumgänglich.⁵⁹²

⁵⁹⁰ MÄNNEL untersucht in diesem Kontext die Zielsysteme von Mensabetrieben. „Ein solches Zielsystem muß in sich konsistent formuliert sein, um die Betriebsführung nicht in Konfliktsituationen zu bringen, die diese nur auf Basis ihres subjektiven Ermessens zu bewältigen vermag. Dadurch besteht nämlich die Gefahr, daß die demokratisch legitimierte Ziele des Trägerhaushaltes zugunsten der Interessen der Führung zurückgedrängt werden“ (MÄNNEL 81 S. 372).

⁵⁹¹ Siehe hierzu Abschnitt 3.4.4; zur Zieldefinition für kommunale Forstbetriebe Kapitel II 1.5.3; zum Aspekt „Zeit“ in der Forstwirtschaft siehe WILLIAMS (1981), SAGL (2005).

⁵⁹² Eine Diskussion über waldbauliche Fragen scheint auch vor dem Hintergrund des fehlenden Fachwissens der Kommunalvertreter wenig sinnvoll und wird größtenteils der Fachkenntnis der Betriebsleitung überantwortet, die darüber meist im Zehnjahresturnus informiert (Forsteinrichtungszeitraum).

Kontrollkosten des Prinzipals im Kontext kommunaler Forstbetriebe

Im Folgenden werden die einzelnen, oben mit Hilfe der Agency-Theorie herausgearbeiteten Mechanismen zur Reduktion von Agency-Kosten in Bezug auf ihr Wirken in der Status-quo-Organisationsstruktur sowie in Bezug auf mögliche Alternativen diskutiert. Dort, wo es möglich und sinnvoll ist, werden die Alternativen getrennt nach den Fragen „Wer leitet den Betrieb?“ und „Wie wird er geleitet?“ betrachtet.

Monetäre Anreizsysteme

Status quo:

Eine leistungsabhängige Entlohnung ist für einen Beamten aufgrund des öffentlichen Dienst- und Personalrechts nur sehr eingeschränkt möglich.⁵⁹³

Es kann argumentiert werden, dass durch Lebenszeitanstellung auch Anreize geschaffen werden – beispielsweise dafür, ex ante in Humankapital zu investieren (z.B. in Form der Referendar- bzw. Anwärterzeit).

„Unterschiedliche Rechtsformen ... sind für die Mitarbeiter eines Unternehmens mit unterschiedlichen Anreizen verbunden: das kann sich nicht nur auf die Anreize beziehen, die ganze Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen, sondern auch auf die Bereitschaft, in das eigene Humankapital zu investieren und sich damit weiter zu spezialisieren. Auch hier besteht ja die Gefahr des ex post-Opportunismus: ein hochgradig spezialisierter Arbeitnehmer mag für ein Unternehmen von großem Interesse sein. Ist die nächste Verwendungsmöglichkeit seiner Spezialisierung außerhalb des Unternehmens jedoch deutlich weniger wert, so hat sein Arbeitgeber einen Anreiz, sein Gehalt als Folge seiner Spezialisierung zu senken! Arbeitnehmer werden das antizipieren und potentiell produktivitätssteigernde Investitionen in ihr eigenes Humankapital werden nicht vorgenommen, wenn der Arbeitgeber keine institutionelle Möglichkeit findet, einen Arbeitnehmer in Folge einer unternehmensspezifischen Spezialisierung besser zu bezahlen.“
(VOIGT 2002 S. 112 f.)

⁵⁹³ Seit 1997 bestehen Möglichkeiten der Honorierung herausragender Leistungen für Beamte in Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A: (1) Für dauerhaft herausragende Leistungen: Leistungsstufen nach § 27 Abs. 3 des Bundesbesoldungsgesetzes. Die Bundesregierung und die Landesregierungen wurden ermächtigt, jeweils für ihren Bereich zur Gewährung von Leistungsstufen nähere Regelungen durch Rechtsverordnung zu treffen. (2) Für herausragende besondere Leistungen: Leistungsprämien und Leistungszulagen nach § 42a des Bundesbesoldungsgesetzes. Die Bundesregierung und die Landesregierungen wurden ebenfalls ermächtigt, jeweils für ihren Bereich die Gewährung von Leistungsprämien und Leistungszulagen durch Rechtsverordnung zu regeln.

Möglichkeiten:

Auch im Falle einer kommunalen Anstellung oder eines Dienstleistungsverhältnisses mit einem privaten Anbieter ist aufgrund der hohen äußeren Unsicherheit, der Messprobleme und der Prämisse einer nachhaltigen Walderhaltung eine leistungsabhängige Entlohnung im Bereich der Betriebsleitung eher fragwürdig.

„Im Forstbetrieb besteht diesbezüglich [Kapital- und/oder Ertragsbeteiligung] freilich das Problem, dass einerseits eine Kapitalbeteiligung kaum in Frage kommt (Eigentumsverhältnisse entsprechen i.d.R. nicht jenen einer Aktiengesellschaft; Bewertungsprobleme) und andererseits eine Ertragsbeteiligung das Management zu einem selbst mittelfristig verschleierbaren Vermögensabbau motivieren könnte.“ SECOT 2003/2004 S. 119

Denkbar wären aber beispielsweise Prämien für besonders innovative Leistungen.

Interne Kontrolle durch Informationssysteme

Status quo:

Die Hauptursachen für das Problem des versteckten Handelns liegen zum einen in den Besonderheiten der Ressource Wald begründet. Neben den benannten spezifischen Unsicherheiten und den Messproblemen verfügt der Agent durch sein Fachwissen über einen großen Wissensvorsprung gegenüber dem Prinzipal. Zum anderen sind die Informations- und Kommunikationssysteme wenig detailliert. Das kameralistische Rechnungswesen⁵⁹⁴ und die direkte Einbindung der Geldströme in den Haushalt bieten wenig Transparenz über das Betriebsgeschehen. Zur Dokumentation des Betriebsergebnisses erfolgt meist eine Verrechnung zwischen den einzelnen Leistungsbereichen.⁵⁹⁵ Zusätzliche Angebote der Landesforstbetriebe für eine umfangreichere Rechnungslegung sind sehr unterschiedlich in ihrem Umfang. Vorhandene Schnittstellen werden zum Teil aufgrund mangelnder Nachfrage seitens der Kommune nicht genutzt.

Ein Informationsaustausch erfolgt durch die jährliche Besprechung des Wirtschaftsplans und jährliche Wirtschaftsberichte sowie über die Besprechung der Forsteinrichtung alle zehn Jahre. Häufig gibt es weitere Treffen beispielsweise im Rahmen von Forstfachausschusssitzungen. Problematisch ist, dass der staatliche

⁵⁹⁴ Siehe Kapitel II 1.6.

Beamte durch den vorgeschlagenen Wirtschaftsplan Ziele implementiert, die aufgrund fehlenden Fachwissens und Eigenverantwortung der Kommune für ihren Wald selten hinterfragt werden.⁵⁹⁶ Daher sind auch die Wirtschaftsberichte nur bedingt hilfreich.

Möglichkeiten:

„Wer?“

Beim Einsatz eines kommunalen Beamten ist meist auch dieser maßgeblich an der Erstellung des Wirtschaftsplans beteiligt. Aufgrund seiner kommunalen Bezogenheit ist allerdings eine intensive Abstimmung mit anderen gemeindlichen Belangen zu erwarten.

Ebenso wird ein privater Dienstleister maßgeblichen Einfluss auf die Erstellung des Wirtschaftsplans haben. Das „Controlling“-Angebot von privaten Dienstleistungsunternehmen variiert stark. Es reicht von einem eher sporadischen bis zu einem sehr umfangreichen Angebot.⁵⁹⁷ Bei einem privaten Dienstleistungsunternehmen ist selten ein Einblick in dessen Kosten- Leistungsstrukturen möglich. Bei der Einrichtung eines eigenen Unternehmens, das von einem privaten Dienstleistungsunternehmen geführt wird, hat die Kommune bessere Kenntnis vom operativen Geschäft als bei externer Leistungserstellung.

„Wie?“

Die Kommune sollte ihre Ziele für den Forstbetrieb eigenverantwortlich unter Einbeziehen von fachlicher Unterstützung definieren. Eine Möglichkeit dazu bietet z.B. das Kontraktmanagement.⁵⁹⁸

⁵⁹⁵ Ausführlicher hierzu siehe RUPPERT (2006a).

⁵⁹⁶ Vgl. DINKELAKER (1999).

⁵⁹⁷ Siehe hierzu beispielsweise GEROLD (2001).

⁵⁹⁸ Vgl. hierzu Kapitel II 1.8.3. Dadurch findet eine aktive Zielvereinbarung zwischen Prinzipal und Agent statt. Auch hier ist der Agent an der Zielfindung beteiligt, der Prinzipal nimmt jedoch eine aktivere Rolle dabei ein. Vereinbarungen können außerdem helfen, Informationsasymmetrien zu nivellieren. Trotz der Vereinbarungen über Ziele wird die Auftraggeber-Auftragnehmer-Struktur durch die klare Verantwortungsabgrenzung nicht unterlaufen. Das Kontraktmanagement zielt als Steuerungsmodell auf die gesamte Verwaltung ab. Allerdings ist das Prinzip auch für die Steuerung eines Teilbetriebes wie der Forstbetrieb denkbar. Ein derartiger Kontrakt sollte Strukturen ähnlich absichern können, wie die Wahl einer alternativen Rechtsform zum Regiebetrieb. Allerdings lassen sich Kontrakte schneller wieder ändern, was zu höheren Transaktionskosten führen kann.

Um die Zielerreichung kontrollieren zu können und entsprechend zu steuern, ist eine transparente Abbildung des betrieblichen Geschehens notwendig. Dazu gehört die Finanzbuchhaltung, eine Kosten- und Leistungsrechnung, eine Planungsrechnung und eine Naturalbuchhaltung. Eine Verbesserung der betrieblichen Transparenz kann vor allem erreicht werden durch (1) die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens, (2) die Einführung eines Kennzahlensystems und (3) eine Vermögensabgrenzung.

(1) Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens,⁵⁹⁹ d.h. eine Output-Messung anstatt einer Input-Steuerung wurde auf der Innenministerkonferenz 2003 vereinbart und wird in Hessen und Nordrhein-Westfalen bereits umgesetzt.⁶⁰⁰ Die damit verbundenen Kosten stellen für viele Kommunen somit allgemeine Pflichtkosten dar.⁶⁰¹ Monetär Messbares kann im Rechnungswesen abgebildet werden. Bei nicht monetär messbaren Leistungen können Leistungsvereinbarungen mit detaillierten Beschreibungen, auch von Qualitätsmerkmalen, eingesetzt werden. Die einzelnen Leistungsbereiche sollten getrennt voneinander ausgewiesen werden. Üblich ist die Trennung in Holzproduktionsbetrieb und Sozialfunktionen oder in Produktbereiche.⁶⁰² Um eine verbesserte Rechenschaftslegung auch im Sinne der Transparenzrichtlinie der EU⁶⁰³ zu gewährleisten, sollten auch die Gemeinkosten, insbesondere die Personalkosten, nach einem geeigneten Schlüssel im Sinne einer Vollkostenrechnung zugeordnet werden.

⁵⁹⁹ Damit verbunden ist auch die Erstellung einer Bilanz. Zur Problematik der Bilanzierung stehender Holzvorräte siehe Kapitel II 1.7.2.

⁶⁰⁰ Siehe hierzu Kapitel II 1.6.1 und 1.8.3.

⁶⁰¹ Aus Kostengründen ist es sinnvoll, aber nicht zwingend erforderlich, eine einheitliche Software für die gesamte Kommunalverwaltung zu nutzen. Entschließt sich eine Kommune, die Rechnungslegung ihres Forstbetriebs (beispielsweise auf Grund eines Ausgliederungsvorhabens) zu verändern, so sollte dies in Anpassung an die gesamtkommunale Umstellung mit geeigneten Schnittstellen geschehen (Software, Bewertungsgrundsätze usw.).

⁶⁰² Siehe hierzu die Vorschläge des Deutschen Forstwirtschaftsrates: www.dfwr.de unter: „Empfehlungen des DFWR zur Vereinheitlichung des forstlichen Rechnungswesens“, Download „Excel Tabelle zu Kennzahlen und Betriebsergebnissen“. Bei Führen eines Eigenbetriebs kann der Wirtschaftsplan direkt wie der Produktplan strukturiert werden. Die Bildung eines Produktplans erfolgt auch in verschiedenen Landesforstverwaltungen.

⁶⁰³ Gesetz zur Umsetzung der Transparenzrichtlinie im Jahr 2001: <http://217.160.60.235/BGBL/bgb11f/b101043f.pdf>

Die Leistungsabrechnung zwischen Betrieb und Kommune kann auf unterschiedliche Weise erfolgen.⁶⁰⁴ Es sollte festgelegt werden, welche Leistungen direkt im Markt vom Betrieb zu erbringen sind und welche Leistungen von der Kommune als Dienstleistungen abgegolten werden.

Beispielbox 8: Trennung der Geldströme

Kommune Uelzen (Niedersachsen): Seitdem der Forstbetrieb der Kommune Uelzen als Eigenbetrieb geführt wird (01.01.2004), erfolgt eine komplette Trennung der Geldströme nach Produktbereichen. Der Forstbetrieb wird für seine Dienstleistungen im Bereich der Sozialfunktionen explizit bezahlt (abzüglich der Einnahmen aus diesem Bereich).

Bei Leistungen, die ausschreibbar sind, muss sich der Forstbetrieb an den Angeboten Anderer messen und erhält den Auftrag nur dann, wenn er die wirtschaftlichste Variante anbietet.

(2) Möglichkeiten von Betriebsvergleichen anhand von Kennzahlen mit anderen Kommunen zur Einschätzung der Leistungen des eigenen Betriebs sollten genutzt werden – Möglichkeiten hierzu bietet die Nutzung der Daten des Testbetriebsnetzes oder spezieller kommunaler Benchmarkingkreise.⁶⁰⁵ Kennzahlen dienen außerdem einem betriebsinternen Soll/Ist-Vergleich, der eine stetige Kontrolle seitens der Kommune ermöglicht.

(3) Eine Vermögensabgrenzung erhöht ebenfalls die Transparenz. Die Gegenüberstellung der Geldströme der einzelnen Bereiche erfolgt innerhalb des Betriebes; lediglich das Endergebnis (Gewinn/ Verlust) fließt in den kommunalen Haushalt ein. Außerdem können Reserven (über Rückstellungen und Rücklagen) für den Forstbetrieb gebildet werden.⁶⁰⁶

Bei der Ausgliederung des Betriebes aus dem Verwaltungshaushalt wird entschieden, wie viel Eigenständigkeit dem Agenten zugebilligt wird. Mit Bezug auf die Agency-Theorie darf der Einfluss nicht ganz abgegeben werden, sondern muss in einem gewissen Umfang erhalten bleiben. Bleibt also ein gewisser Mindesteinfluss der politischen Ebene erhalten, so kann vor dem Hintergrund der forstlichen Besonderheiten (vor allem im Hinblick auf die Nachhaltigkeit und auf lange Produktionszeiträume) auch eine langfristige Lösung angestrebt werden. Je größer die Selbstständigkeit des forstlichen Agenten ist, desto

⁶⁰⁴ Ausführlicher hierzu siehe RUPPERT (2006a).

⁶⁰⁵ Entsprechende Benchmarkingkreise existieren bereits vereinzelt (siehe Beispielbox 2).

⁶⁰⁶ Siehe Abschnitt 3.3.3.

eindeutiger müssen die Ziele des Prinzipals festgelegt und deren Erreichung kontrollierbar sein, um die daraus erwachsenden Konflikte zu koordinieren.⁶⁰⁷

Dem notwendigen Informationsaustausch zwischen Trägerkommune und Betrieb dienen:

- Das Berichtswesen: Je nach Rechtsform variiert die Verpflichtung, Berichte in bestimmten Intervallen zu erstellen
- Ein umfassendes Beteiligungscontrolling⁶⁰⁸
- Rechnungslegung-, Publizitätspflicht und Prüfung: Entsprechende Vorschriften sind rechtsformspezifisch und größenabhängig.⁶⁰⁹ Sie gewähren auch den Bürgern einen Einblick in den Betrieb.

⁶⁰⁷ Eine Rechtsform wie der Eigenbetrieb kann jederzeit wieder aufgehoben werden, eine Stiftung in der Regel nicht.

⁶⁰⁸ Vgl. hierzu KGSt-Bericht (1985). Dies ist auch deshalb nötig, da man den ausgelagerten Einheiten durch ein eigenständiges Rechnungswesen auch die Möglichkeit gibt, dieses in ihrem Sinne zu manipulieren. Vgl. hierzu BERLE und MEANS (1932), die dieses Risiko im Zusammenhang mit großen Gesellschaften und Bilanzbeeinflussungen nennen. Sie sprechen von der Erstellung von „hidden reserves“ (1932 S. 203).

⁶⁰⁹ Die Größe wird dabei anhand der Bilanzsumme, des Umsatzes und der Arbeitnehmerzahl gewertet (vgl. Steiner 1998 S. 98).

Interne Kontrolle durch Kontrollorgane

Status quo:

Im Regiebetrieb erfolgt eine interne Kontrolle durch die Organe der Kommune: den Bürgermeister, den Kämmerer, den Gemeinderat oder die Fachausschüsse. Dadurch sind eine enge Bindung der Betriebsleitung an die Kommune und damit theoretisch hohe Kontrollmöglichkeiten gegeben. Aufgrund des fehlenden Fachwissens und des eingeschränkten Kommunikations- und Informationssystems kann diese Möglichkeit jedoch nur eingeschränkt genutzt werden.

Möglichkeiten

Bei einer Ausgliederung existieren je nach Rechtsform spezifische Kontrollorgane, denen die Betriebsleitung rechenschaftspflichtig ist. Diese zusätzlichen Kontrollorgane sind notwendig, da bei einer Ausgliederung die direkten Steuerungsmöglichkeiten der Kommune zu Gunsten von mehr Flexibilität der Betriebsleitung eingeschränkt sind. Je nach Rechtsform variieren diese Organe in ihrer Gestaltung, Zusammensetzung und Bindung an den kommunalen Verwaltungsapparat. Betriebe in öffentlich-rechtlichen Formen werden weiterhin stark durch die Kommune beeinflusst; anders als Betriebe in privatrechtlichen Formen mit eigenständigen Organen wie z.B. dem Aufsichtsrat⁶¹⁰ einer Kapitalgesellschaft oder dem Kuratorium einer Stiftung. Um effektiv Kontrolle ausüben zu können, müssen diese Organe mit einer gewissen Handlungsmacht ausgestattet sein. Auch Beratungsorgane (wie Beiräte) können durch ihre Funktion, Informationen zu vermitteln, einen gewissen Einfluss ausüben. Je besser diese Organe informiert sind, desto mehr wird der Agent im Sinne des Prinzipals handeln, da das Entdecken eines abweichenden Verhaltens und entsprechende Konsequenzen wahrscheinlich sind (dieser Mechanismus ist bei einer Verbeamtung der Betriebsleitung wiederum eingeschränkt). EISENHARDT nennt als Indikatoren für die Informiertheit des Kontrollorgans: „Frequency of board meetings, number of board subcommittees, number of board members with long tenure, number of board members with managerial and industry experience, and number of board members representing specific

⁶¹⁰ In der Literatur zur Agency-Theorie wird ebenso wie in der Literatur zur Transaktionskostentheorie stets die spezielle Funktion des „board of directors“ als Monitoring-Einrichtung für die Interessen von Shareholdern an einem Unternehmen hervorgehoben (siehe stellvertretend FAMA/JENSEN 1983a).

ownership groups” (EISENHARDT 1989 S. 69). Werden diese Organe mit Personen mit Fachwissen besetzt, kann das Risiko des versteckten Handelns deutlich gemindert werden. Je nach Zielsystem der Kommune sollte aber auch darauf geachtet werden, dass das Kontrollgremium mit Personen besetzt ist, die diese Ziele vertreten.

Um den Kostenfaktor durch zusätzliche Organe zu senken, können diese zusätzlichen Funktionen bereits bestehenden Organen zugerechnet werden oder die Organe entsprechend klein gestaltet werden.

Beispielbox 9: Zuständiges Betriebsgremium

Kommune Laubach (Hessen): Das Kuratorium der Stiftung „Stiftungswald Laubach“ ist mit Personen mit forstlichem Fachwissen besetzt, die auch regelmäßige Waldbegehungen unternehmen.

Kommune Morbach (Rheinland-Pfalz): Der Forstbetrieb der Kommune wird seit dem 01.01.2006 als Eigenbetrieb geführt. Der zuvor schon bestehende Forstausschuss hat nun die Funktionen des Werkausschusses übernommen

Externe Kontrolle durch Kontrolleure

Status quo:

Im Regiebetrieb erfolgt eine externe Kontrolle durch die kommunale Aufsichtsbehörde und den Rechnungshof. Eine Kontrolle über die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben, inklusive der Einhaltung des Hiebsatzes und der bestandespflegerischen Bewirtschaftung, erfolgt durch die forstfachliche Aufsicht – im Falle der staatlichen Bewirtschaftung durch eine Einheitsforstverwaltung bedeutet dies, dass der Agent sich selbst kontrolliert.⁶¹¹ Dies eröffnet dem

⁶¹¹ Vom Einheitsforstamt werden Hoheit, Betrieb und Dienstleistung gemeinsam erbracht. Das Prinzip der Unbefangenheit ist nicht gegeben. Eine Lösung dieses Problems im Sinne der Agency-Theorie ist in der Trennung der Funktionen zu sehen (SCHMIDT 1999 S. 79), wobei Vorteile (z.B. durch Synergieeffekte) und Nachteile (z.B. Anwachsen des Verwaltungsapparates) gegeneinander abgewogen werden müssen. Hinzukommt, dass die Landesforstverwaltungen z.T. bestrebt sind, sich dem politischen Einfluss zu entziehen (vgl. SCHMIDT 1999 S. 77 f.). Der Agent betrachtet sich z.T. als Prinzipal. VOLZ (1998 S. 602) spricht im Rahmen der Deregulierung in der Forstwirtschaft von der „Befürchtung“, dass es zu einer „ungewollten Beeinträchtigung der Selbststeuerung der Forstwirtschaft“ kommt. Eingriffe anderer Akteure (Stakeholder auf der politischen

Agenten aus der Agency-Perspektive starke Anreize zur Optimierung der eigenen Ziele.

Bei zertifizierten Forstbetrieben kann das beauftragte Prüfungsunternehmen eine gewisse Aufsichtsfunktion übernehmen.⁶¹²

An dieser Stelle sei deutlich darauf hingewiesen, dass die Kontrolle durch diese externen Instanzen nicht explizit auf die Kontrolle der Erreichung der Ziele der Kommune gerichtet ist, sondern auf die Einhaltung von Gesetzen bzw. Zertifizierungsstandards. Die Kommune kann diese Vorgaben in ihr eigenes Zielsystem mit aufnehmen; es ist jedoch davon auszugehen, dass die Kommune auch ortsspezifische Ziele verfolgt, die nicht durch externe Vorgaben geregelt werden.

Möglichkeiten:

Auch bei einem Einsatz eines kommunalen Beamten oder eines privaten Dienstleistungsunternehmens ist die hoheitliche Aufsicht durch die Staatsforstverwaltung vorgesehen. Deren Wirkung nachzuweisen, gestaltet sich jedoch schwierig. Aus Gesprächen mit verschiedenen Akteuren ging hervor, dass eine Prüfung vor Ort bei nicht staatlich beförsterten Forstbetrieben eher nach dem Zufallsprinzip oder lediglich bei bei Klagen oder Förderanträgen erfolgt.

Je nach gewählter Rechtsform sind externe unabhängige Prüfer (z.B. ein Wirtschaftsprüfer) vorgesehen. Denkbar wäre zudem, ein privates forstliches Controllingunternehmen zu beauftragen, das (stichprobenartig) die Auswirkungen der Betriebsleitung im Wald kontrolliert. Diese Möglichkeit ist aus Kostengründen aber eher begrenzt realisierbar.

Entscheidungsebene) in den forstlichen Bereich werden als Einmischung und Fremdbestimmung empfunden.

Der Rational-Choice-Ansatz erklärt im Rahmen der Bürokratietheorie auch das eigennützige Verhalten von Beamten (ausführlicher hierzu siehe Abschnitt 3.4.4). Eine Überprüfung der Einhaltung bzw. Umsetzung der Forsteinrichtung erfolgt zusätzlich durch die Zwischenrevision nach fünf Jahren durch die zuständige Forstdirektion, die auch vor Ort im Wald stattfindet.

⁶¹² Ausführlich hierzu siehe MEMMLER (2006). MEMMLER (2006 S. 185) weist auf den letzten Referentenentwurf der Bundesregierung zur Novelle des Bundeswaldgesetzes hin, in dem der Vorschlag unterbreitet wurde, im Sinne einer Positivvermutung bei zertifizierten Forstbetrieben die Einhaltung der gesetzlichen Mindeststandards anzunehmen und jene daher von der staatlichen Forstaufsicht zu befreien (BMVEL, Begründung zum Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundeswaldgesetzes, Stand 20.05, S. 12).

Ebenso wie bei der Status-quo-Organisationsstruktur besteht die Möglichkeit, die Zertifizierung zur Kontrolle zu nutzen.

Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen bei der Zielfindung kann auch dazu genutzt werden, die betriebliche Umsetzung dieser Ziele zu kontrollieren und so das Handeln der Forstbeauftragten zu steuern.⁶¹³ Dies gilt jedoch wohl eher nur für gröbere Verstöße, wenn die einzelnen Bürger nicht über forstfachliches Wissen verfügen. Es muss daher aufgepasst werden, dass ein Mehraufwand durch eher unspezifisches „Meckern“ nicht den Nutzen einer solchen Kontrolle übersteigt. In einigen Kommunen wurden beispielsweise „Sorgentelefone“ eingerichtet, über die auch Beschwerden über den forstlichen Bereich eingehen.

Beispielbox 10: Bürgerbeteiligung

Kommune Mülheim an der Ruhr (Nordrhein-Westfalen): Die Kommune hat ein „Sorgentelefon“ für die Bürger eingerichtet, über das auch Anregungen zum Forstbetrieb eingehen.

Kreisstadt Weißenburg (Bayern): Der Forstbetrieb ist Ausrichter der Weißenburger Umweltgespräche, die zweimal im Jahr stattfinden. Zudem ist der Forstamtsleiter Beauftragter für die lokale Agenda. Das Forstpersonal ist intensiv in die Öffentlichkeitsarbeit eingebunden.

Externe Kontrolle durch die Gestaltung juristischer Verträge

Status quo:

Bei der Vertragsgestaltung zwischen der Kommune und dem staatlichen Forstamt als Dienstleistungsunternehmen werden die Möglichkeiten kaum genutzt, Kontrollstrukturen über juristische Verträge einzusetzen; hier werden zumeist Standardverträge benutzt (ausführlich siehe Kapitel II 1.3.6).

Möglichkeiten:

Verträge können detaillierter ausgestaltet werden, wodurch die Vertragsinhalte justiziabel werden. Dies betrifft sowohl die Bindung an den staatlichen

⁶¹³ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 3.3.2 sowie MEMMLER und RUPPERT (2006b).

Dienstleister als auch an ein privates Dienstleistungsunternehmen.⁶¹⁴ Entsprechend gestaltete Verträge dienen dazu, das Risiko durch bestehende Unsicherheiten zu reduzieren oder zu teilen. Tabelle 30 stellt die vertraglichen Beziehungen zwischen Kommunen und Management bezogen auf die unterschiedlichen Organisationsmodelle dar.

	Staatliche Betriebsleitung	Kommunale Betriebsleitung	Private Betriebsleitung
Art	Gesetz oder Vertrag	Urkunde	Vertrag
Laufzeit	Meist 10 Jahre	Lebenslang	Meist 3-5 Jahre am Anfang, dann um ein Jahr verlängert
Ausgestaltung	Meist kurze Standardverträge	/	Meist längere, detailliertere Verträge
Sicherheiten	/	Zwei Jahre Probezeit	Vertragliche Klausel

Tabelle 30: Vertragliche Beziehungen zwischen Kommune und Management

Beispiele hierfür sind der Kosten-Plus Vertrag⁶¹⁵, der Pachtvertrag⁶¹⁶ oder Kooperationsverträge.⁶¹⁷ Durch sehr lange Verträge kann versucht werden, den Betrachtungshorizont des Agenten dem des Prinzipals anzugleichen. Für langfristige Verträge spricht auch, dass Kosten bei der Nutzung des Markts vor allem dann entstehen, wenn Neuverhandlungen nötig werden. Die Justiziabilität wird allerdings bei sehr langfristigen Verträgen oder Kooperationsverträgen wohl eher eine untergeordnete Rolle spielen, da aufgrund von Unsicherheiten und einer

⁶¹⁴ Zu den Möglichkeiten der Vertragsgestaltung siehe WOLFF (1995); zum forstlichen Bereich WANG/VAN KOOTEN (2001) und HOSTETTLER (2004). Zu Beispielen siehe Beispielbox 11.

⁶¹⁵ Siehe hierzu BAJARI/TADELIS (2001) und HOSTETTLER (2004, 2006). HOSTETTLER (2004) sieht bei der Bewirtschaftung des kommunalen Waldes durch Private nur Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Schutzwaldpflege. Diesen könne mit sogenannten Kosten-Plus Verträgen – Verträgen mit garantierter Kostenübernahme plus einer fixen Gewinnmarge für den Auftragnehmer - begegnet werden. Zu diesen Überlegungen sei angemerkt, dass auch hier bei Messschwierigkeiten erhebliche Probleme entstehen. Der Auftragnehmer kann dann durch die garantierte Kostenübernahme einen Anreiz haben, durch unverhältnismäßig hohe Ausgaben seine Gewinnmarge zu erhöhen.

⁶¹⁶ Siehe Abschnitt 3.3.3 zur Theorie der Verfügungsrechte sowie die Beispielbox 3.

notwendigen Flexibilität nicht alle Eventualitäten in einen Vertrag eingebracht werden können. Daher sind nicht nur juristische Verträge bedeutsam, sondern auch Verträge im ökonomischen Sinne. Auf diesen Aspekt wird ausführlich im Abschnitt 3.5. zur Transaktionskostentheorie zum Thema relationale Verträge eingegangen. Ebenso wird dort eine weitere Differenzierung von Vertragsarten vorgenommen.

Signalkosten des Agenten im Kontext kommunaler Forstbetriebe

Status quo:

Durch die vorgeschriebene Qualifikation des Agenten sollte von einer fachlich richtigen Wahl ausgegangen werden können. Bei der Beschäftigung eines Beamten stellt sich eher die Frage nach seinem zukünftigen Verhalten für die Zeit nach seiner Auswahl und nach den Anreizen zu innovativem und leistungsorientiertem Handeln, da bei Personen, die eine Verbeamtung anstreben, ein eher risikoadverses Verhalten angenommen wird.⁶¹⁸ Es gilt weiterhin zu beachten, dass die Kommune keine direkte Auswahl treffen kann, sondern nur ein beschränktes Auswahlrecht unter den Beamten der staatlichen Forstverwaltung hat. Spezielle Sicherheiten sind in den Verträgen zwischen der Kommune und den Landesforstbetrieben nicht vorgesehen.

Möglichkeiten:

Die obigen Ausführungen zur vorgeschriebenen Qualifikation gelten auch für alternative Vertragsverhältnisse.⁶¹⁹ Wenn eine Vertragsbeziehung mit einem neuen Prinzipal eingegangen wird, ist das Informationsdefizit des Prinzipals gegenüber dem Agenten trotz dessen Qualifikation groß. Bei der Anstellung oder vertraglichen Vergabe an Private können zusätzliche berufliche Qualifikationen und andere Signale (Zertifizierung des Unternehmens⁶²⁰ oder Gewährung von

⁶¹⁷ Siehe folgende Beispielbox 11.

⁶¹⁸ Eine risikoadverse Person legt großen Wert auf Einkommenssicherheit. Sie wird eher nicht bereit sein, das volle wirtschaftliche Risiko des Handelns zu tragen. Diese Aussage ist sehr verkürzt, da natürlich auch noch andere Mechanismen wirken, wie z.B. Ideologien. Weitere Ausführungen zu diesen Überlegungen siehe Abschnitt 3.4.4 weiter unten.

⁶¹⁹ Ausnahme Brandenburg (siehe hierzu Kapitel II 1.3.6).

⁶²⁰ Private Dienstleistungsunternehmen können sich zertifizieren lassen, allerdings zielen diese Zertifikate eher auf Bewirtschaftungstätigkeiten ab. Zu möglichen Zertifikaten siehe GABRIEL (2001).

Einsicht in Bücher) oder spezielle Sicherheiten und vor allem Reputationen genutzt werden.⁶²¹ Der Anreiz für private Unternehmen, im Sinne des Prinzipals zu handeln, liegt im Ziel, eine positive Reputation und damit einen guten Firmen- oder Marktnamen aufzubauen bzw. zu erhalten.⁶²² Für die Nutzung dieses Instruments muss es der Kommune jedoch möglich sein, freie Entscheidungen zu treffen.⁶²³

Reputationseffekte können auch zur Auswahl einer kommunalen Betriebsleitung genutzt werden.

Beispielbox 11: Spezielle Sicherheiten

Firma LIGNIS: Die Firma LIGNIS bietet den Kommunen an vertraglich zu gewährleisten auch bei Kalamitäten das gesamte anfallende Holz aus einem zuvor festgelegten Gebiet abzunehmen (dieses Beispiel betrifft nicht die Betriebsleitung, sondern den Holzproduktionsbetrieb).

Kommune Bad Orb (Hessen): Die Kommune entschied sich für die Vergabe der Betriebsleitung an ein privates Dienstleistungsunternehmen, nachdem sich die beteiligten Akteure der Kommune, zusätzlich zum Angebot, einen Wald vor Ort angesehen haben, der schon seit vielen Jahren von den Mitarbeitern des Dienstleistungsunternehmens bewirtschaftet wird.

3.4.4 Weiterführende Überlegungen

In Abschnitt 3.3.1 wurde im Rahmen der Theorie der Verfügungsrechte der Begriff der „marktlichen Eigentumsurrogate“ eingeführt, der Faktoren

⁶²¹ Andere spezielle Sicherheiten wären beispielsweise selbstschuldnerische Bürgschaften sowie der Berufshaftpflichtversicherung. Die Bürgschaft wird erst dann freigegeben, wenn der Agent alle Aufträge im Sinne des Prinzipals erfüllt hat (vgl. hierzu WESTFAHL 2005 S. 111 f.). Beim französischen Stockverkauf haftet der Agent für übersehene Leistungsmängel auch noch nach der Hiebsabnahme.

⁶²² „Auf einer derartigen Grundlage kann sich dann Vertrauen in der Kooperation und offene Kommunikation zwischen Prinzipal und Agent entfalten“ (PICOT 1989 S. 375). PICOT (1989) spricht in diesem Zusammenhang von einem „Meta“-Informationssystem. Zum Aspekt des Vertrauens siehe Abschnitt 3.4.4 Zu der Nutzung von Reputation von Unternehmungen im Bereich der Holzernte siehe BORCHERT (1998).

⁶²³ Sollte die Vergabe der Betriebsleitung unter die VOL Vorgaben fallen (zur „Uneinigkeit“ darüber siehe Kapitel II 1.3.6), wäre somit das Verhandlungsverfahren oder zumindest die beschränkte Ausschreibung mit Bieterqualifikation wünschenswert, um das Instru-

beschreibt, die ähnliche Anreizeffekte besitzen wie Eigentum selbst. In der Literatur werden weitere Faktoren benannt, die eine ähnliche Wirkung zu haben scheinen. Diese wird jedoch aus institutionenökonomischer Perspektive häufig in Frage gestellt bzw. als nicht wirklich fassbar dargestellt.⁶²⁴ Diese Faktoren sollen im Folgenden unter dem Begriff „weiche Eigentumssurrogate“ genauer betrachtet werden. Für diese Überlegungen wird zum einen der Rational-Choice-Ansatz herangezogen, um die Nutzenfunktion des Agenten genauer zu hinterfragen und damit die Wirkung von weichen Eigentumssurrogaten erklärbar zu machen. Zum anderen werden Aspekte aus dem Bereich der Theorien des Soziologischen Institutionalismus in die Überlegungen einbezogen, da die „Erklärungskraft“ der Neuen Institutionenökonomik nicht ausreicht, um alle relevanten Aspekte zu erfassen.

Die Nutzenfunktionen von Individuen

„Ökonomik ist die Kunst, das Beste aus dem Leben zu machen.“

Georg Bernard Shaw

Von der Nutzenfunktion eines Individuums wird angenommen, dass sie all die Faktoren beschreibt und gewichtet, „die dem einzelnen Menschen Nutzen stiften. Triebfeder des menschlichen Verhaltens ist ... das Streben nach einer Maximierung des individuellen Nutzens“ (PICOT et al. 1999 S. 52). Im Folgenden wird die Nutzenfunktion des Agenten betrachtet. Die Nutzenfunktion des Prinzipals als „korporativer Akteur“ wird durch „seine“ Zieldefinition als bekannt angenommen - wohlwissend, dass sich hinter diesem „korporativen Akteur“ Individuen „verbergen“, deren Nutzenfunktionen sehr wohl zu einem Verhalten führen können, das nicht der Verfolgung der gemeinschaftlichen Zielsetzung dient.

In der Institutionenökonomik gelten die individuellen Nutzenfunktionen als gegeben und werden inhaltlich nicht hinterfragt – trotz des Wissens darum, dass

ment des Wettbewerbs zu nutzen und trotzdem die Risiken zu mindern. Siehe hierzu BORCHERT (1998) sowie HOSTETTLER (2006).

⁶²⁴ Vgl. PICOT und WOLFF (1994 S. 69), WILLIAMSON (2002 S. 596 ff.)

sich der Nutzen aus unterschiedlichen Elementen zusammensetzt, die von Akteur zu Akteur variieren können.⁶²⁵ „Jeder Akteur optimiert seine Handlungen nun anhand seiner individuellen Nutzenfunktion und seiner subjektiven Weltsicht.“ In diesem Zusammenhang wird von dem subjektiv wahrgenommenen Erwartungsnutzen gesprochen (PICOT et al. 1999 S. 53). Eine genauere Betrachtung möglicher Komponenten der Nutzenfunktion erscheint für die vorliegende Arbeit lohnenswert, wobei hier wiederum nur auf theoretische Überlegungen zurückgegriffen wird. Eine fundierte Betrachtung dieses Aspektes ist Gegenstand der psychologischen Forschung, insbesondere der Motivationsforschung. Dort werden die Anreize untersucht, die Akteure dazu motivieren, in einer bestimmten Art und Weise zu handeln.⁶²⁶

Fragt man nach der Zusammensetzung der Nutzenfunktion, so kann diese sehr unterschiedliche Aspekte umfassen.

„Der Begriff „Nutzen“ ist in der Ökonomik völlig offen und keineswegs nur monetär zu verstehen. So kann z.B. ein Manager den Umsatz eines Unternehmens maximieren wollen, weil sein monetäres Einkommen davon abhängt, der Politiker kann seine Wiederwahl betreiben und Wählerstimmen maximieren oder der Showmaster die Einschaltquote. Aber es gibt auch Menschen, die ihre persönliche Identität vor sich und anderen als „Nutzen“ im Sinne der Ökonomik ansehen, ja sogar das Wohlergehen anderer Menschen kann Bestandteil „meines Nutzens“ sein, wenn ich mich nämlich „altruistisch“ verhalte.“ HOMANN/SUCHANEK 2000 S. 30

⁶²⁵ Vgl. BECKER (1993 S. 15), SUCHANEK (1994 S. 108 ff.), RIPPERGER (1998 S. 202ff.), PICOT et al. (1999 S. 52). Diese Annahme wird durch Überlegungen von NORTH zu Ideologien und Mentalen Modellen gelockert (NORTH 1992, DENZAU/NORTH 1994).

⁶²⁶ Zur Relevanz von psychologischen Grundlagen, auch in der Ökonomie, siehe KUBON-GILKE (2002). Sie fordert, dass die „allgemeinen psychologischen Grundlagen für ein geeignetes Basismodell „des Menschen“ für die ökonomische Analyse geklärt werden, bei dem in begründeten Fällen auch die Verwendung der Rationalitätsannahme in einem Als-ob-Sinne gerechtfertigt werden kann“ (KUBON-GILKE 2002 S. 166). Siehe hierzu auch SCHANZ (1999). Zu psychologischen Ansätzen in der Ökonomie und zum Hinterfragen des Modells des Homo Oeconomicus mit seiner zentralen Annahme des Eigennutzes siehe die Literatur zur experimentellen Ökonomik (zu einem Überblick zur experimentellen Wirtschaftsforschung, als auch zur Wirtschaftsethik und Motivationsforschung siehe SCHOEFFER 2005).

„Auch die konkreten Verhaltensweisen, mit denen Menschen versuchen ihren individuellen Nutzen im Rahmen eines sozialen Systems zu maximieren, wurden in der ökonomischen Theorie nur am Rande behandelt. Solche Verhaltensweisen des Individuums stehen im Zentrum der Forschung zur Mikropolitik und werden als strategisches Verhalten bezeichnet“ (PICOT et al. 1999 S. 20 f.).

Für die folgende Betrachtung wird stark vereinfacht eine Unterteilung in die beiden Überkategorien „geldlicher Profit“ und „nicht-geldlicher Profit“ in Anlehnung an ALCHIAN und DEMSETZ 1972 vorgenommen.⁶²⁷ Zur Erklärung des „nicht-geldlichen Profits“ dient zunächst der Rational-Choice-Ansatz.⁶²⁸ Er geht von einem rationalen Wahlhandeln der eigennutzmaximierenden Menschen aus. „Akteure versuchen ihre Bedürfnisse, Ziele, Wünsche oder Präferenzen möglichst umfassend zu verwirklichen“ (KUNZ 2004 S. 11).⁶²⁹ Eine Auseinandersetzung mit dem Aspekt des „nicht-geldlichen Profits“ erfolgt vor allem durch die beiden Ansätze der Public-Choice- und der Bürokratiethorie. Während erstere sich mit den Anreizen von Politikern beschäftigt, konzentriert sich letztere in ihrer Betrachtung auf Anreize von Verwaltungsbeamten. Da an dieser Stelle nicht die Zielsetzung des „korporativen Akteurs“ betrachtet wird, wird die Public-Choice-Theorie hier nicht thematisiert,⁶³⁰ während die Bürokratiethorie für die Betrachtung der Nutzenfunktion des Agenten Erklärungsansätze verspricht.

Die Bürokratiethorie geht (abweichend von den WEBERschen Vorstellungen von Bürokratie (1976)) davon aus, dass sich Akteure eigeninteressiert verhalten.⁶³¹ Dabei werden unterschiedliche Arten diskutiert, wie Beamte ihre individuelle Nutzenfunktion maximieren können. Nach NISKANEN (1974) wird

⁶²⁷ „Both leisure [FN 4: ”leisure stands for all nonpecuniary income”] and higher income enter a person’s utility function” (ALCHIAN/DEMSETZ 1972 S. 780). Siehe auch JENSEN/MECKLING (1976 S. 312): „non-pecuniare benefits“.

⁶²⁸ Auch eine nähere Betrachtung des „geldlichen Profits“ wäre lohnenswert, beachtet man diesen im Zusammenhang mit der Annahme eines opportunistisch handelnden Individuums und der damit verbundenen Gefahr der Korruption bzw. Bestechlichkeit. Die Ausführung dieser Überlegungen würde in dieser Arbeit jedoch zu weit führen. Zur Korruption im öffentlichen Dienst siehe FIEBIG/JUNKER (2000); zur Korruption im Allgemeinen HAAS (2005).

⁶²⁹ Durch den Rational-Choice-Ansatz wird die ökonomische Betrachtungsweise auf viele verschiedene Bereiche wie Politik, Bürokratie, Kriminalität, Forschung, Umwelt und Familie übertragen (KUNZ 2004 S. 7). Ein Überblick über die Bausteine des Rational-Choice-Ansatzes und seine unterschiedlichen Ausprägungen geben beispielsweise BRAUN (1999) sowie KUNZ (2004).

⁶³⁰ Siehe hierzu die Ausführungen im Abschnitt 3.4.3, zu den grundlegenden Überlegungen hierzu siehe DOWNS (1968); für einen zusammenfassenden Überblick siehe BRAUN (1999 S. 61 ff.).

⁶³¹ WEBER (1976) geht davon aus, dass der rational-legale Herrschaftstypus die höchste Form effizienter Verwaltung und staatlichen Handelns darstellt. Die Motivation spielt dabei keine Rolle. Der Beamte führt seine Anweisungen mit Loyalität und Redlichkeit aus.

der Amtsleiter sein Budget ständig ausweiten, um so seinen Machtstatus, seine Karrierechancen oder seinen sozialen Status (Prestige) zu verbessern. DUNLEAVY (1991) hingegen argumentiert, dass der Leiter in kleineren Ämtern seine individuelle Nutzenfunktion durch verbesserte Arbeitsbedingungen und die Verringerung der Arbeitslast besser umsetzen kann (z.B. zu Gunsten von Freizeit und Müßiggang). DOWNS (1974) schreibt dem Amtsleiter nicht nur egoistische Ziele, sondern auch altruistische oder sozial orientierte Motive zu.⁶³²

Politiker haben in der Bürokratie somit das Problem, die Absichten hinter den Handlungen des Beamten richtig einzuschätzen. Mit der Verbeamtung wird zudem durch Unkündbarkeit und eine lebenslange Alimentation eine sehr spezifische Investition (siehe Abschnitt 3.5.2) getätigt. Es kann nun argumentiert werden, dass auch der Beamte durch seine Gehorsamspflicht, geringere Gehaltsaussichten und eine lebenslange Bindung eine spezifische Investition tätigt und damit ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis entsteht. Dies ändert jedoch noch nichts an der Möglichkeit, dass sich Beamte auch nach der Verbeamtung eigennützig verhalten.

Im öffentlichen Sektor besteht somit ein besonderes Motivationsproblem, da auch die Sanktions- und Anreizmaßnahmen (Unkündbarkeit, keine leistungsabhängige Bezahlung) nur sehr begrenzt einsetzbar sind.⁶³³ Dadurch entsteht ein großer Spielraum, sich eigennützig zu verhalten, im Sinne der Institutionenökonomik sich opportunistisch zu verhalten. Es stellt sich dabei die Frage, ob andere Sanktionsmechanismen d.h. z.B. soziale Mechanismen greifen. Dazu müssen informelle Institutionen bestehen (dieser Aspekt wird weiter unten wieder aufgegriffen).

Aspekte wie Prestige, Freizeit und sozialorientierte Motive sind auch Bestandteil der Nutzenfunktion nicht verbeamteter Akteure. Bezieht man die Komponenten

⁶³² Die theoretischen Ausführungen der drei genannten Autoren gestalten sich natürlich sehr viel komplexer. Die genannten Aspekte sollen lediglich einen Einblick zu entsprechenden Überlegungen geben. Für einen umfangreichen Überblick siehe BRAUN (1999 S. 137 ff.). Diese Ausführungen sind im Kontext dieser Arbeit deshalb von Bedeutung, weil die Betriebsleitung innerhalb der Status-quo-Organisationsstruktur von einem Amtsleiter ausgeführt wird. In vielen Fällen wird der Forstbetrieb mit der Leitung durch einen kommunalen Beamten auch als ein Forstamt geführt.

⁶³³ Zum anderen wirken marktliche Eigentumssurrogate kaum (siehe hierzu Abschnitt 3.3.2). Dieses Argument greift jedoch nur, wenn die Nutzenfunktion des Agenten vorrangig monetär motiviert ist.

des geldlichen Profits in diese Betrachtung ein, so scheint dieser Aspekt bei privatwirtschaftlich handelnden Akteuren stärker ausgeprägt zu sein: eine gegenläufige Nutzenfunktion verbeamteter und nicht-verbeamteter Akteure ist zu erwarten.⁶³⁴

Nutzen (Beamte) = geldlicher Profit (gP) + nicht-geldlicher Profit (ngP);
wobei $gP < ngP$

Nutzen (Nicht-Beamte) = geldlicher Profit (gP) + nicht-geldlicher Profit (ngP);
wobei $gP > ngP$

Im Rational-Choice-Ansatz wird davon ausgegangen, dass Akteure sich so verhalten, dass sie ihre individuelle Nutzenfunktion maximieren, indem sie unter mehreren Handlungsalternativen die für sie vorteilhafteste wählen.⁶³⁵ Ob Akteure jedoch die kognitive Fähigkeit besitzen, entsprechend rationale Entscheidungen zu treffen, wird freilich allgemein in Frage gestellt. Daher wurden Modelle entwickelt, die auf der Annahme einer beschränkten Rationalität von Individuen beruhen.⁶³⁶ Die Menschen versuchen zwar, sich rational zu verhalten; ihre Rationalität ist jedoch durch Zukunftsungewissheit und ihre eingeschränkte

⁶³⁴ Als Gegensatzpaare könnten in Bezug auf Finanzanreize auch private versus abhängig Beschäftigte gewählt werden, beachtet man den Aspekt, dass ein Angestellter einer Kommune ebenfalls dem öffentlichen Personalrecht unterliegt. Allerdings besteht bei einem Angestellten die Möglichkeit entlassen zu werden. Er wird also versuchen sich so zu verhalten, dass der Arbeitgeber keinen Anreiz dazu hat ihn zu entlassen, um seinen Arbeitsplatz und damit seine Einkommensquelle zu sichern. Dieser Aspekt kann damit auch unter den Anreiz von geldlichem Profit gezählt werden. Die Nutzenfunktion eines Angestellten wird sich daher in ihrer Ausgestaltung zwischen der eines Beamten und eines Nicht-Beamten befinden, die als Gegensatzpaare entsprechend geeigneter sind. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass diese modellhaften Überlegungen keinesfalls mit der Realität gleichzusetzen sind. Der Nutzen, den Akteure aus bestimmten Sachverhalten ziehen können, kann nicht gemessen und auch nicht verglichen werden. Die nachfolgenden Gleichungen stellen eher „Denkhilfen“ auf der Basis theoretischer Überlegungen dar.

⁶³⁵ „Die ökonomische Theorie legt dem menschlichen Verhalten als formales Prinzip den rationalen Entscheider zugrunde, der seinen individuellen Nutzen maximiert: den Homo Oeconomicus“ (PICOT et al. 1999 S. 20 f., siehe auch die dortigen Literaturhinweise). Das Postulat der Rationalität wird dabei unabhängig vom Inhalt des Willens und Zwecks gesetzt.

⁶³⁶ Vgl. KUNZ (2004 S. 11 ff.) zum REMM-Modell (resourceful, evaluating, maximizing man), als lernfähige, abwägende und nur mit beschränkten Fähigkeiten ausgestattete Variante des neoklassischen Konzepts des Homo Oeconomicus. Zu weiteren Modellen von Menschenbildern siehe BRAUN (1999 S. 40 ff.) sowie ausführlich und um neuere Akteursmodelle ergänzt WOLF's (2005).

Informationsverarbeitungsfähigkeit eingeschränkt (SIMON 1957, WILLIAMSON 1975).

Der wesentliche Kritikpunkt am Rational-Choice-Ansatzes ist jedoch, dass „kulturelle Faktoren wie Wertemuster und Weltbilder“ vernachlässigt werden (KUNZ 2004 S. 144). Diese Faktoren sowie subjektive Wertüberzeugungen (Beliefs), Ideologien und Macht können ebenfalls Einfluss auf die Nutzenfunktion von Individuen haben.⁶³⁷ Auf entsprechende Aspekte wird in den folgenden Ausführungen eingegangen.

Weiche Eigentumssurrogate: von Kontrolle zu Vertrauen

„Was Individuen als Nutzen ansehen, ist oft von ihrer sozialen Umwelt oder ihrer Sozialisation oder von den Erwartungen anderer bestimmt.“

HOMANN/SUCHANEK 2000 S. 30

In der Neuen Institutionenökonomik wird davon ausgegangen, dass Institutionen das Verhalten von Individuen in bestimmter Weise beeinflussen und dass dieses Verhalten kalkulierbar ist. Die Beeinflussung erfolgt durch die in Abschnitt 3.4.3 aufgeführten Mechanismen zur Angleichung der Nutzenfunktionen. Es stellt sich nunmehr die Frage, ob es noch andere Mechanismen gibt, die eine ähnliche Wirkung haben wie die obengenannten sowie die unter Abschnitt 3.3.1 eingeführten marktlichen Eigentumssurrogate, die den Agenten dazu veranlassen, im Sinne des Prinzipals zu handeln bzw. so zu handeln, als wäre er selbst Prinzipal (als würde er die Verfügungsrechte des Prinzipals inne haben).

Dazu muss das Wirken von informellen Institutionen und ihren Sanktionsmechanismen betrachtet werden; damit rückt die reale bzw. erwünschte „Atmosphäre“ in der Beziehung zwischen Prinzipal und Agent ins Interesse.⁶³⁸ Als atmosphärische Faktoren können geteilte Normen, Werte und Einstellungen bezeichnet werden. NEE (1998) spricht im Zusammenhang mit Normen und Werten von „Sozialkapital“:

⁶³⁷ Vgl. stellvertretend MAIER (2003) in der Politikwissenschaft, NORTH (1992) in der Institutionenökonomik.

⁶³⁸ Zum Begriff der Transaktionsatmosphäre siehe PICOT et al. (2005 S. 61 f.) sowie Abschnitt 3.5.2).

„The idea of norms as a form of capital was first alluded to by Homans ([1961] 1974, 316)⁶³⁹ (...). Conformity to norms of a social group is what renders the norm a form of capital” (NEE 1998 S. 8). “The conception of norms as social capital has the advantage of making it possible to derive consistent predictions of their effect on individuals and group performance (...). (...) The social processes that give rise to conformity are causal mechanisms that enable cooperation to be sustained, and these in turn convert the norm into fungible capital realized by means of group performance.” NEE 1998 S. 9

Entsprechende Faktoren werden von WILLIAMSON (2000) in seinem Vier-Ebenen-Modell der sozialwissenschaftlichen Analyse (siehe Kapitel I 2.1.) auf der Ebene der sozialen Einbettung angesiedelt, ebenso wie kulturelle Aspekte.

“The top level is the social embeddedness level. This is where the norms, customs, mores, traditions, etc. are located. Religion plays a large role at this level. Although Level I analysis is undertaken by some economic historians and other social scientists (E. C. Banfield 1958; Robert Putnam, Robert Leonardi, and Raffaella Nanetti 1993; Samuel Huntington 1996; and Victor Nee 1998), Level 1 is taken as given by most institutional economists. (...) An identification and explication of the mechanisms through which informal institutions arise and are maintained would especially help to understand the slow change in Level 1 institutions. I conjecture in this connection that many of these informal institutions have mainly spontaneous origins—which is to say that deliberative choice of a calculative kind is minimally implicated. Given these evolutionary origins, they are “adopted” and thereafter display a great deal of inertia—some because they are functional (as with conventions); others take on symbolic value with a coterie of true believers; many are pervasively linked with complementary institutions (formal and informal), etc. Be that as it may, the resulting institutions have a lasting grip on the way a society conducts itself. Insular societies often take measures to protect themselves against “alien values.” WILLIAMSON 2000 S. 596 ff.

Die Auswirkungen von Normen, Gebräuchen, Traditionen und Ähnlichem werden bis zur Ebene der Kontrollstrukturen⁶⁴⁰ verfolgt und untersucht. Beispielsweise beschreibt OUCHI (1980) die Wirkung geteilter Normen und Werte als eine eigene Kontrollstruktur, die Clan-Organisation.⁶⁴¹ OUCHI argumentiert, dass durch eine langfristige Beziehung eine organisationsinterne und idiosynkratische Ausprägung von Kultur entstehen kann, durch welche Organisationsziele verinnerlicht und so zu individuellen Zielen werden. Dadurch wird der Anreiz zu opportunistischem Verhalten reduziert und damit auch die Notwendigkeit, zu kontrollieren. Ein gemeinsames Wertesystem, das eine gemeinsame Werteorientierung impliziert, wird nicht nur mit einer

⁶³⁹ HOMANS, G. [1961] 1974: Social behavior: Its elementary form. New York: Harcourt Brace Jovanovich

⁶⁴⁰ Zum Begriff der Kontrollstruktur siehe Abschnitt 3.5.1 zur Transaktionskostentheorie.

⁶⁴¹ Zur Definition von Kontrollstrukturen siehe Abschnitt 3.5.1.

Organisationskultur in Verbindung gebracht, sondern beispielsweise auch mit Loyalität im Beamtentum oder „Team Spirit“ in autonomen Gruppen. PICOT und WOLFF (1994 S. 69) merken kritisch an, dass nicht eindeutig zu klären sei, „inwieweit Unternehmenskultur oder im öffentlichen Sektor ein noch weiter gehendes ‚Beamtenethos‘ die Funktion eines Eigentumssurrogates übernehmen können“. Die Meinungen der Experten dazu liegen weit auseinander.

Eine Werteorientierung als Kontrollstruktur lässt sich nicht kurzfristig erzeugen. Sie erfordert entweder eine längerfristige Bindung zwischen den Akteure oder eine besondere Prägung der Akteure durch ein bestimmtes Umfeld. Bei einer stark verinnerlichten Werthaltung kann von einer Ideologie gesprochen werden (vgl. hierzu NORTH 1978, DENZAU/NORTH 1994).⁶⁴²

Noch stärker als eine Werteorientierung wirkt Vertrauen unter Akteuren.

„Vertrauen ist .. das Resultat sozialer, dauerhafter und kooperativer Interaktion. (...) Vertrauen ist zwar eine Risikoinvestition für den Prinzipal, weil er nie ganz sicher sein kann, dass das Vertrauen nicht enttäuscht wird, aber sie ist gleichzeitig eine Ressource, die vom Agenten zum einen erst erlangt werden kann, wenn es sich erweist, dass er kooperativ ist und die Aufträge sinngemäß ausführt und zum anderen schnell wieder verloren gehen kann, wenn man bei einem Betrug entdeckt wird. Vertrauen stellt ein informelles Verhältnis zwischen den Akteuren her, bei dem Geschäfte auf Gegenseitigkeit geschlossen werden: Der Agent hat den Vorteil, dass er relativ unkontrolliert und autonom vorgehen kann; der Prinzipal hat den Vorteil, seine Überwachungskosten zu senken und trotzdem mit großer Wahrscheinlichkeit das moralische Risiko zu reduzieren.“ BRAUN 1999 S. 164 f.

Vertrauen bietet somit nicht nur den Vorteil geringer Überwachungskosten,⁶⁴³ sondern auch die Möglichkeit dem Agenten einen autonomen Handlungsspielraum zu geben, der es ihm ermöglicht flexibel und schnell auf Marktereignisse zu reagieren.

⁶⁴² DENZAU und NORTH (1994 S. 363) definieren Ideologien als „shared frameworks of mental models that groups of individuals possess that provide both an interpretation of the environment and a prescription as to how that environment should be ordered.“ Zum einen helfen mentale Modelle den Akteuren die Welt zu erklären, zum anderen beurteilen die Akteure die Welt nach bestimmten Werten.

⁶⁴³ Vertrauen wird in diesem Sinne als rationale Strategie im wirtschaftlichen Umgang mit begrenzter Rationalität eingesetzt (vgl. RIPPERBER 1998 S. 266, ebenso zu Beispielen von Vertrauen als zentrales Führungsprinzip in großen Wirtschaftsunternehmen S. 4 f.). In Verbindung mit Arten der Entlohnung und Leistungslöhnen siehe FREY (1997 S. 87 ff., 2005).

Ein Akteur wird aus ökonomischer Perspektive nur dann in Vertrauen „investieren“, wenn er sich dadurch einen individuellen Mehrnutzen verspricht (egoistisches Nutzenkalkül). Außerdem müssen wirkungsvolle Sanktionsmöglichkeiten bestehen. Denn wenn man von einem opportunistisch handelnden Individuum ausgeht, kann Vertrauen oder auch eine Wertorientierung nur wirksam sein, wenn man die Konsequenzen eines Bruchs „fürchtet“ (z.B. durch Ausschluss von Folgeverträgen oder Ausschluss aus einer sozialen Gruppe). Die Investition in Vertrauen wird auf diese Weise auf der Grundlage von Kalkulation getätigt.⁶⁴⁴

„Es ist für einen Menschen vorteilhaft, ein gewisses Vertrauen in das Wort des anderen zu setzen. Bei fehlendem Vertrauen wäre es sehr kostspielig, ersatzweise Sanktionen und Sicherungen zu schaffen, und viele Gelegenheiten zu wechselseitig vorteilhafter Zusammenarbeit müssten ungenutzt bleiben.“ ARROW 1969, S. 62; zitiert in RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 28

KUBON-GILKE et al. (2005 S. 7) bezeichnen dieses Zitat von ARROW als kennzeichnend für die zentralen Argumente der institutionenökonomischen Bedeutung von Vertrauen. Vertrauen wird in der Ökonomik immer dann behandelt, wenn verborgenes Wissen und verborgenes Handeln ins Spiel kommen, „denen eine Kombination von Unsicherheit, asymmetrischer Information und Anreizbeschränkungen zu Grunde liegen“. In einer Welt vollständiger Informationen und ohne Unsicherheit habe „Vertrauen keinen systematischen Ort“ (KUBON-GILKE et al. 2005 S. 9, 10). KUBON-GILKE et al. (2005 S. 9 f.) bemängeln die bisherigen Ansätze der Ökonomen, Vertrauen

⁶⁴⁴ Ausführlich zu dem Begriff Vertrauen aus ökonomischer Perspektive siehe RIPPERGER (1998); zu einer kritischen Betrachtung siehe WILLIAMSON (1993). An dieser Stelle sei noch einmal auf die oben genannten Möglichkeiten „Sich-Selbst-Durchsetzender Verträge“ hingewiesen (Abschnitt 3.4.1 zu den Signalkosten des Agents). Geht es um gegenseitiges Vertrauen, wie es für eine Kooperation notwendig ist (da diese auf freiwilligen Entscheidungen zur Teilnahme an der Beziehung basiert), so wird zur Erklärung von Vertrauen oft das Gefangenendilemma der Spieltheorie verwendet, bei dem bei einem einmaligen Spiel das eigennützige Verhalten nicht zu dem höchsten Gewinn für den Akteur führt (AXELROD 1991). Vertrauen wird hier jedoch auch mit dem größeren Nutzen von Handlungsalternativen in Verbindung gebracht. KUBON-GILKE et al. (2005 S. 115 f.) weisen darauf hin, dass die „spieltheoretische Modellierung“ zwar dem *Verstehen der Funktion und der prinzipiellen Stabilisierbarkeit* von Vertrauen in ökonomischen Milieus [dient], .. aber einstweilen noch keine *Erklärung der Entstehung und faktischen Stabilität* von Vertrauen [liefert].“

Zum Begriff Vertrauen gibt es umfangreiche Literatur. Für einen Überblick zu verschiedenen Wissenschaftsbereichen siehe beispielsweise GAMBETTA (1988), RIPPERBER (1998), HARTMANN/OFFE (2001) und NOOTEBOOM (2002).

erklärungsorientiert in die Theorienbildung einzubeziehen.⁶⁴⁵ Als Grund nennen sie, dass Vertrauen ökonomisch grundlegend ist, zugleich aber wichtige außerökonomische Wurzeln besitzt.⁶⁴⁶

WILLIAMSON kritisiert in seinem Artikel von 1993 die begriffliche Verwendung von Vertrauen in der Sprache der „Organisationswissenschaft“; insbesondere den Begriff des „kalkulierten Vertrauens“ (1993 S. 484, 486). Er plädiert in Anlehnung an Ausführungen von GAMBETTA (1988)⁶⁴⁷ und COLEMAN (1990) dafür, diesen Begriff in der Ökonomik durch „kalkulierbares Risiko“ zu ersetzen (WILLIAMSON 1993 S. 464), dessen Grundlage das Konzept der glaubwürdigen Selbstverpflichtung ist.⁶⁴⁸

„Trust is warranted when the expected gain from placing oneself at risk to another is positive, not otherwise.“ (WILLIAMSON 1993 S. 463) „If calculative relations are best described in calculative terms, then diffuse terms, of which trust is one, that have mixed meanings should be avoided when possible.“ (S. 469)

⁶⁴⁵ KUBON-GILKE et al. (2005 S. 20) kritisierten zudem, dass in der ökonomischen Literatur überwiegend extrinsisch motiviertes, „von den Ergebnissen her denkendes Vertrauen“ behandelt wird. „Der intrinsisch motivierte Akteur wird vertrauensvolle Austauschbeziehungen vorziehen. Die Notwendigkeit permanenten Misstrauens verursacht nicht nur Kosten im direkten Sinn, sondern kann die Freude „am Spiel“ verderben bzw. mindern“. Ausführlich zum Zusammenhang zwischen extrinsischer (z.B. monetäre Anreize) und intrinsischer (reine Freude an der Sache) Motivation unter Einbeziehung ökonomischer Theorien und Elementen der Psychologie und dem Vorstellen eines modifizierten Modells menschlichen Handelns (Homo Oeconomikus Maturus) siehe FREY (1997) sowie weiterführend FREY (2001).

⁶⁴⁶ Um Vertrauen besser integrieren zu können, müsse die Entstehung von Vertrauen mitberücksichtigt werden und von einer Verengung der Frage des Vertrauens auf Reputationseffekte Abstand genommen werden (KUBON-GILKE et al. 2005 S. 30). Während stabiles Vertrauen eher auf Wechselseitigkeit beruht, ist Reputation eher einseitig und gibt Auskunft über die Glaubwürdigkeit einer Person (SELL 2005 S. 164). KUBON-GILKE et al. (2005 S. 30) heben dabei die Notwendigkeit hervor, die strikte Ich-Bezogenheit individuellen Verhaltens in Frage zu stellen und sich mit der situationsbezogenen Motivation auseinander zu setzen. In ihrem Buchbeitrag präsentieren sie evolutionstheoretische und psychologische Modelle zur Vertrauensbildung.

⁶⁴⁷ „When we say we trust someone or that someone is trustworthy, we implicitly mean that the probability that he will perform an action that is beneficial or at least not detrimental to us is high enough for us to consider engaging in some form of cooperation with him“ (GAMBETTA 1988 S. 217).

⁶⁴⁸ Vgl. hierzu Abschnitt 3.4.1 unter Signalkosten des Agenten.

WILLIAMSON (1993 S. 485) versteht unter dem Begriff „Vertrauen“: „persönliches Vertrauen⁶⁴⁹ und institutionelles Vertrauen.⁶⁵⁰ Zu letzterem führt er aus: „Institutional trust refers to the social and organizational context within which contracts are embedded. In the degree to which the relevant institutional features are exogenous, institutional trust has the appearance of being noncalculative. In fact, however, transactions are always organized (governed) with reference to the institutional context (environment) of which they are a part. Calculativeness thus always reappears” (WILLIAMSON 1993 S. 486).⁶⁵¹ Er schlussfolgert, dass der Begriff Vertrauen nur in nichtkalkulierbaren persönlichen Beziehungen verwendet werden sollte. Das „institutionelle Vertrauen“ charakterisiert die Aspekte, die oben im Zusammenhang mit der Ebene der sozialen Einbettung genannt wurden.⁶⁵²

Die Ebene der sozialen Einbettung beinhaltet die Aspekte, die im Soziologischen Institutionalismus im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Jedoch ist zu beachten, dass es sich bei der Neuen Institutionenökonomik und dem Soziologischen Institutionalismus um zwei unterschiedliche theoretische Ansätze handelt, die dementsprechend nicht als zwei sich ergänzende Ansätze nebeneinander gestellt werden können (vgl. BECKERT 2002 S. 134, EDING 2002 S. 220 f.), da ihnen unterschiedliche Annahmen zugrunde liegen: Der Soziologische Institutionalismus geht nicht von individualistischen Erklärungsansätzen und nicht von der Opportunismusannahme aus. Vertrauen ohne Risikokalkulation spielt daher auch auf der Ebene der Organisation eine Rolle, auch deshalb, weil von einer genuinen Unsicherheit ausgegangen wird, „bei der weder Wahrscheinlichkeitsverteilungen noch der Ereignisraum bekannt sind“ (KUBON-GILKE 2005 S. 12).

⁶⁴⁹ Dies betrifft nur spezielle Beziehungen zwischen Familie, Freunden und Liebenden (WILLIAMSON 1993 S. 484).

⁶⁵⁰ Als „Embeddedness attributes“ eines „Institutional environment“ nennt WILLIAMSON: „societal culture, politics, regulation, professionalization, networks, and corporate culture.” (WILLIAMSON 1993 S. 476).

⁶⁵¹ Ausführlicher siehe WILLIAMSON (1993 S. 476 ff.). Zu institutionalem Vertrauen siehe auch ZUCKER (1986).

⁶⁵² Zudem sind Aspekte des institutionellen Umfeldes zu nennen, wie formale Regeln, die idealerweise in der Gesellschaft vorherrschenden Normen und Werte widerspiegeln (siehe hierzu beispielsweise BECKMANN et al. 2005 S. 65, 85 f.) sowie PIES (1993 S. 86 ff.)

Der neue Soziologische Institutionalismus besteht aus mehreren Ansätzen, deren Grundlagen die Arbeiten von MEYER und ROWAN (1977), DiMAGGIO und POWELL (1983) sowie ZUCKER (1977) bilden. Zusammengefasst geht es ihnen darum zu zeigen, dass Organisationen und deren Wandel weniger eindeutig aus Effizienzannahmen erklärt werden können, „sondern aus kulturell verankerten Leitbildern, Wertvorstellungen, Ideologien, Macht und Interessen“ (EDELING 2002 S. 232).⁶⁵³ Die Individuen, die Teil der Gemeinschaft einer bestimmten Sozialisation sind, werden sich untereinander vertrauen, ohne dabei ihren Nutzen aus dieser Handlung abzuwägen.⁶⁵⁴ Aber auch Ziele von Akteuren und ihre Strategien sind in hohem Maße abhängig von kulturell geprägten Vorstellungen über Rationalität und Zweck-Mittel Beziehungen. „Der neue soziologische Institutionalismus hat in wirtschaftssoziologischen Arbeiten gezeigt, wie Unternehmensstrategien sich aufgrund ‚sozialer Bewegungen‘ in organisationalen Feldern verändern und dass dabei Effizienzgesichtspunkte im Sinne der mikroökonomischen Theorie praktisch keine Rolle spielen“ (BECKERT 2002 S. 138). Die Annahme des Opportunismus wird meist als eine Verengung der Sicht von vorneherein gewertet. So seien „eine hohe Arbeitsmoral, normativer

⁶⁵³ Auch Moralvorstellungen sind in diesem Zusammenhang zu nennen, als deren Reflexionstheorie, die moderne Ethik, die Aufgabe übernimmt, „die Konsistenz und Zweckmäßigkeit moralischer Vorstellungen vor dem Hintergrund der relevanten Rahmenbedingungen kritisch zu analysieren und zur Neuorientierung dysfunktional gewordener Moralvorstellungen beizutragen. Ethik begreift Normativität folglich nicht als Vorgabe, sondern als Aufgabe“ (BECKMANN et al. 2005 S. 82). BECKMANN et al. (2005 S. 80 f.) stellen das Zusammenspiel von moralischen Werten, mentalen Modellen, sozialer Legitimität, unvollständigen Institutionen und Vertrauen her.

⁶⁵⁴ „Die Sozialisation (...) bezeichnet zum einen die Entwicklung der Persönlichkeit aufgrund ihrer Interaktion mit einer spezifischen, materiellen und sozialen Umwelt, zum anderen die sozialen Bindungen von Individuen, die sich im Zuge sozialisatorischer Beziehungen konstituieren. Sozialisationsprozesse bewirken demnach, dass im sozialen Zusammenleben Handlungsbezüge (Vergemeinschaftung) und Handlungsorientierungen (soziale Identität) entstehen, auf die sich Individuen in ihrem Handeln beziehen. Daraus ergibt sich auch die Tendenz von Individuen, sich entsprechend den jeweils geltenden Normen, Werten und Werturteilen (sic!) der Gesellschaft zu verhalten (vergl. Wert, Wertvorstellung, Werttheorie). Wenn die Sozialisation ‚erfolgreich‘ im Sinne des jeweiligen Umfeldes verläuft, verinnerlicht das Individuum die sozialen Normen, Werte, Repräsentationen, aber auch z.B. die sozialen Rollen seiner gesellschaftlichen und kulturellen Umgebung“ (Artikel Sozialisation. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 15. März 2006, 21:33 UTC. URL: <http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Sozialisation&oldid=14690872> (Abgerufen: 16. März 2006, 12:02 UTC) Von "http://de.wikipedia.org/wiki/Spezial:Cite"). Siehe hierzu auch BERGER/LUCKMANN (2001).

Konsens, Wertverpflichtungen, Identifikation mit der Unternehmung ..., unter der Bedingung der Anreizkompatibilität nicht erreichbar. Solange die Zustimmung zu Normen, Organisationszielen usw. von Interessen abhängig gemacht wird, kann diese jederzeit auch wieder aufgekündigt werden, wenn sie den eigenen Interessen zuwiderläuft“ (BERGER 2002 S. 215). Damit wird davon ausgegangen, dass Akteure in ihrem Handeln auch von nicht-egoistischen Motiven geleitet werden,⁶⁵⁵ durch die ein Vertrauen ohne Kalkulation möglich ist. Danach ist es möglich, jemandem Vertrauen entgegenzubringen, bevor es möglich ist, seine Handlungen zu überwachen.⁶⁵⁶

Obwohl in dieser Arbeit die Effizienzüberlegungen zu Organisationsstrukturen im Vordergrund stehen, sollten auch die voranstehenden Überlegungen in die Analyse Eingang finden, da sie bei der Entscheidungsfindung zu bedenken sind. So wird Vertrauen als gegensätzliche Handlungsoption zu Kontrolle verstanden, als Erwartung, dass ein Agent im Sinne des Prinzipals handelt, ohne dass der Prinzipal Angst haben muss, dass der Agent sich opportunistisch verhält.⁶⁵⁷ Die zwei wesentlichen Vorteile eines Vertrauensverhältnisses zwischen dem Prinzipal und dem Agenten bei unvollständigen Verträgen liegen dabei darin, dass (1) Kontroll- und Überwachungskosten eingespart werden können und dass (2) dem Agenten mehr Handlungsspielsraum zugestanden werden kann und damit Flexibilität gewährleistet ist.

⁶⁵⁵ Zur Unterscheidung zwischen Vertrauen als egoistischem Nutzenkalkül auf der einen Seite (ökonomisches Verständnis) und nicht-egoistischem Verhalten auf der anderen Seite (soziologisches Verständnis) siehe VOGT (1997). Dieser verweist in diesem Zusammenhang auf CHILES, T.H./McMACKIN, J.F. 1996: Integrating variable risk references, trust, and transaction cost economics (VOGT 1997 S. 62 FN 216).

⁶⁵⁶ Vgl. zu dem Aspekt des Vertrauens vor Überwachungen RICHTER und FURUBOTN (2003) in Anlehnung an DASGUPTA (1988 S. 51).

⁶⁵⁷ Der Gegensatz bezieht sich damit auf Kontrollmaßnahmen, die aufgrund des opportunistischen Verhaltens des Agenten erforderlich sind, d.h. aufgrund von Motivationsproblemen („nicht wollen“), nicht aufgrund von Koordinationproblemen. KUBON-GILKE (2005 S. 20) sprechen bei funktionierendem Vertrauen von einem Substitut zu Normen und anderen Institutionen. Zu einer gegensätzlichen These siehe PELZMANN (2005 S. 207): „Vertrauen macht Kontrolle nicht überflüssig. Vielmehr ist Kontrolle ein notwendiger Bestandteil beim Aufbau von gerechtfertigtem Vertrauen.“ PELZMANN (2005) unterscheidet dabei zwischen blindem und gerechtfertigtem Vertrauen.

Ist ein Vertrauensbruch für den Prinzipal mit hohen Kosten verbunden, wird seine Bereitschaft, zu vertrauen, bestimmte Rahmenbedingungen erfordern.⁶⁵⁸

Um diese Bereitschaft zu erhöhen, können Mechanismen genutzt werden, die bereits gewisse Erwartungen über das Handeln des Agenten implizieren und auf deren Basis sich eine vertrauensvolle Beziehung entwickeln kann. Diese Erwartungen können entstehen:

- wenn aufgrund einer langen Zugehörigkeit des Prinzipals und des Agenten zu derselben Gruppe bestimmte Rückschlüsse auf das Verhalten des Agenten gezogen werden können (Erfahrungswerte),⁶⁵⁹
- wenn aufgrund einer bestimmten Sozialisation des Prinzipals auf ein bestimmtes Verhalten des Agenten geschlossen werden kann,⁶⁶⁰
- wenn eine vom Prinzipal als zuverlässig eingestufte Quelle den Agenten empfiehlt (Reputation),⁶⁶¹
- wenn der Agent die erforderlichen Kompetenzen nachweisen kann (technisch-organisatorische Fähigkeiten und Fertigkeiten, aber auch soziale Kompetenz und moralische Urteilsfähigkeit).⁶⁶²

Im Folgenden werden aus Vereinfachungsgründen die voranstehenden informellen Institutionen im Begriff „Werteorientierung“ zusammengefasst. Werteorientierung und Vertrauen werden unter dem Begriff der „weichen“ Eigentumssurrogate diskutiert, da von ihnen eine ähnliche Wirkung erwartet wird, wie durch Eigentum selbst (als würde der Agent die Verfügungsrechte des

⁶⁵⁸ An dieser Stelle sei angemerkt, dass „stabiles“ Vertrauen auf Wechselseitigkeit beruht, auch wenn im Haupttext zumeist das Vertrauen des Prinzipals gegenüber dem Agenten im Vordergrund steht. Zur Zweckmäßigkeit einer wechselseitigen Sicht der Prinzipal-Agenten-Beziehung durch Abstimmung der wechselseitigen Erwartungen siehe MEYER (2004).

⁶⁵⁹ Beispielsweise durch die Zugehörigkeit zu einer Gemeinde mit allgemein anerkannten örtlichen Werten.

⁶⁶⁰ Beispielsweise durch eine langjährige Prägung des Agenten durch eine bestimmte Ausbildung und deren Umfeld.

⁶⁶¹ Siehe Abschnitt 3.4.1 zu Signalkosten des Agenten. KUBON-GILKE et al. (2005 S. 20) sprechen im Zusammenhang mit Reputation von einer Erhöhung der Berechenbarkeit und einer Stabilisierung bestimmter Muster. Reputationsmechanismen werden häufig mit Hilfe der Spieltheorie analysiert (siehe beispielsweise MILGROM/ROBERTS 1992 S. 259 ff.).

⁶⁶² Vgl. KUBON-GILKE (2005 S. 19). Zu „Signaling“ des Agenten durch die Vorlage von Zeugnissen siehe Abschnitt 3.4.1 zu Signalkosten des Agenten.

Prinzipals inne haben).⁶⁶³ Der Begriff „weich“ soll nicht implizieren, dass diese Eigentumssurrogate nicht zwingend wirken, wenn die entsprechenden Werte vom Individuum verinnerlicht wurden. „Weich“ bezieht sich vielmehr darauf, dass der Prinzipal aufgrund seiner beschränkten kognitiven Fähigkeiten nicht ohne weiteres beurteilen kann, ob entsprechende Werte verinnerlicht wurden.

Wirkung weicher Eigentumssurrogate in der Beziehung zwischen Kommune und Betriebsleitung

„So kennt z.B. der angestellte Manager eine gewisse Zahl von Investitionsalternativen, die dem Eigentümer unbekannt sind (vgl. im Forstbetrieb die Frage nachhaltiger Nutzungsmöglichkeiten oder technischer, rechtlicher und ökologischer Erfordernisse bzw. Zusammenhänge der Waldbewirtschaftung; verschiedene Waldbaukonzepte und Erntetechniken, ...). Er legt jedoch nur eine Auswahl an Alternativen, die seinen eigenen Interessen entsprechen, zur Billigung oder Entscheidung dem Eigentümer vor.“

SECOT 2003/2004 S. 119

Die individuellen Nutzenfunktionen der potenziellen Agenten ergeben unterschiedliche Anreize bezüglich der Qualitätssicherung und ökonomischen Effizienz, die bei der Wahl der Organisationsstruktur zu beachten sind. Um dies zu verdeutlichen, seien vier alternative „Betriebsleitertypen“ unter Heranziehung der oben benannten Nutzenfunktion betrachtet: der Pächter, der private Dienstleister, der staatliche Dienstleister und der kommunale Beamte:

Bei einem Pächter wird das Handeln am ehesten am geldlichen Profit orientiert sein, da er diesen direkt durch sein Handeln beeinflussen kann; damit einhergehend wird auch der Anreiz groß sein, ökonomisch effizient, aber auch auf Kosten der Qualität des verbleibenden Bestandes opportunistisch zu handeln. Eine Beschränkung erfährt ein entsprechendes Verhalten durch das Anstreben von Folgeaufträgen. Der Anreiz variiert also mit der Vertragslänge, wobei

⁶⁶³ Dies bezieht sich damit auf die Zielsetzung durch den Prinzipal. Werteorientierung kann jedoch auch dafür sorgen, dass gesetzliche Vorgaben wie ordnungsgemäße Forstwirtschaft und nachhaltige Bewirtschaftung eingehalten werden. Da in dieser Arbeit die Sicherung der Qualität (einschließlich der Nachhaltigkeit) und der ökonomischen Effizienz als Formalziele der Kommunen angenommen werden, kann auch hier von der Wirkung von weichen Eigentumssurrogaten gesprochen werden.

Pachtverträge meist für einen längeren Zeitraum abgeschlossen werden als Dienstleistungsverträge, jedoch nicht so lang, dass der Pächter sein eigenes Handeln im Resultat der Erträge „spüren“ wird.

Der private Dienstleister hingegen wird für eine bestimmte Dienstleistung von der Kommune bezahlt, die zuvor vertraglich festgelegt wurde. Wenn er keine Gewinnbeteiligung erhält, und davon soll hier ausgegangen werden, wird er nicht direkt von einem erhöhten Gewinn profitieren. Ein Anreiz, den Aufwand zu minimieren, wird jedoch bestehen. Außerdem wird der Dienstleister „indirekte“ Anreize verspüren, das Ergebnis so gut wie möglich zu gestalten, um Folgeaufträge von der Kommune zu erhalten und durch Reputationsgewinne neue Aufträge zu akquirieren.

Für den staatlichen Dienstleister bestanden noch vor einiger Zeit (auch nach Öffnung der Gesetze) wenig Anreize, das finanzielle Ergebnis zu optimieren, da die Kommune aus verschiedenen Gründen,⁶⁶⁴ unter anderem wegen der subventionierten Angebote durch das Land, das Dienstleistungsverhältnis nicht in Frage gestellt hat. Selbst bei einer Aufgabe des Dienstleistungsverhältnisses durch die Kommune wäre den verantwortlichen Individuen (staatlichen Beamten) dadurch kein finanzieller Schaden entstanden.⁶⁶⁵ Aufgrund der allmählichen Liberalisierung der Landesforstbetriebe und dem damit einhergehenden wettbewerblichen Druck ändert sich diese Situation momentan: Kommunen werden immer mehr als zahlende Kunden gesehen, um die man sich bemühen muss. So kann auch ein staatlicher Dienstleister einen Anreiz darin sehen, gute finanzielle Resultate abzuliefern, um die Kommune als Kunden zu halten.

Ein kommunaler Beamter hingegen hat theoretisch die geringsten Anreize, das finanzielle Resultat auf Kosten der Qualität des verbleibenden Bestandes zu optimieren, da er durch seine lebenslange Anstellung keine direkten oder indirekten finanziellen Einbußen zu befürchten hat.⁶⁶⁶

Dies voranstehenden Überlegungen sind sicherlich stark vereinfacht und es wirken noch andere Mechanismen, die oben bereits erläutert wurden. Die

⁶⁶⁴ Siehe Abschnitt 3.5.3 unter „Status quo“.

⁶⁶⁵ Zu Verhaltensanreizen forstlicher Akteure in zentralgeführten Verwaltungen siehe KAUFMAN (1967/2006).

prinzipiellen Überlegungen helfen jedoch, sich der Problemlage bewusst zu werden und entsprechende Anreiz- und Kontrollinstrumente einzusetzen, um eine Sicherung von Qualität und ökonomischer Effizienz zu erreichen. Bestehen Unsicherheiten und Probleme bei der Messung der Leistungen der Betriebsleitung, ist der Wald von strategischer Bedeutung oder sind nicht messbare oder uneindeutig formulierte Ziele gegeben, scheinen leistungsabhängige Verträge zwischen Prinzipal und Agenten weniger zweckmäßig und auch Kontrollsysteme sind nur beschränkt wirksam. Dadurch hat ein opportunistisch handelnder Agent einen großen Spielraum, seine eigene Nutzenfunktion zu maximieren. In solchen Fällen gewinnen weiche Eigentumssurrogate an Bedeutung. Diese sind im forstlichen Bereich auch deshalb bedeutsam, da sich die Leistungen der forstlichen Betriebsleitung meist erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung realistisch einschätzen lassen und zum Teil irreversible Folgen haben kann.

Status quo:

Der staatliche Betriebsleiter wird durch seine jahrelange Bindung von vielen Kommunen als vertrauenswürdig eingeschätzt.⁶⁶⁷ Sind die Kommunen aber mit dem finanziellen Ergebnis nicht mehr zufrieden, beeinträchtigt dies das Vertrauensverhältnis. Überlegungen zu einer Änderung der Organisationsstruktur gehen auch häufig mit staatlichen Forstreformen einher, die mit einem Wechsel des Forstamtspersonals verbunden sind. Dieser Aspekt scheint vor dem Hintergrund der Überlegungen zu bestehenden Vertrauensverhältnissen wenig verwunderlich.

⁶⁶⁶ Eine weitere vertragliche Variante wäre ein Angestelltenvertrag, der in seiner Wirkung zwischen dem eines Dienstleistungsvertrags und einer Verbeamtung eingeordnet werden kann.

⁶⁶⁷ Diese Einschätzung wird sich eher verstärkt auf den Revierleiter vor Ort richten, der im häufigeren Kontakt mit der Kommune steht. Ein Vertrauensverhältnis kann sich jedoch auch durch eine langjährige Bindung an den Leiter des zuständigen Forstamtes ergeben. Siehe zu Vertrauen in einer forstlichen Betreuung durch den Staat die Beiträge in SCHRAML/VOLZ (2003). Zum Vertrauen in Akteursbeziehungen in der Forstwirtschaft siehe auch EGESTAD (2002).

Möglichkeiten:

In Bezug auf die Nutzung „gemeinsamer Spielregeln“ und damit verbundene Sanktionsmechanismen durch die Zugehörigkeit zur gleichen „Einheit“ ist ein Angleichen der Interessen durch eine kommunale Verbeamtung des staatlichen Beamten oder einer anderen Person denkbar, da die Betriebsleitung dann verstärkt in die kommunale „Kultur“ integriert wird. Eine kommunale Verbeamtung wird von vielen Kommunen zurzeit auch im Hinblick auf eine flexiblere, individuellere Einsatzmöglichkeit erwogen. Es können auch Personen mit der entsprechenden Qualifikation eingesetzt werden, die bereits zur Kommune gehören (Erfahrungswerte). Beispielsweise liegt bei einem seit Jahren in der Kommune lebenden privaten Unternehmer die Annahme nicht fern, dass er bemüht ist, Aufträge des Bürgermeisters besonders gut zu erfüllen, da er andernfalls mit sozialen Sanktionen seitens der Bürger der Kommune rechnen müsste.

Beispielbox 12: Kommunale Zugehörigkeit

Kommune Dillingen (Saarland): In Dillingen erfolgte seit Jahrzehnten eine Leitung des kommunalen Forstbetriebs durch den staatlichen Landesforstbetrieb. 2002 beschloss die Kommune die Leitung an einen privaten Unternehmer zu vergeben, der von sich aus der Kommune ein günstigeres Angebot als der Landesforstbetrieb unterbreitete. Dieser Unternehmer lebt seit Jahren in der Kommune. Er und seine Frau sind angesehene Mitbürger und die von ihnen freiwillig veranstalteten Waldtage stoßen auf großen Zuspruch in der Kommune.

Auch wenn der potenzielle Betriebsleiter nicht direkt aus der Kommune sondern aus dem regionalen Umfeld stammt, so dass er trotzdem Präsenz vor Ort demonstrieren und die Basis seiner Reputation überprüft werden kann, scheint dies von Kommunen oft als Indikator für eine mögliche vertrauensvolle Zusammenarbeit gewertet zu werden.⁶⁶⁸

Eine weitere Möglichkeit besteht in der „Nutzung“ einer bestimmten Werthaltung, die im forstlichen Bereich verbreitet ist. Ein Beispiel für eine

⁶⁶⁸ Siehe hierzu Abschnitt 5-8. zu den empirischen Ergebnissen. Siehe auch GEROLD (2001 S. 991 f.)

forstliche informelle Institution ist nach SCHMIDT (1999) die Waldgesinnung.⁶⁶⁹ SCHMIDT definiert Waldgesinnung als spezifisches forstliches Selbstverständnis, das von der Einheit von Mensch und Wald und von einer Allkompetenz für wirtschaftliche, ethisch-moralische und ökologische Aspekte ausgeht (SCHMIDT 1999 96 f.).⁶⁷⁰ Die Waldgesinnung dient als gemeinsamer orientierender Punkt forstlicher Akteure (SCHMIDT 1999 S. 103). Der Wirkungsmechanismus funktioniert zum einen über eine Selbstüberwachung durch das positive Selbstverständnis, zum anderen sind die forstlich Handelnden durch die fachliche Sozialisation eng in eine Gruppe eingebunden. Dadurch besteht ein Konformitätsdruck. Ein Bruch wäre mit erhöhten Sanktionskosten vor allem im emotionalen und persönlichen Bereich verbunden - „z.B. dadurch, dass er [der Akteur; Ch.R.] nicht mehr auf allgemeinbekannte und akzeptierte Schemata zurückgreifen kann, was zu Verständigungsschwierigkeiten oder Missverständnissen führen“ kann (SCHMIDT 1999 S. 106 f.). Als weiteren möglichen Sanktionsmechanismus führt SCHMIDT die informelle Überwachung durch die Gruppe an. Ähnlich argumentiert SCHANZ (1996 S. 95 f.), der die „Forstliche Nachhaltigkeit“ als eine entsprechende Werteorientierung darstellt, die auf der inhaltlich-sachlichen Bedeutungsebene zu einer normativen Begrenzung von forstlichen Handlungsoptionen führt.

Es stellt sich hier die Frage, wann eine entsprechende Sozialisation der Akteure stattfindet. Werden die Normen bereits durch das Studium (an Universität oder Fachhochschule) verinnerlicht oder ist eine Referendariats- bzw. Anwärterzeit dazu notwendig oder noch zusätzlich einige Jahre Berufserfahrung?⁶⁷¹

⁶⁶⁹ Vgl. hierzu auch FRANCK und PUDACK (2005 S. 11 f.).

⁶⁷⁰ Die Priorität habe die Holznutzung, ohne die eine Erfüllung der anderen Leistungen nicht möglich sei (vgl. SCHMIDT 1999 S. 102; in Anlehnung an die Waldfunktionenlehre und die Kielwassertheorie). Nach SCHMIDT entspricht die Waldgesinnung aber nicht mehr der gesellschaftlichen Entwicklung und führt zu Konflikten zwischen den Akteuren (SCHMIDT 1999 S. 121). Die Divergenz der Institutionenkategorien führt zur Verunsicherung. Sie wirke nicht mehr reduzierend auf Unsicherheit und Komplexität, wodurch es zu hohen Transaktionskosten komme (SCHMIDT 1999 S. 122). Siehe hierzu auch SCHANZ 1996 S. 98 f.).

⁶⁷¹ In wie weit im Zusammenhang mit Waldgesinnung von einer forstlichen „Profession“ und damit verbundenen Berufsethik wie bei Ärzten oder Anwälten gesprochen werden kann (vgl. hierzu WILLIAMSON 1993 S. 478), soll hier offen bleiben. STEINLIN (1991 S. 98) spricht dem Berufsethos der Forstleute durch die Verpflichtung zur Nachhaltigkeit eine Ähnlichkeit mit dem Berufsethos der Ärzte zu. FRANCK und PUDACK (2005 S. 11) sprechen von Waldgesinnung als „ausgeprägtem Berufsethos“.

Empirische Studien zu diesem Sachverhalt existieren hierzu noch nicht. FRANCK und PUDACK weisen in Anlehnung an ARROW (1973) auf die Filterwirkung einer höheren Ausbildung im forstlichen Bereich hin.⁶⁷² SCHANZ (1996) arbeitet heraus, dass auf der affektiv-emotionalen Bedeutungsebene die Forstliche Nachhaltigkeit nicht nur ausschließlich positiv besetzt, sondern auch äußerst homogen ist. Er schlussfolgert, dass den „affektiven Qualitäten des Begriffs ‘Forstliche Nachhaltigkeit’ ... von der beruflichen Stellung der Forstleute und dem Zeitpunkt ihres Ausbildungsabschlusses unabhängig zu sein“ scheinen (unter Heranziehung von SCHANZ 1994 S. 70 f.).⁶⁷³ „Das einheitliche emotionale Begriffsempfinden wird dabei ganz offensichtlich bereits in der forstlichen Ausbildung vermittelt und erfährt im Verlauf der weiteren beruflichen Erfahrungen kaum noch Veränderungen“ (SCHANZ 1996 S. 97). Forstliche Nachhaltigkeit wirke so als identitätsstiftende Berufsgesinnung (1996 S. 98), habe aber auch eine Signalfunktion nach außen auf die umgebene Gesellschaft. „Der Begriff Forstliche Nachhaltigkeit ist dabei nicht selbst Träger der zu vermittelnden Informationen. Er übernimmt vielmehr lediglich die Funktion eines Signals, mit dem positive Assoziationen ausgelöst werden, um so die eigentlich zu vermittelnden Inhalte in einem vorteilhaften Licht erscheinen zu lassen“ (SCHANZ 1996).⁶⁷⁴ Auch wenn die inhaltliche Umsetzung von

⁶⁷² Auch FRANCK und PUDACK weisen darauf hin, dass es keine systematischen Untersuchungen dazu, „wie stark die Betonung des Berufsethos im Rahmen der waldwirtschaftlichen Ausbildung im Vergleich zu anderen Fachgebieten tatsächlich ausfällt“ gibt. „Indizien kann lediglich der individuelle Erfahrungsschatz bieten“ (FRANCK/PUDACK 2005 S. 12). Sie betonen aber, dass die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz institutionalisiert seien, da die Ausbildung zentral lediglich an drei Schulen erfolge.

⁶⁷³ Der Verlauf eines Polaritätsprofils, bei dem die befragten Personen (staatliche Betriebs- und Revierleiter sowie Betriebsleiter von Privatwaldbetrieben) eine gefühlsmäßig-metaphorische Zuordnung zum Begriff „Forstliche Nachhaltigkeit“ anhand von vorgegebenen Wortpaaren durchgeführt haben (SCHANZ 1994 S. 27) zeigt eine große Ähnlichkeit zu Profilverläufen, wie sie bei Studenten der Forstwissenschaft gemessen wurden (1994 S. 35).

⁶⁷⁴ Zu unterschiedlichen Ausprägungen des Verständnisses Forstlicher Nachhaltigkeit sei beispielsweise auch die Ausführungen von WINKEL (2006 S. 33 ff., zusammenfassender Überblick Tabelle 7-1 S. 139) zum Modell der multifunktionalen Forstwirtschaft hingewiesen. WINKEL stellt vier verschiedene Ausprägungen vor, die er unterschiedlichen Akteursgruppen zuordnet. WINKEL (2006) stellt in diesem Zusammenhang einen paradigmatischen Wandel forstlicher Waldbewirtschaftungsparadigmen dar. Zu den Herausforderungen unter den aktuellen Rahmenbedingungen in Bezug auf das „Konzept“ Forstlicher Nachhaltigkeit in Deutschland unter ethischen Gesichtspunkten siehe OESTEN (2005).

Forstlicher Nachhaltigkeit in unterschiedlicher Weise erfolgen kann, ist es für die Kommunen wichtig, dass die Betriebsleitung dieses Prinzip verinnerlicht hat – auch im Hinblick auf das fehlende forstliche Fachwissen in der Kommune und die begrenzten Möglichkeiten, Ressourcen für dessen Erwerb einzusetzen. Das Ziel ist in diesem Fall wichtiger als der Weg, solange es unter effizientem Ressourceneinsatz erreicht wird.

Wenn eine entsprechende Sozialisation der Forstleute bereits in der Ausbildung erfolgt, müsste dies auch für die privaten Forstakteure gelten.

Ist sich die Kommune der Wirkung entsprechender informeller Institutionen bewusst, kann sie sich diese zunutze machen. Eine entsprechende berufliche Qualifikation scheint in diesem Zusammenhang also nicht nur wegen des Fachwissens zweckmäßig zu sein.

Die Nutzung des beschriebenen Mechanismus bedingt jedoch noch kein Vertrauensverhältnis zwischen dem Betriebsleiter und der Kommune. Bei der Einstellung eines neuen Betriebsleiters (von außerhalb der Kommune) muss trotz allem zuerst ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden, egal welche vertragliche Struktur gewählt wird. Dies unterstreicht die Bedeutung einer guten Reputation als Ausgangsbasis.⁶⁷⁵

Soll aufgrund eines bestehenden guten langfristigen Verhältnisses zwischen Kommune und staatlicher Betriebsleitung zunächst an diesem festgehalten werden, kann dort womöglich durch den Einsatz alternativer Organisationsformen und damit verbundener Kontrollelemente eine stärkere Kontrolle seitens der Kommune ausgeübt werden. In der neuen Organisationsform kann sich der staatliche Betriebsleiter neu beweisen. Ist das Vertrauensverhältnis schwach und/oder kann es nicht wiederhergestellt werden, scheint ein Wechsel der Betriebsleitung erforderlich.

Aufgrund einer kleinen forstlichen Fläche kommt ein eigenständiger Forstbetrieb für viele Kommunen meist nicht in Frage; hier bieten sich Kooperationen mit anderen Waldbesitzern an. Im Sinne des oben betrachteten Phänomens der weichen Eigentumssurrogate sind zwei gegenläufige Aspekte zu beachten.

Einerseits kann eine kommunale „Kultur“ die Bildung von Kooperationen zwischen verschiedenen Kommunen verhindern. Hier ist auch das Machtstreben

der kommunalen Politiker anzusprechen, die ungern die Kompetenzen für verschiedene Bereiche abgeben. Betrachtet man beispielsweise die Verhältnisse in Rheinland-Pfalz, so wird dies besonders deutlich. Die einzelnen Ortsgemeinden haben viele Kompetenzbereiche an die Verbandsgemeinden abgegeben bzw. abgeben müssen. Die Waldbewirtschaftung verbleibt in aller Regel jedoch weiterhin in der Kompetenz der Ortsgemeinden, die diese ungern abgeben, auch wenn Effizienzgründe auf der Grundlage von Größeneffekten dafür sprechen würden.⁶⁷⁶ Macht kann aber auch ein Anreiz zur Bildung von Kooperationen sein, wenn damit eine Ausweitung derselbigen verbunden wird, beispielsweise durch strategische Allianzen.

Andererseits bieten Kooperationen auch noch andere Anreize als Effizienzüberlegungen. So weist SCHRAML (2005) unter Bezugnahme auf die Literatur der Soziologischen Institutionalismus zum einen auf die Wirkung von „guiding principles“ hin, zum anderen darauf, dass „the impact that associations have with regard to legitimising the engagement of other actors and their supply of resources is also relevant“ (SCHRAML 2005 S. 251).⁶⁷⁷ Das Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Gruppe und die Möglichkeit auf andere Personen einzuwirken, können ein sehr starker Anreiz sein.

⁶⁷⁵ Vgl. hierzu HOSTETTLER (2003 S. 47).

⁶⁷⁶ Regionale Forstbetriebsgemeinschaften zur „reinen“ Holzmobilisierung werden hingegen meist akzeptiert. Dieses Phänomen macht sich beispielsweise die in.Silva eG in Bayern und Baden-Württemberg zu Nutze, indem sie das Holz von Forstbetriebsgemeinschaften zusammenfasst und nicht an die einzelnen Waldbesitzer herantritt (zur in.Silva eG siehe in.Silva 2005).

Auch ein Streben nach größerer Effizienz kann durch Machtstreben begründet werden: Wenn sich die finanzielle Lage einer Kommune während der Regierungsperiode eines Bürgermeisters spürbar verbessert, kann dies zum einen als „Werbung“ für eine Wiederwahl dienen und zum anderen den Handlungsspielraum des Bürgermeisters erweitern.

⁶⁷⁷ Ausführlich zu den Möglichkeiten und Problemen der gemeinsamen „Führung“ von Kleinprivatwald aus der Perspektive der Theorie der Verfügungsrechte siehe SCHLÜTER/SCHRAML (2006). Zum Aspekt der Ideologie im forstlichen Sektor siehe PLESCHBERGER (1981), aus institutionenökonomischer Perspektive siehe SCHLÜTER (2005, 2006), aus politikwissenschaftlicher Perspektive siehe MEMMLER (2003) sowie WINKEL (2006).

3.4.5 Überblick über die wesentlichen, zu beachtenden „institutionellen Elemente“ bei der Wahl einer Organisationsstruktur

Die in Abschnitt 3.4.1 herausgearbeiteten Mechanismen zur Angleichung der Nutzenfunktion des Agenten an die Zielsetzung des Prinzipals, die in Abschnitt 3.3.1 im Rahmen der Theorie der Verfügungsrechte beschriebenen marktlichen Eigentumsurrogate sowie die im voranstehenden Abschnitt 3.4.4 dargestellten weichen Eigentumsurrogate werden im Folgenden unter dem Begriff der „institutionellen Elemente“ zusammengefasst. Institutionelle Elemente dienen dazu, Agency-Probleme zu verringern. Ihr Einsatz prägt die Organisationsstruktur eines Betriebes:

- Kontrolle des Agenten durch den Prinzipal
 - Monetäre Anreizsysteme
 - Interne Kontrolle
 - Informationssysteme
 - Kontrollorgane
 - Externe Kontrolle
 - unabhängige Kontrolleure
 - Gestaltung juristischer Verträge
- Signale des Agenten
 - Signaling durch Nachweis spezieller Qualifikationen
 - Überlassen spezieller Sicherheiten
- Eigentumsurrogate
 - Marktliche Eigentumsurrogate
 - Weiche Eigentumsurrogate
 - Werteorientierung
 - Vertrauen

Diese institutionellen Elemente sind je nach Situation von unterschiedlicher Bedeutung: Dort, wo harte Eigentumsurrogate nur beschränkt wirken, ist die Kontrolle des Agenten anhand der Zielvorgabe des Prinzipals wichtig. Bestehen während einer Prinzipal-Agenten-Beziehung große Unsicherheiten und lassen sich sowohl die Ergebnisse als auch die Ausführung der Aufträge schlecht messen, ist eine Kontrolle kaum möglich. In diesen Fällen sind die Signale des Agenten sowie weiche Eigentumsurrogate von besonderer Bedeutung. Die Elemente stehen dabei in unterschiedlichen Verhältnissen zu einander. Sie

können sich ergänzen, ersetzen oder einander ausschließen (Kontrolle und Vertrauen).

Als Indikatoren für die Bedeutung in der konkreten Situation können die Ausprägung der Unsicherheit der Situation, die Einschätzung des Risikoverhaltens „verfügbarer“ Akteure und die Messbarkeit der Leistungen dienen. Diese sind wiederum von den ortsspezifischen naturalen Eigenschaften des Waldes abhängig sowie von der Heterogenität der Ansprüche der Kommune an ihren Wald und den in der Region zur Verfügung stehenden Akteuren.

3.4.6 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

- Bei der Übergabe von Verfügungsrechten der Kommune an die Betriebsleitung handelt es sich um eine Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung, in der die Kommune der Prinzipal und die Betriebsleitung der Agent ist.
- Damit der Agent im Sinne des Prinzipals handeln kann, müssen dessen Ziele und die daraus resultierenden Aufträge dem Agenten genau vorgegeben werden. Am Zielfindungsprozess können auch die Bürger beteiligt werden. Bei dieser Betrachtung wird deutlich, dass eine Prinzipal-Agenten-Kette zwischen Bürgern, Kommune und der Leitung des Forstbetriebs besteht.
- Individuen haben unterschiedliche Nutzenfunktionen, die sie zum Teil durch opportunistisches Handeln zu optimieren versuchen. Dadurch kann es dazu kommen, dass die Aufträge des Prinzipals nicht in dessen Sinne durch den Agenten ausgeführt werden. Die Probleme, die dadurch entstehen, verursachen Kosten.
- Um Agency-Problemen zu begegnen, können verschiedene Mechanismen genutzt werden, die wiederum mit Kosten verbunden sind, namentlich Kontrollkosten und Signalkosten. Diese Kosten und die Kosten, die durch opportunistisches Handeln des Agenten entstehen, müssen gegeneinander abgewogen werden. Die daraus letztendlich resultierenden Kosten werden als Net-Agency-Kosten bezeichnet. Im Sinne der Agency-Theorie sind diese Kosten das Kriterium, anhand dessen die Entscheidung zur Organisationsstruktur getroffen werden sollte.
- Die Nutzenfunktionen der potenziellen Agenten können sich unterscheiden. Sie lassen sich vereinfacht in die beiden Überkategorien „geldlicher Profit“ und „nicht-geldlicher Profit“ einteilen. Erstere mag bei privaten

Unternehmern stärker ausgeprägt sein, letztere bei Beamten. Durch die individuellen Nutzenfunktionen der Agenten ergeben sich unterschiedliche Anreize bezüglich der Qualitätssicherung und der ökonomischen Effizienz-sicherung. Es sollte daher ein Mix von Mechanismen genutzt werden, der beide Aspekte gewährleisten kann.

- Als institutionelle Elemente zur Sicherung von Qualität und ökonomischer Effizienz können dienen: Kontrolle des Agenten durch den Prinzipal durch monetäre Anreizsysteme und direkte Kontrolle (intern: Informationssysteme, Kontrollorgane; extern: Kontrolleure, Gestaltung juristischer Verträge), Signale des Agenten („Signaling“ durch die Vorlage von Zeugnissen o.ä. und „sich-selbst-durchsetzende Verträge“) und Eigentumssurrogate (marktliche Eigentumssurrogate; weiche Eigentumssurrogate: Werteorientierung, Vertrauen).
- Hauptprobleme in der Status-quo-Organisationsstruktur sind vor allem eine unzureichende Zieldefinition durch die Kommune, fehlende Transparenz des Betriebsgeschehens, die Informationsasymmetrie durch fehlendes Fachwissen innerhalb der Kommune und der fehlende Einsatz von Kontroll- und Steuerungselementen. In vielerlei Hinsicht kann eine Verbesserung der Effizienz kommunaler Forstbetriebe durch eine neue Ausgestaltung bzw. Nutzung der institutionellen Elemente erzielt werden.
- Zur Einschätzung der Zweckmäßigkeit der institutionellen Elemente können als Indikatoren dienen: die Unsicherheit der Situation, die Einschätzung des Risikoverhaltens „verfügbarer“ Akteure und die Messbarkeit der Leistungen. Diese Indikatoren sind wiederum von den ortsspezifischen natürlichen Eigenschaften des Waldes, von der Heterogenität der Ansprüche der Kommune an ihren Wald und den in der Region zur Verfügung stehenden Akteuren abhängig.

3.5 Transaktionskostentheorie (Transaction Cost Economics)

Unter Transaktionen versteht man sowohl die Übertragung eines Gutes oder einer Leistung, als auch die Übertragung von Verfügungsrechten zwischen

Tauschpartnern (RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 56, 592).⁶⁷⁸ Bei der Transaktionskostentheorie stehen dabei nicht das Gut bzw. Verfügungsrechte selbst im Mittelpunkt, sondern die Transaktion, die in verschiedener Weise organisiert werden kann.⁶⁷⁹ Transaktionen kommen durch vertragliche Vereinbarungen über den Markt innerhalb von Unternehmen oder durch Kooperationen zustande.⁶⁸⁰

Verschiedene Organisationsstrukturen verursachen über die verschiedene Ausgestaltung von Verträgen unterschiedliche Kosten, Transaktionskosten.⁶⁸¹ Nach der Transaktionskostentheorie ist die Organisationsstruktur zu wählen, die im

⁶⁷⁸ Ein Gut oder eine Leistung wird über eine technisch trennbare Schnittstelle übertragen (WILLIAMSON 1990 S. 1). Zur Transaktion im rechtlichen Sinne und im Sinne von Übergabe von Rechten siehe COMMONS (1934 S. 58, 64).

⁶⁷⁹ „Die Transaktionskosten-Theorie bietet einen institutionalistisch vergleichenden Zugang zur Untersuchung ökonomischer Organisation, für den die Transaktion die Grundeinheit der Analyse ist.“ WILLIAMSON (1990 S. 324).

⁶⁸⁰ Nach WILLIAMSON (1990 S. 324) lässt sich jede Beziehung, die als Vertragsproblem auftritt oder formuliert werden kann, vorteilhaft als Transaktionskostenproblem erfassen.

⁶⁸¹ Die Kosten entstehen im Zusammenhang mit den in Abschnitt 3.2 benannten Eigenschaften von Individuen (beschränkte Rationalität und die Möglichkeit opportunistisch zu handeln). Die Transaktionskosten können in modernen Marktwirtschaften nach Schätzungen bis zu 50-60 Prozent des Nettosozialprodukts, ohne Einrichtungskosten neuer Institutionen oder Organisationen erreichen (RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 53).

Man unterscheidet zwischen ökonomischen und politischen Transaktionskosten. Letztere entstehen durch die Einrichtung und das Betreiben des Regelsystems. „Markt- und Unternehmenstransaktionen finden vor einem wohldefinierten politischen Hintergrund statt. D.h.: Es gelten institutionelle Rahmenbedingungen, die mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung vereinbar sind, und das bedeutet, daß das Gemeinwesen – sei es ein lokales, nationales oder internationales – in bestimmter Weise geordnet ist“ (RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 63). Die Bereitstellung und Pflege ist mit Kosten verbunden: Kosten der Einrichtung, Erhaltung und Veränderung der formalen und informellen politischen Ordnung eines Systems (z.B. Kosten für die Schaffung der Rechtsordnung, der öffentlichen Verwaltung) sowie Betriebskosten eines Gemeinwesens (z.B. laufende Ausgaben für Gesetzgebung, Landesverteidigung) (RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 63). Die ökonomischen Transaktionskosten variieren mit der Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens.

Die Transaktionskosten zur Einrichtung des Regelsystems innerhalb dessen die Kommunen ihre Entscheidungen treffen, sind für das in dieser Arbeit betrachtete Problem nicht entscheidungsrelevant. Die Transaktionskosten, die durch Entscheidungen einer Kommune im politischen System entstehen, werden im Folgenden den Einrichtungs- bzw. Änderungskosten zugeordnet. Allerdings wird das Thema der politischen Transaktionskosten in Kapitel IV 1. im Zusammenhang mit strategischem Verhalten von Politikern noch einmal aufgegriffen.

Vergleich zu anderen Alternativen mit den geringsten Transaktionskosten verbunden ist. Vor diesem Hintergrund wird die Vielfalt von Organisationsmöglichkeiten erklärt, die sich hinsichtlich ihrer Transaktionskosten und Geltungsbereiche unterscheiden.⁶⁸²

Die Transaktionskostentheorie geht ursprünglich auf R. COASE (1937) zurück, nach ihr ist die Entscheidung, den Markt oder eine hierarchische Form der Organisation für Transaktionen zu nutzen, in erster Linie von Transaktionskostenunterschieden abhängig. Weiterentwickelt wurde dieser Ansatz vor allem von O. WILLIAMSON (1973, 1975). WILLIAMSON (1988) unterscheidet zwischen zwei Ausprägungen der Transaktionskostentheorie. Die eine Richtung beschäftigt sich eher mit Messungen, während die andere Kontrollstrukturen (governance structure) von vertraglichen Beziehungen thematisiert (WILLIAMSON 1990).

⁶⁸² Vgl. hierzu WILLIAMSON (2000 S. 602). „Wenn wir beachten, daß verschiedene Rechtsformen überleben ..., dann liegt es nahe zu vermuten, daß manche institutionelle Arrangements für bestimmte Unternehmenszwecke besser geeignet sind als andere“ (VOIGT 2002 S. 112).

Kapitel	Inhalt	Ein- ordnung
3.5.1 Kontrollstrukturen	Vorstellung verschiedener Möglichkeiten vertraglicher Bindungen und der daraus hervorgehenden Kontrollstrukturen: Markt, Kooperation, Unternehmung	Positiv
3.5.2 Unterteilung von Transaktionskosten und Vorstellung von Transaktionsmerkmalen	Beschreibung und Kategorisierung von Transaktionskosten sowie Darstellung von möglichen Merkmalen von Transaktionen: Spezifität, Unsicherheit, Häufigkeit, Messbarkeit, strategische Bedeutung, Atmosphäre	positiv/ normativ
3.5.3 Organisatorische Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Forstbetriebe im Lichte der Transaktionskostentheorie	Konkrete Beschreibung möglicher Organisationsstrukturen kommunaler Forstbetriebe im Lichte der Transaktionskostentheorie inklusive der Status-quo-Organisationsstruktur	positiv/ normativ
3.5.4 Betrachtung der Transaktionskosten und der Merkmale von Transaktionen bei möglichen Kontrollstrukturen für kommunale Forstbetriebe	Beispielhafte Aufschlüsselung der „Produktionskosten der Organisationsänderung“ und der „Absicherungskosten“ aus Sicht der Kommune für den Marktbezug versus einer Unternehmensgründung Darstellung der Merkmale von Transaktionen im Kontext kommunaler Forstbetriebe	normativ
3.5.5 Weiterführende Überlegungen zu speziellen Kontrollstrukturen	Mögliche Regelungen durch neoklassische Verträge, vertikale Integration/Kooperation und relationale Verträge sowie durch horizontale Kooperationen	normativ

Tabelle 31: Gliederung und Inhalte des Abschnittes 3.5.

3.5.1 Kontrollstrukturen

Um mehr Sicherheit vor opportunistischem Verhalten eines Tauschpartners zu schaffen, sind Kontrollstrukturen bzw. Beherrschungs- und Überwachungssysteme (governance structures)⁶⁸³ notwendig, die jedoch Transaktionskosten verursachen (WILLIAMSON 1990). Entsprechende Kontrollstrukturen bilden den organisatorischen Rahmen für das Handeln von Wirtschaftssubjekten und finden ihre Ausgestaltung in verschiedenen Organisationsformen. WILLIAMSON (1990 S. 34 ff., 75 ff.) bezieht in seinen Ansatz zur Beschreibung und Erklärung von Kontrollstrukturen vertragstheoretische Überlegungen in Anlehnung an MACNEIL 1974 und 1978 ein:⁶⁸⁴

⁶⁸³ Im Folgenden wird von der Verfasserin nur der Begriff Kontrollstrukturen verwendet.

⁶⁸⁴ Hierbei kommt es zu einer Vermengung der Betrachtung von juristischen und ökonomischen Verträgen. Kritisch dazu und zu weiteren Alternativen zur Differenzierung von Kontrollstrukturen siehe VOGT (1997 S. 45 ff.).

- Durch „klassische Verträge“ wird versucht möglichst alle denkbaren Fälle zu erfassen, explizit zu formulieren und formal zu fixieren (z.B. einfache Kaufverträge). Dies kann bei langfristigen Verträgen zu hohen Vertragsvereinbarungskosten führen. Die Umsetzung dieser Verträge wird durch das Vertragsrecht und die Gerichte gewährleistet.
- „Neoklassische Verträge“ beinhalten meist längere vertragliche Bindungen und lassen den Akteuren einen gewissen Freiraum, da nicht alles aufgrund der Unsicherheit der Zukunft geregelt werden kann. Sie beruhen aber auch auf formalen Regelungen und expliziten Vereinbarungen. Oft wird bei diesen Verträgen auch die Möglichkeit der Nutzung von Schiedsmechanismen erwogen.⁶⁸⁵
- „Relationale Verträge“ sind langfristige Vertragsvereinbarungen mit hoher Umsetzungsflexibilität. Sie beruhen meist auf impliziten Vereinbarungen, sind nicht rechtsverbindlich, und es spielen vergangene, gegenwärtige und zukünftige persönliche Beziehungen zwischen den Vertragsparteien eine Rolle (RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 185).⁶⁸⁶ Es handelt sich von der Betrachtungsweise her also weniger um juristische Verträge, als vielmehr um ökonomische Verträge.⁶⁸⁷ WILLIAMSON (1990 S. 15) spricht von der „Verwendung von Nichtstandard-Vertragsverhandlungen zum Zwecke der Erreichung glaubhafter Vertragstreue. ... Viele Nichtstandard-

WILLIAMSON distanziert sich explizit von der Tradition des „Rechtszentrismus“. Er betont die Vorstellung des Vertrags als Rechtsrahmen statt als Rechtsregeln WILLIAMSON (1990 S. 234). „Die meisten Untersuchungen des Tausches nehmen an, daß es wirksame Rechtsvorschriften betreffend Vertragsstreitigkeiten gibt und diese von den Gerichten sachgerecht, scharfsinnig und mit geringen Kosten angewendet werden. Solche Annahmen sind bequem, denn sie entheben Anwälte und Ökonomen der Notwendigkeit, die Vielzahl von Möglichkeiten zu überprüfen, wie sich einzelne Tauschpartner den Kontrollmechanismen des Staates, ‚durch Vertrag entziehen‘ können, indem sie außergerichtliche Regelungen treffen. So kommt es zu einer Art Arbeitsteilung, derzufolge die Ökonomen sich mit den wirtschaftlichen Vorteilen von Spezialisierung und Tausch befassen, während die Juristen auf die technischen Einzelheiten des Vertragsrechts konzentriert sind“ (WILLIAMSON 1990 S. 23).

⁶⁸⁵ „Im Bedarfsfall [können] Schiedsleute ... [bestimmt werden], die das Vertrauen aller Vertragspartner genießen“ (VOIGT S. 110). Ausführlich zum neoklassischen Vertrag siehe WOLFF (1995 S. 35 f.).

⁶⁸⁶ Relationale Verträge lassen sich mit Hilfe spieltheoretischer Analysen untersuchen (vgl. hierzu VOSS 2002).

⁶⁸⁷ Siehe hierzu Abschnitt 3.2.

Vertragspraktiken dienen dem legitimen Zweck der Einsparung von Transaktionskosten.“ Es entstehen Kooperationen.

Eine weitere Art von Kontrollstruktur besteht durch vereinheitlichte Systeme. Die Transaktion wird vollständig „dem Markt entzogen und unternehmensintern so organisiert ..., dass sich eine Autoritätsbeziehung ergibt (vertikale Integration)“ (WILLIAMSON 1990 S. 85). Es entsteht mithin eine Hierarchie d.h. eine Unternehmung. Im Gegensatz zur Neoklassischen Theorie wird eine Unternehmung also nicht als Produktionsfunktion (als technologische Konstruktion) aufgefasst, sondern als Kontrollstruktur.

WILLIAMSON (1990 S. 119 ff.) unterscheidet bei der vertikalen Integration zwischen der „naheliegenden“ Integration von aufeinander folgenden Produktionsstufen und der „ausgefallenen“ Art der Integration: vorwärts (mit dem Vertrieb), rückwärts (mit der Rohstoffquelle) und lateral (mit den Lieferanten von Komponenten).

Insgesamt systematisiert WILLIAMSON (1990) die sich bietenden Möglichkeiten von Kontrollstrukturen in: Markt, Kooperation (Hybrid) und Hierarchie (Unternehmung)⁶⁸⁸. Tabelle 32 fasst seine Überlegungen im Anhalt an PICOT zusammen:

⁶⁸⁸ Die Begriffe Hierarchie und Unternehmung werden im Folgenden synonym verwendet.

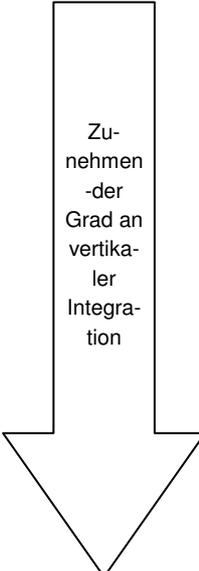
<p>Markt</p> <p>Einfacher Vertrag (Einkauf im Supermarkt)</p> <p>Dienstleistungsvertrag (zweiseitig: Verkauf mit schriftlichem Vertrag, dreiseitig: neoklassischer Vertrag)</p>	 <p>Zunehmen -der Grad an vertikaler Integra- tion</p>
<p>Kooperation</p> <p>Einfach (Lieferungsverträge, Kapitalbeteiligung an Lieferanten/Abnehmern, Joint Venture)</p> <p>Komplex (dynamische Netzwerke, Genossenschaften)</p>	
<p>Hierarchie</p> <p>Private Firma/Unternehmung (Stiftung, Gesellschaften)</p> <p>Öffentliche Verwaltung/Unternehmen (klassische Verwaltung, Eigenbetrieb, Aktiengesellschaft der öffentlichen Hand)</p>	

Tabelle 32: Beispiele für Kontrollstrukturen in Anlehnung an PICOT (1991 S. 340)

Die Kontrollstruktur Markt bedingt somit, dass die entsprechenden Güter oder Dienstleistungen über den Markt eingekauft werden („buy“). Bei einer Hierarchie erfolgt die Bereitstellung eigenständig („make“).⁶⁸⁹ Die Kooperation nimmt eine Zwischenstellung ein. Die obigen Ausführungen machen deutlich, dass Kontrollstrukturen vertragstheoretisch beschrieben werden können. Auch das Unternehmen kann, wie in der Agency-Theorie, als „Nexus von Verträgen“ aufgefasst werden; Kooperationsformen lassen sich differenzierter darstellen (vgl. hierzu WOLFF 1995 S. 33).

Nach WILLIAMSON (1990) lassen sich die Hauptunterschiede zwischen der Organisation über den Markt und über eine Hierarchie vereinfacht zusammenfassen in:⁶⁹⁰

⁶⁸⁹ Beim Markt erfolgt die Koordination von Transaktionen, also auf der Grundlage von Preisen. „Die Koordinationsleistung einer (Unternehmungs-) Hierarchie basiert auf Weisungen der Unternehmungsleitung gegenüber einer prinzipiell begrenzten Zahl von Organisationsmitgliedern“ (SYDOW 1992 S. 98).

⁶⁹⁰ Vgl. hierzu WILLIAMSON (1990 S. 102 f.). In seinem Artikel von 1988 (S. 574) bezeichnet er diesen Zusammenhang als „respective incentive-and-control syndromes“. In seinem Artikel 1991 arbeitet WILLIAMSON diese Unterschiede als autonome An-

- Die marktliche Organisation bewirkt eine schnelle Anpassung an veränderte Bedingungen durch hohe Anreize,⁶⁹¹ verfügt jedoch über eine geringere administrative Kontrolle
- Die interne Organisation verfügt über geringere marktliche Anreize, aber durch koordinierte Anpassung über größere administrative Kontrollmöglichkeiten.⁶⁹²

Diese Kontrollstrukturen bedingen den Einsatz, der im Abschnitt 3.4. herausgearbeiteten „institutionellen Elemente“, deren Nutzung die Gestaltung der Organisationsstruktur mit sich bringt.⁶⁹³ Im Sinne der Transaktionskostentheorie sollte die Kontrollstruktur (Markt, Hierarchie, Kooperation) gewählt werden, welche die mit einer arbeitsteiligen Leistungserstellung verbundenen Koordinations- und Motivationsprobleme durch Anreize und Kontrolle besser lösen kann als andere Alternativen, d.h. die geringere Transaktionskosten verursacht.⁶⁹⁴

passung (autonomous adaptation) und koordinierte Anpassung (coordinated adaptation) weiter aus.

⁶⁹¹ Die Erträge fließen dem Akteur vollständig zu (WILLIAMSON 1991 S. 278).

⁶⁹² Im Rahmen einer Unternehmung gibt es zahlreiche Möglichkeiten der Verhaltenskontrolle: unternehmensinterne Kontroll-, Steuerungs- und Sanktionsinstrumente sowie organisatorische Regeln z.B. über das Rechnungswesen und Budgetierungssysteme (welche das Entscheidungsverhalten der Akteure beobachten und beschränken). Ausführlicher hierzu siehe Abschnitt 3.4.3 zur Agency-Theorie sowie JENSEN/MECKLING (1976). Die Durchsetzung interner Verträge ist zudem meist günstiger, da kein Richter erforderlich ist. Zu weiteren Vorteilen und Schwierigkeiten von Hierarchien siehe WILLIAMSON (1973 S. 323 f.). WILLIAMSON (1994 S. 330) merkt an, dass die bürokratischen Verzerrungen noch wenig untersucht sind.

⁶⁹³ Kontrollstrukturen und Organisationsstrukturen könnten in diesem Sinne synonym verwendet werden. Da „Kontrollstrukturen“ jedoch ein Fachterminus der Transaktionskostentheorie ist, die Organisation kommunaler Forstbetriebe aber aus der Perspektive mehrerer Theorien betrachtet wird, wird im allgemeinen Textverlauf von Organisationsstrukturen gesprochen, bei der konkreten Anwendung der Transaktionskostentheorie jedoch der Begriff Kontrollstrukturen verwendet. Die „institutionellen Elemente“ sollen in diesem Theorienteil nicht noch einmal wiederholt werden. Im Sinne der Agency-Theorie und der Transaktionskostentheorie unterscheiden sie sich bezüglich ihrer Anwendung. Erstere Theorie fokussiert auf die ex-ante Anwendung, letztere auf die ex post Anwendung.

⁶⁹⁴ Ähnlich wie bei der Agency-Theorie könnte von Net-Transaktionskosten gesprochen werden, da die durch Opportunismus und beschränkte Rationalität verursachten Transaktionskosten nicht gänzlich durch Kontrollstrukturen vermieden werden können, da dies wiederum zu hohen Transaktionskosten mit sich bringen würde.

Zwischen Markt und Hierarchie gibt es ein breites Spektrum an Kontrollstrukturen (vgl. WOLFF 1995 S. 33). Unter einer Kooperation versteht man die Organisation zwischenbetrieblicher (bzw. überbetrieblicher) Beziehungen.⁶⁹⁵ „Die Frage ist .., wann die Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen unter gegebenen Rahmenbedingungen im Vergleich zur ‚isolierten‘ Leistungserstellung innerhalb eines Unternehmens bzw. zum Bezug einer Leistung vom Markt einen ökonomischen Mehrwert verspricht“ (PICOT et al. 2005 S. 173). Als wesentliche Kriterien nennen PICOT et al. (2005) Marktmacht und Effizienzvorteile durch die Einsparung von Transaktions- bzw. Agency-Kosten. Das Kriterium der Marktmacht lässt sich aus der Sicht des Monopolansatzes begründen, welcher die Ablösung des klassischen Markttausches durch komplexere Vertragsformen mit dem Streben nach Marktmacht begründet.⁶⁹⁶ In dieser Arbeit wird bei den Überlegungen zu Kooperationen der Effizienzansatz zur Erklärung verwendet. Im Bereich der horizontalen Kooperationen wird außerdem die Ebene der Produktionsallokation (vor allem Skalen- und Verbundvorteile) als Erklärungsansatz herangezogen. „Da ein Tradeoff von Skalen- und Verbundvorteilen einerseits und Transaktionskosteneinsparungen andererseits gelegentlich wichtig sein kann, müssen solche Tradeoffmöglichkeiten berücksichtigt werden“ (WILLIAMSON 1990 S. 147). Eine Kooperation wird meist mit Hilfe von relationalen Verträgen beschrieben und mit kooperativem Verhalten von Akteuren in Zusammenhang

⁶⁹⁵ Als Kooperation bezeichnen PICOT et al. (2005 S. 173) „die längerfristige, explizit vertraglich vereinbarte und kündbare Zusammenarbeit zwischen Unternehmen. Kooperationspartner rechtlich selbständig bleiben. Im Rahmen der vertraglichen Vereinbarung werden sowohl die Art und der Umfang der Zusammenarbeit als auch die Rechte und Pflichten der Vertragspartner geregelt.“ (z.B. Ressourceneinbringung und Gewinnverteilung); vgl. hierzu auch PICOT (1981). Der Kooperationsbegriff kann jedoch auch sehr viel weiter definiert werden, beispielsweise im Hinblick auf strategische Netzwerke. SYDOW (1992 S. 62) nennt in diesem Zusammenhang beispielsweise Franchisingverträge, langfristige Lieferverträge, Pachtverträge, Joint Venture-Verträge und Managementverträge. „Je langfristiger, organisierter und strategischer diese Kontraktbeziehungen aus der Sicht zumindest einer der beteiligten Unternehmungen sind, desto eher werden sie als strategische Netzwerkbeziehung bezeichnet“ (SYDOW 1992 S. 62). Ausführlich zu Strategischen Netzwerken siehe SYDOW (1992).

⁶⁹⁶ Marktmachtorientierte Kooperationsformen sind Kartelle und vertikale Bindungen. Bei letzteren bestehen vertragliche Bindungen zwischen Unternehmen z.B. zwischen Produzent und Händler. „Im Gegensatz zu vertikaler Integration wirken sich vertikale Bindungen auf die Wettbewerbssituation von Märkten aus“ (PICOT 2005 S. 175). Siehe hierzu das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung § 19.

gebracht.⁶⁹⁷ Auch Formen der Public Private Partnership können an dieser Stelle genannt werden.

Exkurs: Rechtsform

Die Rechtsform eines Unternehmens oder einer Kooperation beschreibt einen Teilbereich der Unternehmensverfassung.⁶⁹⁸ Verstanden als rechtlich-institutioneller Handlungsrahmen sind Rechtsformen „Organisationsmuster, die eine Vorabregelung wichtiger Konfliktfälle (z.B. Leistungsbefugnis, Information und Kontrolle, Gewinnverteilung, Haftung) zwischen den Beteiligten durch Einräumung spezifischer Rechte vornehmen und somit dazu beitragen, dass die Transaktionskosten niedriger gehalten werden können, als dies bei einem zunächst unregelmäßigem Zusammenschluß der Fall wäre“ (STEINER 1998 S. 75). Rechtsformen sind jeweils auf die Koordination einer unterschiedlichen Anzahl von Gesellschaftern und Gesellschafterzielvorstellungen zugeschnitten und daher mit spezifischen Handlungs- und Informationsrechten für die Gesellschafter ausgestattet. Durch die Wahl einer Rechtsform wird also die Anordnung der institutionellen Elemente einer Organisationsstruktur festgelegt⁶⁹⁹ und damit Unsicherheit reduziert, weil die Rechtsform einen Rahmen für Erwartungen hinsichtlich des Verhaltens des Partners darstellt. „Sind im Rahmen der Unternehmensverfassung weitere Interessen zu koordinieren (z.B. Arbeitnehmermitbestimmung), so dass auch deren rechtliche Ausgestaltung die Transaktionskosten der in der Organisation Unternehmung zusammengeschlossenen Wirtschaftssubjekte“ (STEINER 1998 S. 75 f.). Unterschiedliche Rechtsformen besitzen durch ihre Strukturen unterschiedliche Anreizmechanismen für die Mitarbeiter. „Das kann sich nicht nur auf die Anreize beziehen, die ganze Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen, sondern auch auf die Bereitschaft, in das eigene Humankapital zu investieren und sich damit weiter zu

⁶⁹⁷ Siehe hierzu ausführlich VOGT (1997). Zur Entwicklung von Kooperationsnormen siehe VOIGT (2002 S. 232 ff.).

⁶⁹⁸ Siehe hierzu Abschnitt 3.3.3. Rechtsformen können aus institutionenökonomischer Sicht als verschiedene institutionelle Arrangements angesehen werden (VOIGT 2002 S. 111).

⁶⁹⁹ Ausführlicher siehe Kapitel II 1.8.1, Abschnitt 3.3.3 zur Theorie der Verfügungsrechte und Abschnitt 3.4.3 zur Agency-Theorie, denn es geht vor allem um Vertretungskosten, die durch die Übertragung von Verfügungsrechten entstehen.

spezialisieren“ (VOIGT 2002 S.113 f.).⁷⁰⁰ Die Verfügungsrechtsstruktur einer Organisation muss also festgelegt werden, um effiziente Anreize für die einzelnen Beteiligten zu schaffen. „Dabei sind Transaktionskosten tunlichst einzusparen, und die Struktur muß im Ergebnis genügend flexibel sein, um die ex post entstehenden Kosten der Fehlanpassung, des Feilschens, der im nachhinein auftretenden Streitigkeiten, Kauttionen usw. in Grenzen zu halten“ (RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 195). Die Kontrollstruktur muss also eine gewisse Flexibilität erlauben. Dies kann beispielsweise dadurch erreicht werden, dass die Betriebsleitung das Recht erhält, ihrerseits über innerbetriebliches make-or-buy von Teilleistungen zu entscheiden.

Die Entscheidung für eine Rechtsform wird in der regulierten Marktwirtschaft auch durch die unterschiedliche Behandlung von Unternehmungen durch den Staat, z.B. durch Steuern und Subventionen, beeinflusst.⁷⁰¹ Einige Rechtsformen sind vom Gesetz vorgeschrieben.⁷⁰²

3.5.2 Unterteilung von Transaktionskosten und Vorstellung von Transaktionsmerkmalen

Die Transaktionskostentheorie konzentriert sich vor allem auf ex-post-Institutionen des Vertrages und geht davon aus, dass die Beherrschung und Überwachung von Vertragsbeziehungen primär durch Institutionen außergerichtlich erfolgt.⁷⁰³ Dabei wird die Frage gestellt: „Welche Beherrschungs-

⁷⁰⁰ Siehe hierzu Abschnitt 3.4.3 zur Agency-Theorie. VOIGT bezeichnet diesen Aspekt als den primär relevanten aus der Perspektive der Institutionenökonomik (VOIGT 2002 S. 112).

⁷⁰¹ Vgl. hierzu EGGERTSSON (1990). Bei kleinen und mittelständischen Unternehmen sind Steuern häufig das dominante Kriterium (vgl. STEINER 1998 S. 99).

⁷⁰² Weitere Gründe für die Wahl bestimmter Rechtsformen aus institutionenökonomischer Perspektive siehe EGGERTSSON (1990. S. 175 ff.). Zu einem Vergleich von Vor- und Nachteilen verschiedener Rechtsformen aus institutionenökonomischer Sicht siehe FAMA/JENSEN (1983 a, b), EGGERTSSON (1990 S. 175 ff.), PICOT (1981 S. 160 ff.), PICOT et al. (2005 S. 246 ff.). Für eine differenzierte Auflistung einiger dieser Unternehmenstypen, ergänzt um den Typ des staatlichen Unternehmens aus verfügungsrechtlicher Sicht, siehe PICOT/WOLFF (1994 S. 68 Abb. 3). Zu den Überlegungen zu Rechtsformen im Zusammenhang mit der Verteilung von Verfügungsrechten siehe Abschnitt 3.3.3 zur Theorie der Verfügungsrechte.

⁷⁰³ „Die Transaktionskostentheorie behauptet, es sei unmöglich, die gesamte Verhandlungstätigkeit in der Vorvertragsphase, also ex ante, unterzubringen. Vielmehr finden durchgehend Verhandlungen statt – von daher gewinnen die Institutionen der außergerichtlichen Regelung und die Untersuchung des Vertrags in seinem vollen Umfang ihre kriti-

und Überwachungssysteme sind für welche Arten von Transaktionen brauchbarer?“ (WILLIAMSON 1990 S. 52) Die Wahl soll dabei auf jene fallen, die mit den geringeren Transaktionskosten verbunden sind. Das Effizienzkriterium sind demnach die Transaktionskosten, die Aktionsvariable ist die Wahl der Kontrollstrukturen durch die „Wahl von Verträgen mit unterschiedlicher Bindungsintensität“ (PICOT et al. 2005 S. 142).

Transaktionskostenarten

Transaktionskosten können nun verschiedenen Stadien der Vertragsgestaltung zugeordnet werden, die grob in ex-ante- und ex-post-Transaktionskosten gegliedert werden können, wie in Tabelle 33 dargestellt:⁷⁰⁴

sche ökonomische Bedeutung“ (WILLIAMSON 1990 S. 33). WILLIAMSON betont aber auch die Notwendigkeit, Anreizsystemen ex ante Aufmerksamkeit zu schenken (WILLIAMSON 1990 S. 235 f.): „Allgemeiner gesagt, sollten Verträge in ihrem vollen Umfang untersucht werden mit besonderer Berücksichtigung ihrer Beherrschungs- und Überwachungseffekte.“

⁷⁰⁴ Um die Kosten besser erfassen und vergleichen zu können, wurde von der Verfasserin eine vereinfachte Systematik aus verschiedenen Systematiken in Anlehnung an WILLIAMSON (1990 S. 22 ff.), PICOT et al. (2005 S. 57), RICHTER/FURUBOTN (2003 S. 65. ff.) zusammengestellt. In Bezug auf die Kategorie fixe/ variable Kosten lassen sich Erhaltungs- und Anpassungskosten nicht eindeutig zuordnen. WILLIAMSON (1990 S. 24, 325) zählt die Kosten der Einrichtung der Kontrollsysteme zu den ex-post-Kosten.

	Überbegriff	Bedeutung	Charakter
	Ex-ante-Transaktionskosten	Einrichtungskosten	Set-up-Kosten mit fixem Charakter, d.h. „versunkene Kosten“, d.h. die spezifischen Investitionen im Zuge der Einrichtung bzw. Bereitstellung von Institutionen
Unter-gliederung		Anbahnung	Informationsbeschaffung und -verarbeitung, Reise, Beratung, Kommunikation, Messkosten, Planung, Vertragsentwurf
		Entscheidungskosten	Verhandlungskosten, Rechtsberatung, Vereinbarung, Abstimmung innerhalb der Unternehmung
		Abwicklungskosten	Steuerung des Tauschprozesses, Managementkosten der Führung und Koordination
		Notwendige Investitionen	Investitionen zur Etablierung von Überwachungsstrukturen (z.B. EDV für das Rechnungswesen).
	Ex-post-Transaktionskosten	zur Absicherung einer Vereinbarung	Kosten mit variablem Charakter, die abhängig sind von Anzahl oder Umfang der Transaktionen
Unter-gliederung		Erhaltungs- und Anpassungskosten	Zusatzkosten aufgrund nachträglicher Qualitäts-, Mengen-, Preis- oder Terminänderungen, Kosten durch Korrekturen von Fehlentwicklungen, Steuern
		Betriebskosten	„Unterhaltung“ der Kontrollstrukturen zur Überwachung Durchsetzung von Vereinbarungen

Tabelle 33: Systematisierungsmöglichkeit von Transaktionskosten

Geht es bei den Organisationsüberlegungen um die Reorganisation bestehender Strukturen, so können die ex ante Kosten auch als „Produktionskosten einer Organisationsänderung“ bezeichnet werden.⁷⁰⁵ Hinzu kommen die Kosten durch Reibungsverluste (Koordinations- und Motivationskosten), die wieder auf menschliche Unvollkommenheit zurückzuführen sind (vgl. Abschnitt 3.2.). Als Spielart des Opportunismus ist in diesem Zusammenhang das Rent Seeking zu benennen - als bewusster Prozess von Akteuren, Entscheidungen zu ihren eigenen Gunsten zu beeinflussen. Diese Beeinflussungsaktivitäten verursachen Kosten.⁷⁰⁶ Bei dieser Betrachtungsweise geht es um strategisches Handeln von

⁷⁰⁵ In Anlehnung an PICOT et al. (2005 S. 393).

⁷⁰⁶ Siehe hierzu MIGROM/ROBERTS (1992 S. 270). Durch Rent Seeking motivierte Handlungen sind z.B. Lob, Drohung, Sabotage. Unter Rente versteht man in diesem Zusammenhang die „Differenz zwischen dem Entgelt, das ein Transaktionspartner tatsächlich erhält, damit er in eine Leistungsbeziehung eintritt, und dem Betrag, der mindestens

Mitarbeitern, d.h. den bewussten Versuch der Einflussnahme auf andere Personen.⁷⁰⁷ Die Beeinflussungsmöglichkeiten basieren auf verschiedenen Machtgrundlagen d.h. den Möglichkeiten, Veränderungen hervorzurufen – beispielsweise, wenn der Akteur von Umverteilungsentscheidungen betroffen ist und Kommunikationswege zu Entscheidungsträgern bestehen. Diese Kosten können nach PICOT et al. (2005) einen wesentlichen Bestandteil der Reorganisationskosten ausmachen, wenn „infolge .. [von] Beeinflussungsversuche[n] ineffiziente Reorganisationsvorhaben durchgeführt werden oder effiziente Reorganisationsvorhaben unterbleiben. ... [Es] besteht die Gefahr, dass die Summe der Reorganisationskosten die Höhe der Effizienzvorteile übersteigt. In diesem Fall wäre es vorteilhafter, das Reorganisationsvorhaben erst gar nicht durchzuführen“ (PICOT et al. 2005 S. 396). Um diese Beeinflussungskosten gering zu halten, ist es notwendig, die individuellen Präferenzstrukturen von Mitarbeitern zu berücksichtigen und entsprechende Anreize zu effizientem Verhalten zu schaffen.⁷⁰⁸

Da die Ausgangsposition in dieser Arbeit ein bestehender Betrieb in einer bestimmten Organisationsstruktur ist, werden daher die ex-ante-Transaktionskosten wie folgt unterteilt:

(1) Ex-ante-Transaktionskosten:

- Produktionskosten einer Organisationsänderung
- Beeinflussungskosten

Erstere sind theoretisch monetär erfassbar, während letztere schwer quantifizierbar sind.⁷⁰⁹ Hilfreich kann es bereits sein, sich der Existenz solchen

erforderlich wäre, damit dieser Transaktionspanter in die Leistungsbeziehung eintritt. Eine Rente ist somit das über die Opportunismuskosten der Ressourcenbereitstellung hinausgehende Entgelt“ (PICOT et al. 2005 S. 393). Ausführlich zu strategischem Verhalten von Akteuren bei Reorganisationen siehe FREUDENBERG (1999).

⁷⁰⁷ Ausführlich zu den Möglichkeiten siehe PICOT et al. (1999 S. 54 ff.).

⁷⁰⁸ Siehe hierzu PICOT et al. (1999 S. 56 ff.) sowie zur individuellen Präferenzstruktur Abschnitt 3.4.4 Zu den Möglichkeiten, diesem Problem zu begegnen durch Zuordnung von Entscheidungs- und Handlungsrechten (Einbindung der Mitarbeiter, Einbindung externer Berater), Anreize, Controlling, Kommunikation, Aktivierung von Normen, Training und Timing siehe PICOT et al. (1999 S. 97 ff.). Aus spieltheoretischer Perspektive siehe WOLFF (1999).

⁷⁰⁹ Auch die „Produktionskosten einer Organisationsänderung“ sind oft schwer erfassbar. Dies gilt vor allem für die Erfassung der anfallenden Verwaltungskosten bei öffentlichen Verwaltungen, da eine Dokumentation der Arbeitszeiten für die Einrichtung der alterna-

Kosten bewusst zu sein und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen (z.B. Einschalten eines externen Beraters). Entsprechend dieser Kategorisierung werden auch die ex-post-Transaktionskosten unterteilt:

(2) Ex-post-Transaktionskosten:

- Absicherungs- und sonstige Erhaltungskosten
- Verbleibende Wohlfahrtsverluste

Unter den Absicherungs- und sonstigen Erhaltungskosten werden die theoretisch quantifizierbaren Erhaltung- und Betriebskosten verstanden, während die verbleibenden Wohlfahrtsverluste in Anlehnung an die Terminologie der Agency-Theorie zu den Kosten gerechnet werden, die entstehen, weil über die Kontrollstrukturen nicht alle Verhaltensweisen kontrolliert werden können bzw. die Nutzung bestimmter Kontrollstrukturen prohibitiv hohe Kosten verursachen würde.⁷¹⁰

Die Produktionskosten einer Organisationsänderung und die Absicherungskosten können leichter ermittelt werden, wenn sie in den in Tabelle 34 aufgeführten Kategorien erfasst werden.

Kostenebene	Unterteilung	Quantifizierbarkeit
Ex-ante-Transaktionskosten	Produktionskosten einer Organisationsänderung bzw. Einrichtungs- bzw. Änderungskosten vertraglicher Beziehungen	Größtenteils
	Beeinflussungskosten	Schwierig
Ex-post-Transaktionskosten	Absicherungskosten	Größtenteils
	Sonstige Erhaltungskosten	Größtenteils
	Verbleibende Wohlfahrtsverluste	Schwierig

Tabelle 34: Quantifizierbarkeit von Transaktionskosten

tiven Organisationsform des Personals fehlt. Auch der Aufwand bei der Vertragsüberwachung ist schwer zu quantifizieren. „Eine präzise Quantifizierung dieser Kosten für alternative Gestaltungsmodelle ist nicht immer möglich, und man wird sich vielfach mit Approximationen begnügen müssen, was zu einer Reduzierung der Entscheidungsrelevanz der Aussagen führen kann“ (STEINER 1998 S. 104).

⁷¹⁰ Vgl. hierzu die Ausführung zu den Net-Agency-Kosten in Abschnitt 3.4.1. Die hier vorgenommene Einteilung der Transaktionskosten wurde in Anhalt auf die Problemstellung vorgenommen.

Die Messung von Transaktionskosten ist im allgemeinen schon deshalb problematisch, da diese sehr schwer von den Produktionskosten zu trennen sind. Die Höhe der Transaktionskosten hängt dabei unter anderem vom individuellen Verhalten ab; dies betrifft auch die Akteure am Markt.⁷¹¹ Transaktionskosten wird daher vor allem ein heuristischer Wert zugeschrieben.⁷¹² Nach WILLIAMSON (1990) wird die Schwierigkeit der Messung von Transaktionskosten jedoch durch den Vergleich von institutionellen Alternativen verringert:

„Allerdings wird diese Schwierigkeit dadurch verringert, dass Transaktionskosten immer in einem Institutionenvergleich veranschlagt werden, indem eine Art von Vertragschluß mit einer anderen verglichen wird. Dementsprechend kommt es auf die Differenz zwischen den Transaktionskosten an, nicht auf die absolute Höhe.“ (WILLIAMSON 1990 S. 25)

⁷¹¹ “(...) Für die innere Organisation einer “Hierarchie” [spielen] die sozialen Beziehungen genauso eine Rolle .. wie für die innere Organisation des Marktes“ (RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 57).

⁷¹² Ähnlich siehe Abschnitt 3.4.1 zur Agency-Theorie. „Lange Zeit haben die Vertreter der NIÖ gar nicht versucht, Transaktionskosten (empirisch) zu quantifizieren. Dem Begriff wurde lediglich eine konzeptionelle oder heuristische Funktion zugewiesen und die mangelnde empirische Testbarkeit wurde gar nicht als Problem aufgefaßt“ (VOIGT 2002 S. 86). Aber es gibt immer noch wenig empirische Studien. VOIGT (2002) nennt in diesem Zusammenhang die Gründe nach BEHAM und BEHAM (1998): „1. Es gibt keine Einigkeit darüber, wie Transaktionskosten genau abzugrenzen seien; 2. Die Schätzung von Transaktionskosten ist schwierig, weil sie häufig gemeinsam mit Transformationskosten (gleich Produktionskosten) anfallen und deshalb von diesen getrennt werden müssen; 3. Wenn Transaktionskosten prohibitiv werden, finden überhaupt keine Transaktionen statt; Transaktionskosten fallen dann nicht an; 4. Das „Gesetz des einheitlichen Preises“ [„Darunter wird die Tendenz verstanden, daß Preise für identische Güter sich – nach Berücksichtigung von Transportkosten – stets angleichen. Werden unterschiedliche Preise beobachtet, dann besteht Anreiz zu Arbitragegeschäften; sie führen dazu, daß Preise sich angleichen.“] gilt in bezug auf Transaktionskosten nicht, weil sie akteurspezifisch anfallen, also subjektive Kosten und damit schlecht objektivierbar sind“ (VOIGT 2002 S. 87). „Ein eindeutiges Effizienzkriterium, vergleichbar dem der neoklassischen Theorie, dürfte es also für eine Welt positiver Transaktionskosten nicht geben“ ((RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 79). Nach RICHTER und FURUBOTN (2003 S. 70) gewinnt der Transaktionskostenansatz auch außerhalb der eigentlichen Institutionenökonomik zunehmend an Bedeutung z.B. in der Kostenrechnung (Überprüfung von Gemeinkosten). „Es wird behauptet, daß für den größten Teil der Gemeinkosten Transaktionskosten verantwortlich sind und dass infolgedessen das Geheimnis der Eindämmung der Gemeinkosten die Überwachung jener Transaktionstätigkeit ist, die die Gemeinkosten hinauftreiben“ (RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 62). RICHTER und FURUBOTN (2003 S. 65) unterscheiden zur Quantifizierung von Transaktionskosten zwischen eigenen oder nichtbezahlten Transaktionstätigkeiten und bezahlte Transaktionstätigkeiten oder Transaktionsleistungen (erscheinen in der Volkseinkommensrechnung). Zu Beispielen von Messungen siehe nachfolgenden Text.

An dieser Stelle kommen die Merkmale der betrachteten Transaktionen ins Spiel, die Hinweise auf diese Kosten in Verbindung mit einer bestimmten Kontrollstruktur geben können.

Merkmale von Transaktionen

Merkmale nach WILLIAMSON

Transaktionen unterscheiden sich nach WILLIAMSON (1990 S. 59) hauptsächlich in drei Dimensionen bzw. Merkmalen: Faktorspezifität, Unsicherheit und Häufigkeit, die wiederum im Zusammenhang mit der Ausgangssituation stehen, in der die Transaktionen stattfinden.

Spezifität:

Dabei handelt es sich um die Spezifität einer Investition in einen bestimmten Faktor.⁷¹³ WILLIAMSON (1990 S. 108 ff.) unterscheidet vier Arten von Spezifitäten:

- Standortspezifität (Site specificity): Investitionen der Transaktionspartner in ortsgebundene Einrichtungen (z.B. in spezifische Anlagen)
- Sachkapitalspezifität (Physical asset specificity): Investitionen in spezifische Maschinen und Technologien
- Humankapitalspezifität (Human asset specificity): Investitionen der Transaktionspartner in spezifische Mitarbeiterqualifikationen (z.B. Know-how, Personalqualifikation)
- Zweckgebundene Sachwerte (Dedicated assets): Investitionen in nichtspezifische Anlagen, die aber nur für die geplante Transaktion erfolgen und bei deren Wegfall Überkapazitäten entstehen

⁷¹³ Eine Leistung ist dann spezifisch, wenn zu ihrer Erstellung bestimmte Ressourcen notwendig sind, die nicht oder nur unter großen Verlusten einer anderen Verwendung zugeführt werden können (PICOT/WOLFF 1994 S. 77). Im Folgenden wird der Begriff „Spezifität“ statt Faktorspezifität verwendet.

Ein Extremfall in Verbindung mit spezifischen Investitionen ist die „fundamentale Transformation“ nach WILLIAMSON (1990 S. 70 ff.). Dabei entstehen transaktionskostenspezifische Vorteile erst während der Vertragsbeziehung. Angesprochen ist damit vor allem transaktionsspezifisches Humankapital; Vorteile entstehen hier z.B. durch Lerneffekte.⁷¹⁴

Unsicherheit:

Unsicherheit ist auch in der Neoklassik ein tauschrelevanter Faktor (Marktunsicherheit). Man kann unterscheiden zwischen Verhaltensunsicherheit (innere Unsicherheit) aufgrund der Möglichkeit opportunistischen Verhaltens des Vertragspartners und Unsicherheit, die sich durch äußere Bedingungen ergibt z.B. Marktverhalten oder Gesetzesänderungen (ausführlicher hierzu die Abschnitte 3.4.1 und 3.4.2) WILLIAMSON geht in seinem Ansatz davon aus, dass Unsicherheit bei fast jeder Transaktion in relevantem Umfang vorliegt (vgl. WILLIAMSON 1990 S. 89).

Häufigkeit:

WILLIAMSON (1990 S. 69, 89) unterscheidet zwischen wiederholten und gelegentlichen Transaktionen. Er nennt die Relevanz des Kriteriums Häufigkeit in Zusammenhang mit der Rentabilität von spezialisierten Kontrollstrukturen, die hohe Kosten verursachen, welche aber durch ihren Nutzen und ihren Auslastungsgrad zu rechtfertigen sind.

WILLIAMSON spannt eine Dreierkonstellation zwischen den Merkmalen, insbesondere zwischen der Spezifität, den Transaktionskosten und den Kontrollstruk-

⁷¹⁴ Ein Beispiel für „fundamentale Transformation“ ist bereits in Zusammenhang mit dem „hold up“ Risiko genannt worden (siehe Abschnitt 3.4.1 zur Agency-Theorie): Ein Firmeninhaber, der für einen Auftrag eine Kapazitätserweiterung durch eine spezifische Investition vornehmen müsste, muss damit rechnen, dass nach der Investition der Auftraggeber sich möglichst viel von der Quasi-Rente anzueignen versucht z.B. durch Senkung des Preises. Die Probleme bei beidseitiger spezifischer Investition können durch das Gefangenendilemma dargestellt werden. Vgl. hierzu WOLFF (1995 S. 67 ff.). Zum Gefangenendilemma siehe AXELROD (1991).

turen auf. „Die stark ausgeprägten Anreize von Märkten ... begünstigen eine strenge Produktionskostenkontrolle, aber mit zunehmender wechselseitiger Abhängigkeit der Partner voneinander erschweren sie eine Anpassung. Dieser zweitgenannte Effekt ist eine Folge der fundamentalen Transformation, die mit steigender Faktorspezifität eintritt“ (WILLIAMSON 1990 S. 103). Er folgert daraus:

„Somit wird der Bezug über den Markt als Beschaffungsmodus dort vorgezogen, wo die Faktorspezifität gering ist – wegen der Anreiz- und Bürokratiemängel interner Organisation im Hinblick auf die Produktionskostenkontrolle. Hingegen wird der internen Organisation dort der Vorzug gegeben, wo die Faktorspezifität groß ist, weil unter solchen Umständen die bilaterale Abhängigkeit sehr erheblich ist und stark ausgeprägte Anreize den Vollzug adaptiver, sequentieller Anpassungen an Störungen weniger leicht machen.“ WILLIAMSON 1990 S. 103 f.715

Im letzteren Fall erweist sich eine vertragliche Fixierung aller Leistungsdetails und Eventualitäten als zu aufwendig und kostspielig. „Mit zunehmender Spezifität der Leistungen erhöhen sich die gegenseitigen Abhängigkeiten und Sicherungsbedürfnisse zwischen den beteiligten Kontaktpartnern (...). Die Erstellung spezifischer Leistungen verlangt daher einen stabilen und integrativen organisatorischen Rahmen wie Arbeitsverträge oder langfristige Lieferverträge“ (PICOT/WOLFF 1994 S. 6). Bei hoher Spezifität sollte daher eine vertikale Integration vorgenommen werden.⁷¹⁶

Zur Ermittlung der Spezifität und deren Auswirkung auf die Vertragsgestaltung werden unterschiedliche Untersuchungsmethoden verwendet. Neben Fallstudien und Untersuchungen vertraglicher Einzelheiten sind hier auch statistische Modelle zu nennen, welche die Möglichkeiten unterschiedlicher Organisationsformen gegeneinander abwägen (etwa Modelle zur Analyse von Querschnittsdaten).⁷¹⁷ Dazu werden vor allem Logit- und Probit-Modelle herangezogen.⁷¹⁸

⁷¹⁵ Mit anderen Worten: „Marktlösungen [sind] vor allem für Transaktionen geeignet, die keine transaktionskostenspezifische Investitionen erfordern, leicht zugänglich und leicht spezifizierbar sind, während organisationsinterne Lösungen sich empfehlen, wenn hohe Unsicherheiten bestehen, intensive Austauschbeziehungen und hohe transaktionskostenspezifische Investitionen notwendig sind“ (WEGENER 2002 S.18).

⁷¹⁶ Eine Übersicht zu konkreten Empfehlungen der Vertragsgestaltung in Abhängigkeit von Spezifität und Häufigkeit von Investitionen siehe WILLIAMSON (1990 S. 89).

⁷¹⁷ Zu den Möglichkeiten der Ermittlung von Faktorspezifität siehe WILLIAMSON (1990 S. 118).

⁷¹⁸ Multivariate Probitmodelle erlauben die simultane Schätzung der verschiedenen Fremdvergabeentscheidungen von Unternehmen (<http://bibserv7.bib.uni-mannheim.de/madoc/volltexte/2004/433/pdf/dp0211.pdf> 7). Untersuchungen mit Logit-

Von anderen Wissenschaftlern werden noch weitere Merkmale von Transaktionen benannt, die einen Einfluss auf Transaktionskosten in Verbindung mit Kontrollstrukturen besitzen.

Messbarkeit nach BAZEL

BAZEL (1982) hebt die „Messbarkeit“ des Nutzens als wichtiges Merkmal von Transaktionen hervor.⁷¹⁹ Ein Tausch wird nur dann erfolgen, wenn der Nutzen für den einzelnen im Nachhinein größer ist. Um dies festzustellen, muss der Nutzen messbar sein. Dazu müssen alle relevanten Attribute bzw. Eigenschaften eines Gutes oder einer Leistung bekannt sein. Je nach der Schwierigkeit, diese zu messen, entstehen Kosten: Zum einen bei der Messung an sich,⁷²⁰ zum anderen, da der Tauschpartner Anreize und Möglichkeiten hat, sich opportunistisch zu verhalten. Sind die Messprobleme groß, kann eine vertikale Integration die „günstigere“ Variante der Erstellung bzw. Erbringung sein.⁷²¹ Als Möglichkeiten zur Reduktion von Messkosten nennt BAZEL (1982) unter anderem Garantien und Markennamen.⁷²²

Messbarkeit ist eine Voraussetzung für die Kontrollierbarkeit sowohl der Leistungserbringung als auch der Ergebnisse. Je nach Aufwand für die Messung entstehen entsprechende Transaktionskosten. Messprobleme entstehen aufgrund

Modellen siehe beispielsweise BECKMANN (2000 S. 216 ff.) zum institutionellen Wandel in der Landwirtschaft; HOBBS (2001) in einer Studie zu Lebend- und Todtransport von Vieh, in der er empirisch zeigt, dass die Entscheidung zwischen beiden Alternativen stark von Transaktionskosten abhängig ist. Zu seiner Methodik bemerkt er allerdings selbst: „They [transaction costs] must first be identified and defined and then appropriate measurements obtained. This may require the collection of primary data and the construction of proxy variables. The former can be both time consuming and expensive. However, in the absence of publicly available sources of information on transaction costs, this would appear to yield the best results for the researcher“ (HOBBS 2001 S. 1094). Siehe auch ANTINORI und RAUSSER (2001) zu der Anwendung eines Logit-Modells zur Entscheidung von Gemeinden in Mexiko zur vertikalen Integration der Holzverarbeitung.

⁷¹⁹ WILLIAMSON (1990 S. 28, 91 ff.) bezeichnet der Messkostenansatz als den zweiten Ansatz der ökonomischen Transaktionskostentheorie.

⁷²⁰ Durch Messprobleme werden Such- und Kontrollkosten bei der Leistungs- und Qualitätsbewertung in die Höhe getrieben.

⁷²¹ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 3.4.1 zu ergebnis- versus verhaltensorientierten Verträgen sowie die Ausführungen zur Messbarkeit.

⁷²² Siehe hierzu Abschnitt 3.4.1 zu Signalkosten des Agenten.

technischer Schwierigkeiten, fehlender Bewertungsmaßstäbe oder wegen eines zu hohen Kostenaufwands durch externe und interne Unsicherheiten.

Im Zusammenhang mit der Messbarkeit des Nutzens bzw. der Attribute einer Leistung sei auf das oft genannte Entscheidungskriterium der Produktqualität eines Gutes oder einer Leistung hingewiesen.⁷²³ Die Qualität ist ein Attribut, dessen Sicherstellung über seine Messung erfolgt und das damit durch das Charakteristikum der Messbarkeit einer Transaktion miterfasst wird. Daher wird dieser Aspekt hier nicht gesondert behandelt.⁷²⁴

Strategische Bedeutung nach PICOT⁷²⁵

Eine mit einer Transaktion verbundene Aufgabenstellung ist von strategischer Bedeutung, wenn sie ein „unverzichtbares Mittel zur Erreichung vorgelagerter politischer Ziele“ ist (PICOT/WOLFF 1994 S. 77). Von großer strategischer Bedeutung ist eine Leistung zum einen in Bezug auf die Rolle am Markt, aber auch wenn die Bedeutung für Auftraggeber an sich groß ist. Wird die Erfüllung einer strategisch wichtigen Aufgabe fremdvergeben, kann es passieren, dass eine „hold up“-Situation (siehe Abschnitt 3.4.1) entsteht. Dies wird umso bedeutungsvoller, je spezifischer die Transaktion ist, da dann der Auftraggeber in ein ausnutzbares Abhängigkeitsverhältnis geraten kann. PICOT und WOLFF (1994 S. 81) folgern daraus: bei „strategisch wenig bedeutsamen Leistungen bieten sich unabhängig von der Spezifität der Leistung eher klassische Verträge an, bei strategisch wichtigen Leistungen dagegen eher relationale.“ In Kombination mit Spezifität folgern sie:

„Leistungen mit niedrigem Spezifitätsgrad und geringer strategischer Bedeutung sollten ... tendenziell fremdbezogen werden, während hochspezifische und strategisch wichtige Leistungen eher selbst zu erstellen sind.“ (PICOT/WOLFF 1994 S. 61)⁷²⁶

⁷²³ Vgl. z.B. DAMKOWSKI/PRECHT (1995 S. 70).

⁷²⁴ Vgl. zu Messkosten auch PICOT (1989), der im Zusammenhang mit Informations- und Kommunikationssystemen den Begriff Beschreibungsprobleme benutzt.

⁷²⁵ PICOT (1991 S. 346) nennt die strategische Bedeutung neben der Spezifität, „die zweite für die Transaktionskostenanalyse herausragende Eigenschaft ... von Leistungen bzw. Teilleistungen.“

⁷²⁶ Bei hoher strategischer Bedeutung wird von ihnen eine Normierung und Regulierung durch die Rechtsetzung als notwendig erachtet. Für die weiteren Kombinationsmöglichkeiten empfehlen PICOT und WOLFF (1994 S. 77 ff.) Formen der Kooperation. Out-

Transaktionsatmosphäre nach PICOT, DIETL und FRANCK

Die Transaktionsatmosphäre wird geprägt durch soziokulturelle (z.B. gemeinsame Werte und Normen) und technische Faktoren (z.B. moderne Informations- und Kommunikationssysteme), die Einfluss auf die Transaktionskosten haben können (PICOT et al. 2005 S. 61 f).⁷²⁷ Die Transaktionsatmosphäre kann durch die Häufigkeit einer Transaktion beeinflusst werden und selbst wiederum die Unsicherheit einer Transaktion reduzieren. Durch die Transaktionsatmosphäre finden informelle Institutionen Eingang in die Betrachtung der Transaktionskostentheorie (z.B. durch Unternehmenskultur).

Auch WILLIAMSON hat 1973 von der Atmosphäre als einem „human factor“ neben beschränkter Rationalität und Opportunismus gesprochen, da Individuen nicht immer nur geldliche Ziele maximieren wollen.⁷²⁸ Letztendlich wird ein Teil der Transaktionsatmosphäre von WILLIAMSON als Institutional Environment betrachtet (siehe Abschnitt 3.4.4).

Die Bedeutung der soeben benannten Merkmale in komplementärer und substituierender Weise wird weiter unten in Bezug auf kommunale Forstbetriebe ausführlich diskutiert.

3.5.3 Organisatorische Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Forstbetriebe im Lichte der Transaktionskostentheorie

Unter Heranziehen der Transaktionskostentheorie wird deutlich, dass die Überlegungen zum Einsatz der Betriebsleitung und der Wahl der Organisationsform

sourcing empfehlen sie z.B. für Aufgaben mit hoher fachlicher Spezifität bei geringer strategischer Bedeutung (PICOT/WOLFF 1994 S. 87), so können z.B. privatrechtliche Flexibilitätsspielräume bezüglich der Entlohnung geschaffen werden.

⁷²⁷ Vgl. hierzu die Ausführung zu den weichen Eigentumssurrogaten in Abschnitt 3.4.4.

⁷²⁸ “In addition, preferences for atmosphere may include individuals to forego material gains for nonpecuniary satisfactions if the modes or practices are regarded as oppressive or otherwise repugnant” (WILLIAMSON 1973 S. 317). In seinen Artikel „Exit and Voice in Relation to Markets and Hierarchie“ spricht WILLIAMSON im Zusammenhang mit der Atmosphäre auch von Qualität des Lebens am Arbeitsplatz (WILLIAMSON 1976 S. 375). In seinem Artikel von 1999 spricht WILLIAMSON von der Erfordernis von Redlichkeit und Loyalität in bestimmten Situationen. Er bezieht sich dabei auf „sovereign“.

durch die make-or-buy Frage verbunden sind.⁷²⁹ Damit verbunden ist ebenfalls die Wahl der Nutzung der institutionellen Elemente, die im Abschnitt 3.4. ausführlich dargestellt wurden.

Für eine Kommune ergeben sich daraus die in Abb. 23 aufgeführten folgenden Möglichkeiten, die Betriebsleitung ihres Forstbetriebs ausführen zu lassen:

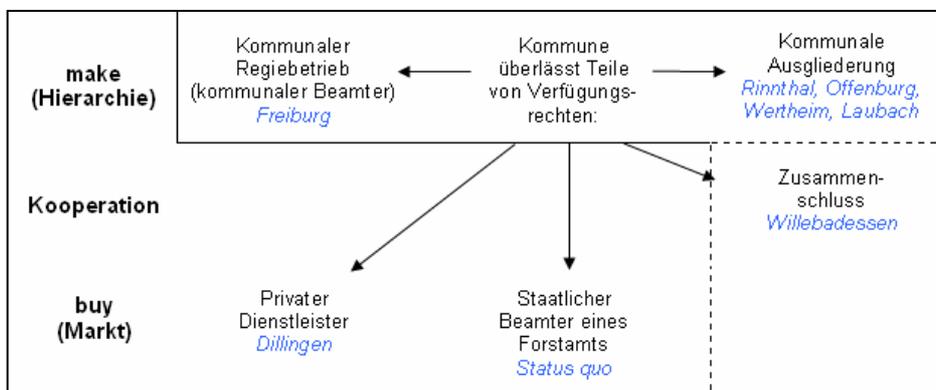


Abbildung 23: Grundlegende Entscheidung der Kommune: Hierarchie, Kooperation oder Markt? (Kursiv: Beispiele aus der Praxis)

„Make“ bedeutet die „Eigenerstellung“ der Betriebsleitung durch kommunale Beamte bzw. Angestellte. Eine kommunale Ausgliederung wird hier ebenfalls der Eigenerstellung zugeordnet – unabhängig davon, wer die Leitung übernimmt. Entsprechende Strukturen, in Abhängigkeit von der Rechtsform, binden die Leitung an die Kommune. Entscheidet sich eine Kommune für eine Bewirtschaftung des Forstbetriebs innerhalb einer Hierarchie, jedoch nicht im Rahmen eines Regiebetriebs, so muss sie bestimmen, welche alternative Rechtsform die Rahmenbedingungen für den Betrieb nach außen und nach innen festlegen soll.⁷³⁰ Ein kommunaler Betrieb ist durch die Ausweisung eines Sondervermö-

⁷²⁹ Bei dieser Betrachtung geht es nicht um das Outsourcen von bestimmten Einzelleistungen im Forstbetrieb - dies ist eine innerbetriebliche Entscheidung - sondern um die Ausgliederung bzw. Vergabe der Betriebsleitung.

⁷³⁰ Bei der Entscheidung über Rechtsformänderung stehen der Kommune verschiedene Möglichkeiten seitens der deutschen Gesetzgebung offen, die sich hinsichtlich ihrer rechtlichen, finanzwirtschaftlichen und organisatorischen Selbständigkeit unterscheiden (siehe hierzu Kapitel II 1.8.1). Ausführlich zu den Möglichkeiten kommunaler Forstbetriebe siehe RUPPERT (2002).

gens und dessen gesonderte Bewirtschaftung mit sehr viel mehr Kompetenzen ausgestattet als ein Regiebetrieb; in welchem Maße, hängt von verschiedenen Faktoren ab.⁷³¹ Dabei können ähnliche Probleme auftreten wie bei der Entscheidung für die Eigenerstellung, welche jedoch durch Kontrollstrukturen, die die entsprechende Rechtsform festsetzt, vermindert werden. Innerhalb einer solchen Ausgliederung kann es durch die Übertragung entsprechender Kompetenzen wieder zu „make-or-buy“-Entscheidungen kommen, wenn die Leitung des Betriebs selbständig entscheiden kann, ob sie Arbeiten an Dritte vergibt.

Die „buy“-Entscheidung beinhaltet die Alternativen, ein privates Dienstleistungsunternehmen, ein staatliches Forstamt oder eine weitere eigenständige Institution wie einen Zusammenschluss (z.B. eine Forstbetriebsgemeinschaft (FBG)) mit der Leitung zu beauftragen. Bei einem Zusammenschluss hat die Kommune gewisse Einflussnahmemöglichkeiten, die wiederum von den Kontrollstrukturen der gewählten Rechtsform abhängen. Im Bereich der Kooperation gibt es diverse Möglichkeiten der Zusammenschlüsse zur Betriebsführung, von Kooperationsvereinbarungen mit anderen Kommunen, Privaten oder dem Staat über Zweckverbände bis hin zu den genannten FBGen, die in einer bestimmten Rechtsform geführt werden⁷³² (Tabelle 35).

⁷³¹ Siehe hierzu Abschnitt 3.3.3 zur Theorie der Verfügungsrechte.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, das Verhältnis zwischen der Kommune und dem Forstbetrieb durch Kontraktmanagement zu organisieren (siehe Kapitel II 1.8.3). Die Kontrakte können als relationale Verträge kategorisiert werden.

⁷³² Zu den Möglichkeiten von Public Private Partnerships siehe RUPPERT (2002).

	Status quo	Alternativen
Betriebsleitung	Staatlicher Beamter	Kommunaler Beamter
		Kommunaler Angestellter
		Privates Dienstleistungsunternehmen
		Pächter
		Leiter eines Zusammenschlusses
Organisationsform	Regiebetrieb	Sondervermögen in unterschiedlicher Ausgestaltung vom Eigenbetrieb ↓ (Grad der Privatisierung) bis zur GmbH
		Kooperationen Einzelverträge ↓ (Grad der Integration) komplexere rechtliche Gebilde (in unterschiedlichen Rechtsformen)

Tabelle 35: Mögliche Organisationsstrukturen kommunaler Forstbetriebe

Die unterschiedlichen Möglichkeiten ergeben sich aus verschiedenen Kombinationen von Organisationsformen und der Art der Betriebsleitung. Zum Beispiel kann ein staatlicher Forstbeamter einen kommunalen Forstbetrieb leiten, der in Form eines Sondervermögens geführt wird (z.B. als Eigenbetrieb). Die verschiedenen Kombinationsmöglichkeiten im Bereich der vertraglichen Bindungen zum Betriebsleiter sollen durch die folgende Abbildung 23 verdeutlicht werden:

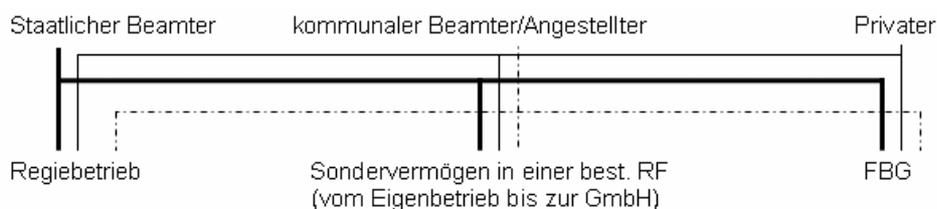


Abbildung 24: Beispiele für Kombinationsmöglichkeiten von Betriebsleitung und Organisationsform kommunaler Forstbetriebe

Status quo:

Kommunen mit einer Status-quo-Organisationsstruktur haben sich mit dem Regiebetrieb für eine in den kommunalen Haushalt integrierte Rechtsform entschieden, die eigentlich eher der Kategorie *make* zugeordnet werden kann. Aufgrund der Kombination mit der Betriebsleitung durch die staatlichen Landesforstbetriebe ist jedoch eine starke *buy*-Komponente gegeben: die Kommunen kaufen die entsprechenden Leistungen über den Markt ein. Dabei gilt zu beachten, dass die bestehenden Verträge meist nicht sehr ausdifferenziert, jedoch auf einen langen Zeitraum ausgerichtet sind. (siehe Abschnitt 3.4.3).

Folgt man der Unterscheidung von WILLIAMSON (1990), nach welcher eine interne Organisation über geringere Anreize, aber größere Kontrolle verfügt, eine marktliche Organisation hingegen über wirksamere Anreize, aber weniger Kontrolle, so ist festzustellen, dass bei der Organisationsstruktur kommunaler Regiebetrieb mit staatlicher Bewirtschaftung beide Mechanismen nur sehr schwach wirken.⁷³³ Es ist daher von eher hohen Transaktionskosten auszugehen.

Diese Kontrollstruktur ist trotz der Alternativen, die durch die Lockerung der Gesetze möglich geworden sind, noch immer verbreitet; dies kann vor allem durch folgende Aspekte erklärt werden:

- Wirkung einer gewissen Pfadabhängigkeit (Verlaufsabhängigkeit)⁷³⁴
- Politische Transaktionskosten (VOIGT 2002 S. 210)

⁷³³ Zur geringen Ausprägung von Kontrollinstrumenten in der Rechtsform des Regiebetriebes sowie zu den wenig wirksamen marktlichen Anreizen siehe Abschnitt 3.3.2 zur Theorie der Verfügungsrechte sowie 3.4.3 zur Agency-Theorie.

⁷³⁴ Siehe Kapitel II 1.10. Weitere Überlegungen hierzu siehe Kapitel IV.

- Relative Macht der relevanten Akteure (VOIGT 2002 S. 211)
- Bindende Wirkung von kostenlosen Dienstleistungen der Verwaltung und der Subventionierung der Beförderung. In einigen Fällen werden die Wahlmöglichkeiten durch eine juristische Vertragsbeziehung zum Forstamt für eine bestimmte Zeit verhindert.
- Vertrauensvolle Atmosphäre im Rahmen einer seit längerem bestehenden relationalen, kooperativen Beziehung, die ausdifferenzierte Verträge und andere Kontrollelemente überflüssig macht.

Die Transaktionskosten der Status-quo-Organisationsstruktur im Vergleich zu möglichen Alternativen können nicht pauschal eingeschätzt werden, sondern sind jeweils von der konkreten Situation abhängig. Im Folgenden werden zunächst die messbaren Transaktionskosten bei der Einrichtung und dem Betrieb der beiden entgegengesetzten Alternativen Markt (im Sinne der Inanspruchnahme eines privaten Dienstleistungsunternehmens) und Hierarchie (im Sinne einer kommunalen Ausgliederung mit der Leitung eines kommunalen Bediensteten) stark vereinfacht dargestellt. Zum anderen werden die Merkmale der Transaktion von Verfügungsrechten von der Kommune an einen Betriebsleiter im Sinne von Indikatoren für die geeignete Organisationsstruktur zwischen make-or-buy betrachtet. Weiterführende Überlegungen zu konkreteren Gestaltungsmöglichkeiten (auch Kooperationsmöglichkeiten umfassend) werden in Abschnitt 3.5.5 vorgestellt.

3.5.4 Betrachtung der Transaktionskosten und der Merkmale von Transaktionen möglicher Kontrollstrukturen für kommunale Forstbetriebe

<p>Ex ante Transaktionskosten:</p> <ul style="list-style-type: none">• Produktionskosten einer Organisationsänderung• Beeinflussungskosten <p>Ex post Transaktionskosten:</p> <ul style="list-style-type: none">• Absicherungskosten• Sonstige Erhaltungskosten• Verbleibende Wohlfahrtsverluste

Tabelle 36: Erarbeitete Systematik der Transaktionskosten aus Abschnitt 3.5.2.

Im Folgenden werden Beispiele für Transaktionskostenkategorien (vgl. Tab. 36) durch Nutzung des Marktes sowie einer Unternehmung in Bezug auf „Produktionskosten der Organisationsänderung“ und „Absicherungskosten“ gegenübergestellt. Dabei ist zu beachten, dass die Markttransaktionskosten (mit Ausnahme der notwendigen Investitionen) in dem Rhythmus wieder entstehen, in dem der Betriebsleiter gewechselt wird. In Tabelle 37 werden beispielhafte Transaktionskosten für die beiden gegenübergestellten Strukturen Markt und Hierarchie dargestellt. Die Angaben stellen Oberkategorien von Kosten dar. Kooperationsformen weisen Kostenkategorien von beiden Strukturen auf.

Beispiele für Transaktionskosten	Markt	Hierarchie (Unternehmung)
Anbahnung	Schriftliche Leistungsbeschreibung, eventuell Ausschreibung, Information über die Marktteilnehmer	Beratung (meist durch einen externen Gutachter), Besteuerungsgutachten, Beschlussvorbereitung durch die Verwaltung
Entscheidung	Vertragsausfertigung, Verhandlung über Verträge, eventuell Begutachtung von Referenzen	Ratssitzungen, Besprechungen unter den Beteiligten
Abwicklung	Aufwand durch Abrechnungen und Koordination	Kosten der Unternehmensverwaltung, Notariatskosten
Notwendige Investitionen	Waldinventur und Bewertung	Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände (einschl. Wald) Evtl. Anschaffung von EDV, Schulung der Mitarbeiter
Erhaltung/Anpassung	Zusatzkosten durch Vertragsanpassungen bei sich verändernden Rahmenbedingungen, Aufwand für die Koordination der laufenden Geschäfte	Personalverwaltung, eventuell Fortbildungen, mögliche steuerliche Konsequenzen
Kontrolle und Überwachung ⁷³⁵	[Diese Kosten sind davon abhängig, wer überwacht, Beispiele:] Intern: Besprechungen, Prüfung von Unterlagen (nach Vereinbarung) Extern: Prüfungsamt, Kontrolle im Wald, eventuell Zertifizierung	Intern: Information und Kommunikation (Buchführung, Berichte anfertigen u.ä.), Messung der Leistung, Bezahlung der Organe, (Personalratverhandlungen), evt. Beteiligungscontrolling Extern: Wirtschaftsprüfer/ Prüfungsamt Kontrolle im Wald, eventuell Zertifizierung

Tabelle 37: Produktionskosten der Organisationsänderung und Absicherungskosten aus Sicht der Kommune

Die Gegenüberstellung dieser Kosten stellt keine ausreichende Entscheidungsgrundlage dar, da gerade die „Beeinflussungskosten“ und die „Verbleibenden Wohlfahrtsverluste“ einen großen Kostenblock ausmachen. Diese Kosten können mit Blick auf die Kontrollstrukturen und die Merkmale der betrachteten Transaktion jeweils spezifisch eingeschätzt werden. Die Merkmale, die im Zusammenhang mit der entsprechenden Ausgangssituation stehen, besitzen somit in Verbindung mit der Kontrollstruktur eine Indikatorfunktion.

⁷³⁵ Zur Unternehmung: Prüfungs- und Publizitätskosten sowie die Bezahlung der Organe sind durch entsprechende Vorschriften rechtsformabhängig (Bea et al. 1985 S. 293, vgl. auch WÖHE 1990 S. 388, der Aufwendungen für die Rechtsform als Entscheidungskriterien zur Rechtsformwahl mit aufnimmt).

- Spezifität
- Unsicherheit
- Häufigkeit
- Messbarkeit
- Strategische Bedeutung
- Transaktionskostenatmosphäre

Tabelle 38: Merkmale von Transaktionen aus Abschnitt 3.5.2

Betrachtung der Spezifität

Zieht man die Einteilung WILLIAMSONs (1990) heran, so muss die Spezifität der Investitionen beim Transfer eines Verfügungsrechtsbündels von der Kommune an die Betriebsleitung differenziert betrachtet werden:

- Standortspezifität (Investitionen der Transaktionspartner in ortsgebundene Einrichtungen):
ist bei der betrachteten Transaktion nicht festzustellen.
- Sachkapitalspezifität (Investitionen der Transaktionspartner in spezifische Maschinen und Technologien):
Investitionen, beispielsweise in einen Harvester, beziehen sich in ihrer Spezifität auf die Bindung an den forstlichen Sektor, aber nicht unbedingt auf einen Vertragspartner. Dies betrifft nicht die Betriebsleitung.
- Humankapitalspezifität (Investitionen der Transaktionspartner in spezifische Mitarbeiterqualifikationen):
 - (1) Die gesetzlich vorgeschriebene Berufsqualifikation für die Betriebsleitung erfordert eine spezifische Investition der Kommune in die Person des Betriebsleiters. Aufgrund des großen Angebots an ausgebildeten Fachkräften am Markt entsteht eine Abhängigkeit im Prinzip nur dann, wenn die Betriebsleitung verbeamtet wird. In den Ländern, in welchen auch Personen ohne Qualifikation für den höheren Forstdienst für diese Tätigkeit zugelassen sind, muss die Kommune zwischen den Kriterien Kosten und Qualifikation abwägen. Unter diesem Aspekt können auch die Spezifikationskosten des Anbieters relevant sein.
 - (2) Eine anfänglich größere Investition in das Humankapital seitens der Betriebsleitung kann notwendig sein, um die spezifischen Produktionsmög-

lichkeiten des Forstes auszuloten und damit flexibel reagieren zu können. Spezifische Transaktionskosten entstehen also durch das „Kennenlernen“ des forstlichen Standortes. Dies umfasst zum einen die Bestände und deren Zustand, einschließlich des Wegesystems, z.B. zur Organisation des Holztransports und zur kundenspezifischen Holzaußhaltung (Wertschöpfung durch Diversifizierung). Zum anderen müssen Kenntnisse über das regionale Umfeld der Kommune erworben werden. Das Erwerben der Ortskundigkeit nimmt Arbeitszeit in Anspruch; die entsprechenden Personalausgaben müssen von der Kommune getragen werden. Dieser Aspekt spricht für langfristige Verträge bzw. Eigenerstellung.

Die Ausprägung der Humankapitalspezifität wird außerdem erheblich durch die gewählte Vermarktungsstrategie und die naturalen Eigenschaften des betrachteten Waldes beeinflusst. Bei homogenen Bestandesverhältnissen ist eine genaue Bestandskenntnis im Vergleich weniger erforderlich, als bei einem strukturreichen Wald.

Beispielbox 13: Vermarktungsstrategie

Kommune Rinntal (Rheinland-Pfalz): Die Kommune beschäftigt einen kommunalen Beamten, der in eine spezifische Vermarktungsstrategie investiert hat. Unter anderem werden Gewinne durch Sortierarbeiten selbst realisiert (eigener Holzsortierplatz). Dies ist nur möglich, weil der Betriebsleiter den Bestand und den Markt sehr gut kennt.

- Zweckgebundene Sachwerte (Investitionen der Transaktionspartner in nichtspezifische Anlagen, die aber nur für die geplante Transaktion erfolgen und bei deren Wegfall Überkapazitäten entstehen):
Hier besteht eine Abhängigkeit sowohl von der Größe des kommunalen Waldes, als auch der Größe eines privaten Unternehmens, das die Dienstleistung der Betriebsleitung anbietet. Bei einem relativ kleinen Dienstleistungsunternehmen und einem großen kommunalen Waldgebiet kann ein Abhängigkeitsverhältnis entstehen, wenn das Unternehmen für den Auftrag bei der Kommune z.B. Personal einstellt (ist der Auftrag auch mit der Bewirtschaftung verbunden, wäre auch das Anschaffen von schweren Maschinen denkbar). Ein Verlust des Auftrages ließe dann unweigerlich Überkapazitäten entstehen. Für das Unternehmen bestehen mithin Anreize, den Wald entsprechend der Zielvorgabe der Kommune ohne „opportunistische Strategien“ zu bewirtschaften, um einen möglichen Folgeauftrag zu erhalten. Aus Sicht der Kommunen ist für diesen Fall eine Fremderstellung mit kurzfristigen Verträgen zweckmäßiger, um

dieses Druckmittel einsetzen zu können. Dies kann im Extremfall sogar zu einer fundamentalen Transformation führen. Die Frage ist freilich, ob ein Unternehmen die Risikobereitschaft besitzt, entsprechende Investitionen bei Planungsunsicherheit zu tätigen. Hier spielt auch die Anzahl von privaten Anbietern am Markt eine Rolle.

Für den forstlichen Bereich dürfte eher fraglich sein, dass die Spezifität als ein vorrangig richtungsweisendes Merkmal gelten kann, wie dies WILLIAMSON (1990) eher allgemein und PICOT und WOLFF (1994) für den kommunalen Bereich annehmen. Die gilt nicht zuletzt, da die Spezifitätskategorien Humankapitalspezifität und zweckgebundene Sachwerte in verschiedene Richtungen weisen können. Die Konsequenzen bezüglich der Humankapitalspezifität können allerdings durch eine effektive Vertragsgestaltung beeinflusst werden (langfristige Verträge), wohingegen zweckgebundene Sachwerte von der Größe des kommunalen Waldeigentums und den am Markt verfügbaren Unternehmen determiniert werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Ob das Merkmal der Spezifität bei der Wahl einer Kontrollstruktur eine Rolle spielt, ist also zum einen von den natürlichen Eigenschaften der Ressource und zum anderen von der Anzahl und Risikobereitschaft der privaten Dienstleistungsunternehmen abhängig. Der voranstehend beschriebene Fall zum zweckgebundenen Vermögen dürfte allerdings eher eine Sondersituation darstellen. Der Aspekt wird daher im Rahmen der folgenden Überlegungen vernachlässigt.

Unsicherheit

Wie oben (siehe Abschnitt 3.4.2 zur Agency-Theorie) bereits ausgeführt, kann zwischen innerer und äußerer Unsicherheit unterschieden werden.

- (1) Innerbetriebliche Unsicherheiten aufgrund der Möglichkeit opportunistischen Verhaltens des Vertragspartners.
- (2) Unsicherheit durch äußere Bedingungen, beispielsweise aufgrund marktlicher Veränderungen, technologischen Wandels oder gesetzlicher Änderungen; speziell im forstlichen Sektor kommen die spezifischen Eigenschaf-

ten des Waldes als natürliche Ressource (Einfluss von Naturereignissen und Langfristigkeit der forstlichen Produktion) verstärkend hinzu.

Die damit verbundenen Risiken betreffen sowohl die Qualitätssicherung als auch die Sicherung der ökonomischen Effizienz.

Die äußere Unsicherheit ist ein Phänomen, das auch in die Neoklassik Eingang findet.⁷³⁶ Es scheint daher lohnenswert, auch die Ebene der Produktionsallokation (siehe Kapitel I 2.1.) zu berücksichtigen. Auch WILLIAMSON (1990 S. 104) weist darauf hin, dass eine Entscheidung zwischen Markt und Hierarchie nicht allein mit Blick auf die Kosten der Kontrollstrukturen getroffen werden kann, da auch Produktionskostenunterschiede berücksichtigt werden müssten.

Ergänzt um entsprechende Aspekte können vier ökonomische Strategien zur Teilung bzw. Reduzierung unternehmerischen Risikos aufgrund hoher äußerer Unsicherheiten in kommunalen Forstbetrieben angewandt werden – neben waldbaulichen Maßnahmen zur Reduzierung der Anfälligkeit des Waldes für Naturereignisse:⁷³⁷

- Ausnutzung von Verbundvorteilen (Economies of scope): Eine Diversifizierung der Produkte ist durch eine breite Sortenstruktur im Wald (Baumarten und Alter) beschränkt möglich.⁷³⁸ Marktangepasste Vermarktungsstrategien sind jedoch z.B. durch Nischenbedienug möglich. Zur Diversifizierung von Holzsortimenten siehe Beispielbox 14.

Eine Geschäftsbereichserweiterung im forstlichen Bereich ist möglich und wird in Kommunen mit innovativen Betriebsleitern auch umgesetzt.⁷³⁹ Eine Geschäftsbereichserweiterung über den forstlichen Bereich hinaus ist für einen öffentlichen Betrieb nur beschränkt möglich.⁷⁴⁰ Privatrechtliche Rechtsformen können hier jedoch die Möglichkeiten erweitern.

⁷³⁶ Ausführlich zu den Möglichkeiten innerer Unsicherheit zu begegnen siehe Abschnitt 3.4. zur Agency-Theorie und oben zu den Kontrollstrukturen.

⁷³⁷ Eine ganz andere Möglichkeit, das Risiko durch die Unsicherheit des Eintretens von möglichen Naturereignisse zu reduzieren ist das Abschließen von Versicherungen (vgl. hierzu HOLTTHAUSEN 2006). Dadurch wird zwar nicht die Eintrittswahrscheinlichkeit des schädigenden Ereignisses selbst reduziert, jedoch kann man sich durch eine Versicherung gegen schädigende Folgen ökonomisch immunisieren (RIPPERBER 1998 S. 30).

⁷³⁸ Beschränkt durch die natürlichen standörtlichen Gegebenheiten.

⁷³⁹ Siehe hierzu MERTENS (2000).

⁷⁴⁰ Siehe hierzu Kapitel II 1.3.4.

Beispielbox 14: Geschäftsbereichserweiterung

Kommune Rinnthal (Rheinland-Pfalz): Die Kommune führt ihren Forstbetrieb seit dem 01.10.2004 als GmbH. Aufgrund der geänderten Haftungsbedingungen besteht die Möglichkeit, dass der Betrieb auch in anderen Geschäftsbereichen tätig wird.

- Ausnutzung von Größenvorteilen (Economies of scale): Größeneffekte, zum Beispiel durch die Bildung horizontaler Kooperationen wie Zweckverbände oder Forstbetriebsgemeinschaften (FBG) oder durch die Übertragung der Vermarktung an Vermarktungsagenturen,⁷⁴¹ können für viele kommunale Forstbetriebe aufgrund der geringen Größe ihrer Waldflächen eine große Bedeutung besitzen.⁷⁴² Durch horizontale Kooperationen können weitere Vorteile erzielt werden durch (ausführlicher sowie Beispiele siehe Abschnitt 3.5.5):⁷⁴³
 - Kostenteilung, insbesondere für teure Managementleistungen – evtl. auch durch Querverbund mit anderen gemeindlichen Bereichen⁷⁴⁴

⁷⁴¹ Zu den Möglichkeiten kommunaler Kooperationen im forstlichen Bereich siehe auch RUPPERT (2002b). „Die Vorteile der überbetrieblichen Kooperation lassen sich allgemein primär auf Größeneffekte zurückführen, die sowohl aufwandsseitig (bessere Ausnutzung personeller und technischer Kapazitäten; Mengenrabatte bei gemeinsamen Beschaffungen) als auch ertragsseitig (günstigere Konditionen durch größere Mengen je Schluss und größere Marktmacht) wirksam werden können bzw. sollen. Dazu kommen Spezialisierungseffekte, die durch Rationalisierung der Leistungserstellung ebenfalls zu einer Effizienzsteigerung beitragen können“ (SEKOT 2003/2004 S. 127).

⁷⁴² Marktmacht an sich spielt im forstlichen Bereich eher eine untergeordnete Rolle, da es schwierig ist Einheiten zu schaffen, mit denen man Druck auf die Unternehmungen der Abnehmerseite ausüben könnte. Jedoch gibt es vielseitige Bestrebungen über Kooperationsformen, einflussreiche Einheiten zu schaffen z.B. durch forstwirtschaftliche Vereinigungen (siehe Beispielbox 16) oder die in.Silva eG (siehe Abschnitt 3.4.4). Siehe hierzu außerdem REH (2005) zur laufenden Rechtsbeschwerde zur Rundholzvermarktung beim Bundeskartellamt.

Ausführlich zu den Möglichkeiten und Problemen der gemeinsamen „Führung“ von Kleinprivatwald aus der Perspektive der Theorie der Verfügungsrechte siehe SCHLÜTER/SCHRAML (2006). Sie weisen auf die besondere Lage in Deutschland hin und bezeichnen diese in Anlehnung an MICHELMAN (1982) und HELLER (1998) als „tragedy of the anticommons“. Auch die Struktur des Kommunalwaldes ist zum Teil kleinflächig, jedoch wird der Kommunalwald zurzeit zum größten Teil durch die Staatsforstbetriebe mitbewirtschaftet.

⁷⁴³ Zu weiteren Anreizen horizontaler Kooperationen siehe Abschnitt 3.4.4 zur Agency-Theorie sowie SCHRAML (2005).

⁷⁴⁴ Zum Querverbund siehe Kapitel II 1.9.2 sowie Beispielbox 16. Zu kommunalen Querverbunden aus transaktionskostentheoretischer Perspektive siehe EBERS (1989).

- Überwindung von Grenzen bezüglich Know-how, Kapital und Kapazitäten
- Erhalt von Fördermitteln⁷⁴⁵
Durch langfristige horizontale Kooperationen können auch Verbundvorteile und eine höhere Flexibilität erreicht werden.
- Vertikale Integration,⁷⁴⁶ beispielsweise Vorwärtsintegration durch Bildung eines Unternehmens zusammen mit einem Sägewerk
- Risikoverteilung durch bestimmte vertragliche Regelungen⁷⁴⁷

Äußere Unsicherheit erfordert Anpassungsfähigkeit. Durch eine entsprechende Rechtsform ist es dem Betriebsleiter möglich, schneller auf kurzfristige Marktveränderungen zu reagieren.⁷⁴⁸

Ressourcenbedingte äußere Unsicherheiten, die kaum durch die Betriebsleitungen zu beeinflussen sind, erhöhen gleichzeitig das Risiko der internen Unsicherheit, da eine genaue Zuordnung und Messung der Resultate und der tatsächlichen Leistungen der Betriebsleitung noch weiter erschwert werden.

Eine sehr hohe Unsicherheit würde daher eher für eine Eigenerstellung sprechen - dadurch wird jedoch auf die Möglichkeit der Risikoteilung verzichtet. Unsicherheit und Risiko müssen also stets gemeinsam betrachtet werden und die Kommune muss entsprechend ihrer Präferenzen abwägen. Die Bedeutung der beiden Merkmale von Transaktionen für die Entscheidung einer Organisationsstruktur ist mithin abhängig von den naturalen Eigenschaften der Ressource einerseits, dem Vorhandensein von risikobereiten Anbietern am Markt andererseits.

Häufigkeit

Die Übertragung der Betriebsleitung ist eine eher seltene Transaktion. Der Beschäftigungszeitraum variiert in Abhängigkeit von der Vertragsbeziehung zwi-

⁷⁴⁵ EGGERTSSON (1990 S. 175 f.) nennt als Gründe für die Unternehmensbildung in der regulierten Marktwirtschaft explizit auch in der unterschiedlichen Behandlung von Firmen, Industrie und den ökonomischen Sektor durch den Staat z.B. durch Steuern und Subventionen. FBGen erhalten unmittelbar Förderungen (bis 40 %) bei Investitionen und zu Verwaltungskosten und mittelbar im Rahmen regulärer Förderprogramme.

⁷⁴⁶ Ausführlicher hierzu siehe Abschnitt 3.5.5.

⁷⁴⁷ Siehe hierzu Beispielbox 11 zu speziellen Sicherheiten, sowie Beispielbox 2 zur Pacht.

⁷⁴⁸ Vgl. Abschnitt 3.3.3.

schen zwei Jahren (bei privaten Dienstleistungsunternehmen) und auf Lebenszeit (bei einer kommunalen Verbeamtung). Da allerdings viele verschiedene Verfügungsrechte an die Betriebsleitung übertragen werden (vgl. Abschnitt 3.3.2), könnte man auch von vielen Verträgen sprechen, die für jede Ausführung immer neu abgeschlossen werden.

Aufgrund der Eigenschaften der forstlichen Produktion, die erstens einen mittelfristigen schleichenden Vermögensabbau möglich machen und bei der sich zweitens Investitionen erst nach Jahrzehnten bezahlt machen, spielt die Eigenschaft der Häufigkeit in Bezug auf die Vertragslänge eine wichtige Rolle. Kurzfristige einmalige Verträge können große Anreize zu opportunistischem Verhalten implizieren.

Beide Seiten werden somit Interesse an einer langfristigen Beziehung haben, um auf der einen Seite Planungssicherheit zu erlangen und auf der anderen Seite Neuverhandlungskosten und Kosten für den Aufbau einer Vertrauensatmosphäre zu vermeiden.

Messbarkeit

In Abschnitt 3.4.2 zur Agency-Theorie wurden bereits die Gründe für solche Messschwierigkeiten im Zusammenhang mit den Besonderheiten der forstlichen Produktion dargestellt, die die Quantifizierung und Qualitätsmessung sowohl der Ergebnisse der Leistungserstellung, als auch der Leistungserstellung an sich betreffen; die genannten Schwierigkeiten beziehen sich dabei nicht allein die Sachziele der Kommune, sondern auch auf die Formalziele „Qualitätssicherung“ und „Effizienzicherung“.

Die geringe Messbarkeit der Ergebnisse würde eher für Eigenerstellung der Leistungen sprechen. Auch die Ausführung durch einen Bediensteten (Beamten oder Angestellten) jedoch ist mit entsprechenden Messproblemen behaftet. Dies unterstreicht die Bedeutung einer Transaktionsatmosphäre, da ein gewisses Vertrauensverhältnis notwendig ist; ähnlich kann die Reputation potenzieller Anbieter wirken (siehe Abschnitt 3.4.3 zur Agency-Theorie).

Die Messbarkeit ist zum Teil abhängig von den ortsspezifischen naturalen Eigenschaften des Waldes, zum Teil von der Art und dem Umfang der Anforderungen der Kommune an ihren Wald (siehe Abschnitt 3.4.2).

Strategische Bedeutung

Die strategische Bedeutung der Ausführung der Betriebsleitung kann von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sein und ist abhängig von der Bedeutung des Waldes für die Kommune. In Berggebieten mag der Wald von zentraler Bedeutung für den Schutz der Kommune sein, in Großstädten mit geringem Waldeigentum mag die Gewährleistung der Erholungsfunktion sehr bedeutsam sein, in kleinen Gemeinden mit großem Waldeigentum kann der finanzielle Faktor die Zielsetzung dominieren. In anderen Gemeinden wiederum spielt der Forst insgesamt nur eine sehr untergeordnete Rolle.

Um sich nicht in eine „hold-up“-Situation zu begeben, die z.B. durch eine Katastrophe verursacht werden kann, kann die Entscheidung zur eigenständigen Bewirtschaftung sinnvoll sein.

Das Merkmal der strategischen Bedeutung kann je nach den natürlichen Eigenschaften der Ressource und den Ansprüchen der Bürger an die Ressource (in Abhängigkeit von der Lage und Größe der Kommune und ihres Waldes) entscheidungsrelevant sein. Außerdem steht dieses Merkmal in Verbindung mit der Häufigkeit und der Unsicherheit der Transaktion.

Transaktionsatmosphäre

Die Transaktionsatmosphäre besitzt im forstlichen Bereich eine große Bedeutung. Für forstliche Akteure wird angenommen, dass für sie eine nachhaltige Waldbewirtschaftung einen „Wert an sich“ darstellt.⁷⁴⁹ Dieser Aspekt wurde umfangreich in Abschnitt 3.4.4 dargestellt. Gemeinsame Normen und Werte erleichtern die Kommunikation und reduzieren Unsicherheiten: Messprobleme verlieren dadurch an Bedeutung. Die Transaktionsatmosphäre wird dabei durch die Häufigkeit einer Transaktion beeinflusst: Bei häufigen Transaktionen mit demselben Partner oder bei einer langfristigen Beziehung kann sich eine vertrauensvolle Atmosphäre entwickeln. Diese ist darüber hinaus auch von den „verfügbaren“ Betriebsleitern abhängig. Eine vertrauensvolle Atmosphäre kann jedoch

⁷⁴⁹ Vgl. hierzu Abschnitt 3.4.4 sowie SCHANZ (1996) zur „Forstlichen Nachhaltigkeit“ und SCHMIDT (1999) zur „Waldgesinnung“. Zum „Wert an sich“ siehe WILLIAMSON (1975 S. 37).

nur dann genutzt werden, wenn die Betriebsleitung nicht grundsätzlich neu ausgeschrieben werden muss.⁷⁵⁰

Die Bewertung der oben beschriebenen Merkmale der Transaktion erlaubt im konkreten Fall Schlussfolgerungen darüber, welche Organisationsstruktur zweckmäßiger ist (siehe hierzu v.a. Abschnitt 3.6.3). Durch die erweiterte Betrachtung der Merkmale einer Transaktion können die Besonderheiten der Resource Wald besser berücksichtigt werden. Angemerkt sei jedoch, dass die Transaktionskosten an sich noch kein ausreichendes Entscheidungskriterium für die Wahl einer Organisationsstruktur sind. Vielmehr muss auch die Nutzenseite in die Betrachtung einbezogen werden.

Die „Minimierung der absoluten oder relativen Transaktionskosten [ist] kein wirtschaftlich vernünftiges Ziel ... Worauf es vielmehr bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Qualität („Effizienz“) ankommt, ist das wirtschaftliche Gesamtergebnis, nicht die absolute oder relative Höhe von Transaktionskosten“ (RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 70). „Die Transaktionskostenanalyse sollte in die Kosten-Nutzenanalyse integriert werden“ (S. 71).

3.5.5 Weiterführende Überlegungen zu speziellen Kontrollstrukturen

Im Folgenden werden die möglichen Kontrollstrukturen Markt, Kooperation und Hierarchie durch verschiedene Aspekte ergänzt, um beispielhaft realistische Möglichkeiten zu alternativen Organisationsstrukturen für kommunale Forstbetriebe mit dem Ziel Transaktionskosten zu reduzieren, darzustellen.

Neoklassische Verträge

Die Transaktion des Verfügungsrechtsbündels zwischen der Kommune und der Betriebsleitung ist zu komplex, als dass sie mit klassischen Verträgen geregelt werden könnte. Schon eher geeignet sind neoklassische Verträge, in denen die Aufgaben der Betriebsleitung, die Ziele der Waldbewirtschaftung, die Vertragsdauer und die Bedingungen einer Kündigung, das Leistungsentgelt, die Haftungsfrage und Anderes niedergeschrieben werden. Der Vertrag der Kommune Laubach mit einem privaten Dienstleister umfasst außerdem die explizite Regelung, dass bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem Vertrag ein Schiedsgericht angerufen wird, für das jede Partei einen Obmann ernennt. Der Vertrag ist

⁷⁵⁰ Vgl. hierzu Kapitel II 1.3.5 die Ausführungen von BORCHERT (1998 S. 53 ff.) zu der Auswahl von Unternehmen der Holzernte.

außerdem so gehalten, dass genügend Verhandlungsspielraum für bei Vertragsabschluss nicht vorherzusehende Umstände gegeben ist. Als Schlichtungsstelle denkbar wäre z.B. eine Forstdirektion, jedoch nicht in ihrer Funktion als Hoheitsbehörde.

Vertikale Integration, vertikale Kooperation und relationale Verträge

Neben der Verbeamtung der Betriebsleitung und der Gründung eines kommunalen Unternehmens gibt es noch weitere Möglichkeiten der vertikalen Integration, die mit den Überlegungen zur Betriebsleitung im Zusammenhang stehen.

Um dies darzustellen, ist es notwendig, nicht nur die Transaktion zwischen Waldeigentümer und Bewirtschafter zu betrachten, sondern die gesamte Produktionskette zu berücksichtigen, d.h.: (1) die Betriebsleiter- und Revierleitertätigkeiten, z.B. die Auszeichnung des Bestandes und die Vermarktung des Holzes, (2) die Ausführung des Einschlags bzw. die Erbringung von Schutz- und Erholungsleistungen (Revierdienst) sowie (3) im Bereich der Holzproduktion die Logistik und die (4) Holzverarbeitung. Werden diese Tätigkeiten jeweils von unterschiedlichen Akteuren durchgeführt, wie es bei den meisten Kommunen der Fall ist, entstehen hohe Koordinationskosten (mehrere Schnittstellen) und damit Transaktionskosten. Zur Erläuterung:

(2) Die meisten Kommunen lassen den Revierdienst durch heterogene Vielzahl von Akteuren erbringen (eigene Waldarbeiter, Unternehmer, Selbstwerber). Um Fixkosten zu sparen, wird die Fremdvergabe in den letzten Jahren immer mehr ausgebaut. (3) Die Logistik ist meist nicht mehr Bestandteil der kommunalen Leistungen, da das Holz meist ab Waldstraße verkauft wird (bei Selbstwerbern vom Stock) und auch vom Holzkäufer (bzw. einem von diesem beauftragten Logistikunternehmen) abgeholt wird, der entweder direkt zur (4) Holzverarbeitenden Industrie gehört oder das Holz bündelt, um es dann weiter zu verkaufen.⁷⁵¹

Alternative Möglichkeiten bestehen nun darin, den Verkauf auf dem Stock auszuweiten, d.h. die Kommune verkauft das stehende Holz an die Bewirtschafter

⁷⁵¹ Beispiele hierfür sind die Firma LIGNIS, die das Holz von größeren Waldbesitzern bündelt oder die Genossenschaft in.Silva eG, die das Holz nicht direkt beim Waldbesitzer kauft, sondern das Holz über forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse, die Mitglieder in der in.Silva eG sind, bündelt.

(Einschlagsunternehmen) oder direkt an den Holzverarbeiter.⁷⁵² Dadurch können die Kosten für die Vorbereitung und die Abwicklung der Transaktion reduziert werden, es besteht jedoch ein hohes moralisches Risiko in Bezug auf die Qualitätssicherung des verbleibenden Bestandes.⁷⁵³

Diese Ausführungen sind wichtig, da private Dienstleistungsunternehmen auch ein „Gesamtpaket“ anbieten können d.h. neben der Betriebsleitung wird auch die Ausführung des Einschlags bzw. die Erbringung von Schutz- und Erholungsleistungen durch das private Dienstleistungsunternehmen abgewickelt. Dadurch kann sich das Problem ergeben, dass das Dienstleistungsunternehmen beim Einschlag nicht mit der notwendigen Sorgfalt arbeitet, um seine Kosten zu reduzieren. Wertträgerentnahmen, Bodenverdichtungen und Fällschäden können große Schäden hervorrufen. Bei einem fremden Unternehmer hätte die Betriebsleitung mehr kontrolliert und gegebenenfalls den Unternehmer gewechselt. Mit langfristigen relationale Beziehungen kann derartigen Nachteilen begegnet werden; sie müssen allerdings so langfristig angelegt sein, dass die Schäden auch die Wertschöpfung der Privaten schmälern. Die Verträge müssen gleichzeitig entsprechend offen gehalten werden, um auf Veränderungen (z.B. Sturm) reagieren zu können. Des Weiteren können strategische Allianzen zwischen Dienstleistungsunternehmen und Waldbesitzer eingegangen werden, z.B. durch Anteilskauf der Kommune am Dienstleistungsunternehmen.⁷⁵⁴

⁷⁵² Siehe hierzu HOSTETTLER (2003 S. 46). Ausführlich zum Stockverkauf siehe WESTFAHL (2005) sowie LEFFLER/RUCKER (1991).

⁷⁵³ Um dem zu begegnen, existiert z.B. in Frankreich ein sehr striktes Regelsystem (siehe WESTPHAL 2005). HOSTELLER (2003 S. 47) weist auf Strategien im Ausland hin, wo über bestimmte Kontrollstrukturen, für die „eine sortimentsbezogene Leistungstiefe der Holzproduktion, horizontale Unterakkordanten beim Rundholzlogistiker und eine strategische Allianz zwischen Rundholzlogistiker und Waldbesitzer“ typisch seien. Letzteres kommt durch eine Eigenkapitalbeteiligung des Waldbesitzers beim Logistikpartner zustande, um als Anteilshalter gewisse Kontrollmöglichkeiten im Dienstleistungsunternehmen zu haben (Waldbesitzer wird Miteigentümer). Zu unterschiedlichen Möglichkeiten im Umfang von Selbstwerbereinsatz siehe auch ANONYMUS (2005).

⁷⁵⁴ In diesem Zusammenhang sind auch Aspekte in Verbindung mit der jeweiligen Verhandlungsmacht der beteiligten Akteure zu beachten, die die Gestaltung von Kooperationen bzw. strategische Allianzen prägen (KNIGHT 1997). Zu entsprechenden Überlegungen im forstlichen Sektor siehe KOCH (2006).

Ein noch weitergehender Schritt wäre eine Vorwärtsintegration durch die Bildung eines Unternehmens zusammen mit einem Sägewerk.⁷⁵⁵

Beispielbox 15: Vertikale Integration

Forstbetriebe in Mexiko: In Mexiko befinden sich über 90 % des Waldes im Besitz von Gemeinden. Die ökonomische Bedeutung ist dominierend. Untersuchungen haben ergeben, dass einige Gemeinden eine vertikale Integration durch eine eigenständige Holzverarbeitung (und den entsprechenden Einsatz von Kapital und Arbeit) dem Verkauf an Private vorziehen. Dies wird mit der Möglichkeit einer größeren Kontrolle auf gemeindlicher Ebene und dem Einfluss auf die Produktion begründet. Anzumerken ist, dass in Mexiko der Einschlag im Sinne der Selbstwerbung durch die Holzindustrie erfolgt (ANTINORI/RAUSSER 2001).

Da kommunale Forstbetriebe bereits im Bereich der Urproduktion agieren, ist eine Rückwärtsintegration aus Sicht der Kommune nicht denkbar. Aus Sicht der verarbeitenden Industrie ist eine Rückwärtsintegration zur Absicherung eigener hochspezifischer Investitionen oder als Vermögensanlage denkbar, d.h. die holzverarbeitende Industrie wird Waldbesitzer durch Kauf. Dem steht in den meisten Fällen die geringe Kapitalproduktivität des Waldes im Weg (HOSTETTLER 2003 S. 46).⁷⁵⁶ Außerdem wird damit das Risiko auf den Käufer übertragen. Eher interessant für die verarbeitende Industrie ist die Variante der vertikalen Vereinbarungen durch Pachtverträge, wie sie in Abschnitt 3.3.3 bereits dargestellt wurden.

⁷⁵⁵ Dies ist nicht nur im Zusammenhang mit einem Waldeigentümer zu sehen. Beispielsweise gründeten in den 50er Jahren Waldbesitzervereine in Finnland (Waldbesitzervereine sind den deutschen Genossenschaften ähnlich) eigene Holzindustriebetriebe. Die Organisation umfasst neben Sägewerken, Betrieben der Zellstoff- und Papierindustrie auch Holzverkaufsgesellschaften und Exportagenturen (RAPP 2000 S. 18 in Anlehnung an WUOTI 1976). Ähnliche Entwicklungen zeigen sich auch in Schweden. Als Beispiel für eine strategische vertikale Allianz von Unternehmungen kann die Waldbesitzervereinigung Kempten, Land und Stadt e.V. genannt werden, die Partnerschaften mit Forstämtern, Verbänden und Betrieben der Säge- und Möbelindustrie gebildet hat (RAPP 2000 S. 19).

⁷⁵⁶ Denkbar sind auch Fusionen, wie sie 1993 in Schweden der Staatsbetrieb Domän AG mit einem staatlichen Holzindustriunternehmen vollzogen hat (WEBER 2003 S. 125).

Horizontale Kooperation

Ein weiterer wichtiger Aspekt, den es zu beachten gilt und der bei den voranstehenden Überlegungen ausgeblendet wurde, ist die Größe des Waldeigentums einer Kommune. Für viele Kommunen ist eine Einstellung von Personal bzw. die Gründung eines eigenständigen Betriebs aufgrund der Betriebsgröße und der mit entsprechenden Maßnahmen verbundenen Fixkosten wenig zweckmäßig. Möglichkeiten liegen hier in der Bildung von horizontalen Kooperationen zur Überwindung von Grenzen bezüglich Know-how, Kapital und Kapazitäten. Möglich wäre auch ein Querverbund mit anderen kommunalen Bereichen, um die Fixkosten auszulasten.⁷⁵⁷

Ab welcher Größe sich die Form einer Hierarchie trägt, kann nicht pauschal beantwortet werden.⁷⁵⁸ Je nachdem wie gut die Betriebsleitung beispielsweise Potenziale von Verbundeffekten (Diversifizierung und Geschäftsfelderweiterung) ausnutzt, kann auch bei einem kleineren Waldeigentum kommunaleigenes Personal bzw. ein eigenständiger Betrieb getragen werden.⁷⁵⁹

Horizontale Kooperationen können durch Kooperationsverträge (z.B. zum gemeinsamen Einsatz von Waldarbeitern), aber auch durch komplexere rechtliche Gebilde wie Zweckverbände oder Forstbetriebsgemeinschaften⁷⁶⁰ in einer bestimmten Rechtsform entstehen. Dadurch kann eine gemeinschaftliche Betriebsleitung erfolgen bzw. können den Verantwortlichen innerhalb der Kooperation bestimmte Teilaufgaben der Betriebsleitung z.B. die Holzvermarktung übertragen werden.⁷⁶¹ Eine Formalisierung solcher Kooperationen in Form von Rechtsformen kann Strukturen festlegen und damit Transaktionskosten sparen.

⁷⁵⁷ Vgl. hierzu Abschnitt 3.5.4.

⁷⁵⁸ In der Literatur werden Mindestgrößen von 2000 ha genannt (siehe beispielsweise SCHULER 1998 S. 28).

⁷⁵⁹ Vgl. oben die Beispielboxen 13 und 14 zur Kommune Rinntal (540 ha Wald).

⁷⁶⁰ Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse sind neben der FBG (§ 16 BWaldG) Forstwirtschaftliche Vereinigungen (§ 38) und Forstbetriebsverbände (§ 23). Ausführlichen zu FBGen siehe RUPPERT (2002).

⁷⁶¹ HOSTETTLER (2003 S. 47) spricht in diesem Zusammenhang z.B. von Ortsfusion. Diese können sich wiederum zu einer regionalen Fusion (Kleinprivatwald kann sich in die Ortsfusionen einbringen mit dem gleichzeitigen Erwerb eines Anteilsscheines) zusammenschließen: „Nebeneinander liegende Waldparzellen müssen in möglichst grossen Einheiten gleichzeitig bewirtschaftet werden. Die organisatorische und administrative Abwicklung der Bewirtschaftung muss ebenfalls als Einheit geschehen.“ Als Voraussetzung einer breiten Fusionsbewegung von öffentlichem Waldbesitz in der Schweiz nennt

Forstbetriebsgemeinschaften bieten die Möglichkeit, auch mit privaten Waldbesitzern zu kooperieren.⁷⁶² Große waldbesitzende Kommunen können für FBG'en als „Kristallisationskerne“ dienen, die andere Waldbesitzer „anlocken“ (ENGLER 2005 S. 13 f.), um eine Holzbündelung zu erreichen. Die Kommunen können als Gegenleistung von der FBG erwarten, dass diese bereit ist, ein breiteres Leistungsspektrum anzubieten, zu dem u.a. die Betriebsleitung gehört.⁷⁶³ „Obwohl feste und mittelfristige Verträge von allen Beteiligten⁷⁶⁴ gewünscht werden, war die Forderung nach Flexibilität von den Kommunen sehr stark, um auf politische und wirtschaftliche Veränderungen reagieren zu können. Diese Funktion kann nach Auffassung der Befragten eine FBG besser wahrnehmen als der Staatsforstbetrieb. Als Ursache wird vor allem der schlankere Organisations- und Entscheidungsaufbau gesehen sowie der wirtschaftliche Erfolgsdruck“ (ENGLER 2005 S. 14).

HOSTETTLER (2003 S. 47) „1. Finanzhilfen an Waldbesitzer werden nur ab einer bestimmten Grösse des Waldbesitzes ausgerichtet. 2. Waldbesitz wird von selbständigen Unternehmen der öffentlichen Hand bewirtschaftet. 3. Die neun Unternehmen der öffentlichen Waldbesitzer fusionieren allmählich mit anderen in der Region tätigen Waldunternehmen.“

Kooperationen sind aber auch für andere Aufgaben als die Holzvermarktung denkbar: Das Modellprojekt „Gemeinsam für den Wald“ des Instituts für Forst- und Umweltpolitik der Universität Freiburg beschäftigt sich mit neuen gemeinsamen Organisationsformen für Privatwaldbesitzer (SAHLI 2005). Dabei konnte eine hohe Bereitschaft festgestellt werden, auch über die bisher praktizierte Kooperation in der FBG hinausgehend zusammenzuarbeiten. Siehe außerdem VOLZ/BIELING (1998) zu Wertetypen von Kleinprivatwaldeigentümern.

⁷⁶² Zu Anreizen zur Kooperation in forstlichen Zusammenschlüssen siehe RAPP (2000). SEKOT (2003/2004 S. 127) führt hier als potenziell negative Kooperationseffekte an: „Transaktionskosten der Informations- und Interaktionsvorgänge zwischen den Kooperationspartnern; Leerkosten durch schlechte Ablauforganisation; Wartekosten durch unfreiwillige Verschiebung von Arbeitsprozessen (u.a. bedingt durch zu geringe Maschinenkapazitäten, Koordinierungsschwächen, falsche Einschätzung der voraussichtlichen Arbeitsbedingungen)“.

⁷⁶³ Zu einem Zusammenhang zwischen FBG-Beitritt und deren Leistungsangebot siehe RAPP (2000 S. 86 ff., 156, 163).

⁷⁶⁴ Teilnehmer am Bundeskongress für Führungskräfte Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse in Fulda von 9.-11.11.2005 in dem Arbeitskreis II: „Leistungsangebote für Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse – attraktiv und passend für ihre Mitglieder? Fokus: Kommunal- und Körperschaftswald“: Expertengruppen aus Bürgermeistern, Geschäftsführern und Vertretern von FBGen.

Beispielbox 16: Kooperationsformen

Zweckverband Willebadessen (Nordrhein-Westfalen): Die Aufgabe des Zweckverbands besteht in der Unterhaltung eines Gemeindeforstamtes zur forstlichen Verwaltung und Bewirtschaftung des Waldeigentums der Verbandsmitglieder (Wirtschaftsfläche: 8.000 ha). Außer den 28 Mitgliedern, die Waldflächen unterschiedlichster Größen einbringen, lässt noch eine weitere Gemeinde ihren Wald gegen Entgelt von dem Zweckverband bewirtschaften. Das Personal des Forstamtes finanziert der Zweckverband, die Kosten des übrigen Personals (Revierleiter und Waldarbeiter) werden von den einzelnen Kommunen getragen, bei denen dieses auch angestellt ist (bei den Revierleitern z.T. in Kooperation). Fachvorgesetzter ist allerdings der Forstamtsleiter, zu dessen Aufgaben vor allem der Holzverkauf (bis zu 75 % seiner Tätigkeit) und die forsttechnische Leitung gehören. Die Verbandsversammlung tagt einmal jährlich, um den Wirtschaftsplan zu verabschieden und um die Verbandsumlage, die jedes Jahr anhand der tatsächlichen Kosten neu kalkuliert wird, festzulegen. Die Verbandsversammlung kann in dieser Variante nicht (und auch nicht in Mehrheitsentscheidungen) über den Wald einzelner Mitglieder bestimmen. Sie kann lediglich den Haushalt des gemeinsamen Forstamtes beschließen. Der einzelne Waldeigentum jedes Mitglieds wird also als einzelner Betrieb behandelt.

Forstwirtschaftliche Vereinigung Mittlerer Schwarzwald (FMS): Die FMS ist ein Zusammenschluss von 38 Forstbetriebsgemeinschaften und größeren Einzelmitgliedern. Es ist der größte forstliche Zusammenschluss in Deutschland von über 3.500 Waldbesitzern. Ziel ist die Vermarktung von Holz. Zweck und Aufgabe sind die Anpassung der forstwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes, die Unterrichtung, Beratung und Vertretung der Mitglieder, die überbetriebliche Koordination des Absatzes von Holz. Die FMS hat zwei Organe: die Mitgliederversammlung bestehend aus 2 stimmberechtigten Vertreter der FBGen und der Einzelbetriebe, und der Vorstand (1. und 2. Vorsitzenden, beide sind Privatwaldbesitzer), den 3 Bereichsleitern sowie 11 Beisitzern als Vertreter der einzelnen Regionen). Dem Vorstand der FMS steht ein beratender Beirat zu Seite. Am 01.01.2003 wurde die FMS Forstservice GmbH gegründet. Alle 38 Forstbetriebsgemeinschaften beteiligten sich als Gesellschafter. Die FMS Forstservice GmbH wird im operativen Bereich tätig und kann alle Dienstleistungen zwischen Baum/Wald und der Holzverarbeitenden Industrie (Kunden) abwickeln (<http://www.diefms.de/de/presentation/index.php4>).

Querverbund Mülheimer Wald und Ruhr (Nordrhein-Westfalen): Seit 1998 wird der Forstbetrieb (ca. 1010 ha Wald) als eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung im Querverbund mit Friedhof, Garten- und Landschaftsbau, Planen und Bauen, Technik und Unterhaltung geführt. Technischer Werkleiter ist ein Beamter des höheren Dienstes. Kaufmännische Angelegenheiten werden von einer Stabstelle Rechnungswesen durchgeführt.

3.5.6 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

- Die Transaktion eines Verfügungsrechtsbündels von der Kommune an die Betriebsleitung ist mit Kosten verbunden. Um diese Kosten so gering wie möglich zu halten, können für unterschiedliche Situationen unterschiedliche

Kontrollstrukturen eingesetzt werden, die sich durch Vertragsverhältnisse beschreiben lassen.

- Die Alternativen, die eine Kommune hat, lassen sich grob in drei Kategorien einteilen:
 - Hierarchie (Eigenerstellung): Regiebetrieb mit kommunalem Personal, kommunale Ausgliederung
 - Kooperation: Zusammenschlüsse
 - Markt (Fremderstellung): Privates Dienstleistungsunternehmen, staatlicher Beamter
- Die Wahl der Betriebsleitung und die Wahl der Rechts- bzw. Kooperationsform können in unterschiedlicher Weise kombiniert werden. Aus transaktionskostentheoretischer Perspektive ist die Alternative zu wählen, die in der jeweiligen Situation (problemadäquat) mit den geringsten Transaktionskosten verbunden ist.
- Für viele Kommunen ist die Form einer Hierarchie aufgrund der geringen Betriebsgröße und der mit entsprechenden Maßnahmen verbundenen Fixkosten wenig zweckmäßig. Möglichkeiten liegen hier eher in der Bildung von horizontalen Kooperationen.
- Transaktionskosten lassen sich grob in die „Produktionskosten einer Organisationsänderung“ und „Beeinflussungskosten“ sowie in „Absicherungskosten“ und „Verbleibende Wohlfahrtsverluste“ unterteilen. Da diese Kosten oft nicht hinreichend quantifiziert werden können, kann als Entscheidungshilfe auf die Merkmale der Transaktion als Indikatoren im Zusammenhang mit einer bestimmten Kontrollstruktur zurückgegriffen werden, die je nach ihrer Ausprägung einen Einfluss auf die Angemessenheit der Wahl bestimmter Organisationsstrukturen haben. Für kommunale Forstbetriebe sind diese Merkmale: Humankapitalspezifität, Unsicherheit, Häufigkeit, Messbarkeit, strategische Bedeutung und die Transaktionsatmosphäre.
- Inwieweit die Merkmale der Transaktion des Verfügungsrechtsbündels von der Kommune an die Betriebsleitung für die Wahl der Organisationsstruktur ins Gewicht fallen, ist von unterschiedlichen situativen Gegebenheiten abhängig; so von den naturalen Eigenschaften des betrachteten Waldes, von der Art und dem Umfang der Anforderungen der Kommune an ihren Wald und von den „verfügbaren“ Betriebsleitern.

3.6 Zusammenfassung und Erkenntnisgewinn: Erarbeitung eines Entscheidungsrahmens

3.6.1 Vergleichende Übersicht der Theorien

	Theorie der Verfügungsrechte	Agency-Theorie	Transaktionskostentheorie
Grundlagenautoren	Coase (1960), Demsetz (1967)	Berle/Means (1932)	Coase (1937)
Weiterentwicklung vor allem durch	Ostrom (1990), Bromley (1991)	Alchian/Demsetz 1972), Jensen/Meckling (1976)	Williamson (1975), Bazel (1982), Alchian (1984), Picot (1991)
Untersuchungsgegenstand	Verteilung der Verfügungsrechte	Beziehung zwischen Prinzipal und Agent	Transaktion
Unabhängige Variablen <i>Alternativ/ Ergänzend</i>		Risikoverhalten, Ergebnisunsicherheit, Informationsverfügbarkeit/ Messbarkeit	Faktorspezifität, Verhaltens- und äußere Unsicherheit, Häufigkeit der Transaktion <i>Messbarkeit von Attributen, strategische Bedeutung der betreffenden Leistung, Transaktionsatmosphäre</i>
Abhängige Variablen		Verhaltensorientierter oder ergebnisorientierter Vertrag	Hierarchie, Markt, Kooperation
Innerbetriebliche Organisation		Firma als ein Nexus von Verträgen	Firma als Kontrollstruktur
Vertraglicher Fokus		Ex ante und ex post	Hauptsächlich ex post
Gestaltungsempfehlung nach PICOT et al. 2005	Verfügungsrechte so zuordnen, dass das Trade-off zwischen Wohlfahrtsverlusten durch externe Effekte und Transaktionskosten ihrer Internalisierung optimiert wird	Anreizkompatibilität zwischen Prinzipal und Agent erreichen bzw. Trade-off zwischen Anreizsetzung und Risikoallokation optimieren	Die Vertragsform/Kontrollstruktur so wählen, dass die Transaktionskosten minimiert werden
Aktionsvariable nach PICOT et al. 2005	Konzentration bzw. Verdünnung von Property Rights; Variablen: Grad der Vollständigkeit Anzahl der Träger	Einsatz der Mechanismen zur Überwindung von Informationsasymmetrien, Interessenangleichung und Risikoallokation	Wahl von Verträgen mit unterschiedlicher Bindungsintensität

Tabelle 39: Übersicht einiger Eigenschaften der Theorie der Verfügungsrechte, Transaktionskostentheorie und Agency-Theorie im Vergleich mit Elementen aus PICOT et al. (2005 S. 142)

Die in Tabelle 39 überblicksartig dargestellten Ansätze sind nicht überschneidungsfrei. Beispiele hierfür sind: Sowohl die Transaktionskostentheorie als auch die Agency-Theorie betrachten juristische und ökonomische Verträge (erstere eher ex post, letztere eher ex ante). Eigentumssurrogate können sowohl durch die Theorie der Verfügungsrechte erklärt werden, als auch durch die Agency-Theorie. Die institutionellen Abwägungselemente zur Verringerung der Agency-Kosten und die Kontrollstrukturen zur Verringerung der Transaktionskosten sind zum größten Teil identisch. Das Problem von Abhängigkeiten aufgrund spezifischer Investitionen erscheint in der Agency-Theorie als hold-up-Gefahr, in der Transaktionskostentheorie als fundamentale Transformation.

Der erklärende Zusammenhang zwischen den Theorien ist deutlich: Die Theorie der Verfügungsrechte erklärt, warum Anreiz- und Kontrollstrukturen etabliert werden müssen, welche Agency- bzw. Transaktionskosten verursachen. Zusammengefasst wird bei der Wahl einer Organisationsstruktur über *die Transaktion von Verfügungsrechten von einem Prinzipal auf einen Agenten* entschieden.

3.6.2 Organisationsstrukturen kommunaler Forstbetriebe

Bei der Beziehung zwischen einer Kommune und dem Betriebsleiter ihres kommunalen Forstbetriebs handelt es sich um eine Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung. Auch wenn der Betrieb Bestandteil der Verwaltung bleibt, überträgt die Gemeinde als Prinzipal ein Verfügungsrechtsbündel auf die Betriebsleitung als Agenten. Damit entstehen aus institutionenökonomischer Sicht die „typischen“ Agency-Probleme und die damit verbundenen Kosten. Dies gilt für alle Arten der Beziehung, d.h. für ein Beamten- ebenso wie für ein Angestelltenverhältnis, einen Dienstleistungsvertrag mit Privaten oder dem Staat sowie für einen Pachtvertrag – wenngleich das Verhalten, das die Probleme hervorruft, meist unterschiedlich motiviert ist. Um den Problemen zu begegnen, ist eine Angleichung der Nutzenfunktion des Agenten an die Zielvorgabe des Prinzipals erforderlich. Dazu ist eine Zieldefinition des Prinzipals notwendig, die als Beurteilungsmaßstab für die Zielerreichung dienen kann.⁷⁶⁵

Ein Angleichen der Nutzenfunktionen kann dann durch eine der spezifischen Situation angepasste Ausgestaltung der vertraglichen Beziehung bzw. der spezifi-

⁷⁶⁵ Zum „Problem“ der Zieldefinition für Forstbetriebe durch kommunale Entscheidungsträger siehe Kapitel II 1.5.3.

schen Situation angepasste Nutzung der verschiedenen „institutionellen Elemente“ erfolgen, die die Organisationsstruktur gestalten. Im Sinne der Agency-Theorie sollte die Organisationsstruktur gewählt werden, die zu den geringsten Net-Agency-Kosten (zusammengesetzt aus den Kosten für die institutionellen Elemente und den verbleibenden Wohlfahrtsverlusten) führt. Somit ist eine Kosten-Nutzen-Abwägung für den Einsatz der institutionellen Elemente notwendig.

Auch im Sinne der Transaktionskostentheorie sollte der Einsatz der unterschiedlichen institutionellen Elemente situationsspezifisch erfolgen, um auf diese Weise die Kontrollstruktur bzw. Organisationsstruktur zu etablieren, die die geringeren Transaktionskosten verursacht. Auch hier könnte von Net-Transaktionskosten gesprochen werden (zusammengesetzt aus den Kosten für die Etablierung bzw. Nutzung von Kontrollstrukturen und den verbleibenden Wohlfahrtsverlusten). Die Bedeutung dessen, was unter Net-Agency-Kosten und Net-Transaktionskosten verstanden wird, ist somit analog, jedoch variiert der Erklärungsansatz (siehe Tabelle 39). Beiden Ansätzen ist außerdem gemein, dass die Kosten zum Teil schwierig zu messen sind. Die Merkmale der Transaktion bzw. Kennzeichen der Vertragsverhältnisse, die im Zusammenhang mit der Ausgangssituation stehen, können jedoch dazu dienen, die Zweckmäßigkeit der institutionellen Elemente (im Sinne der von ihnen in der spezifischen Situation verursachten/reduzierten Kosten) einzuschätzen. Die institutionellen Elemente dienen als Hilfe bei Gestaltungsüberlegungen einer Organisationsstruktur. Sie dienen vor allem auch der Schaffung eines Problembewusstseins.

Es sollte letztendlich die Organisationsstruktur gewählt werden, die ein besseres Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen aufweist als andere Alternativen. Was unter dem „Nutzen“ zu verstehen ist, ist von der Zielsetzung im Einzelfall abhängig und findet als Situationsvariable Eingang in die Betrachtung.

Betrachtet man die institutionellen Elemente genauer, so lassen sie sich in einem Kontinuum zwischen Kontrolle und Vertrauen – als zwei gegensätzlichen Handlungsoptionen – anordnen, das in Abb. 25 dargestellt ist:

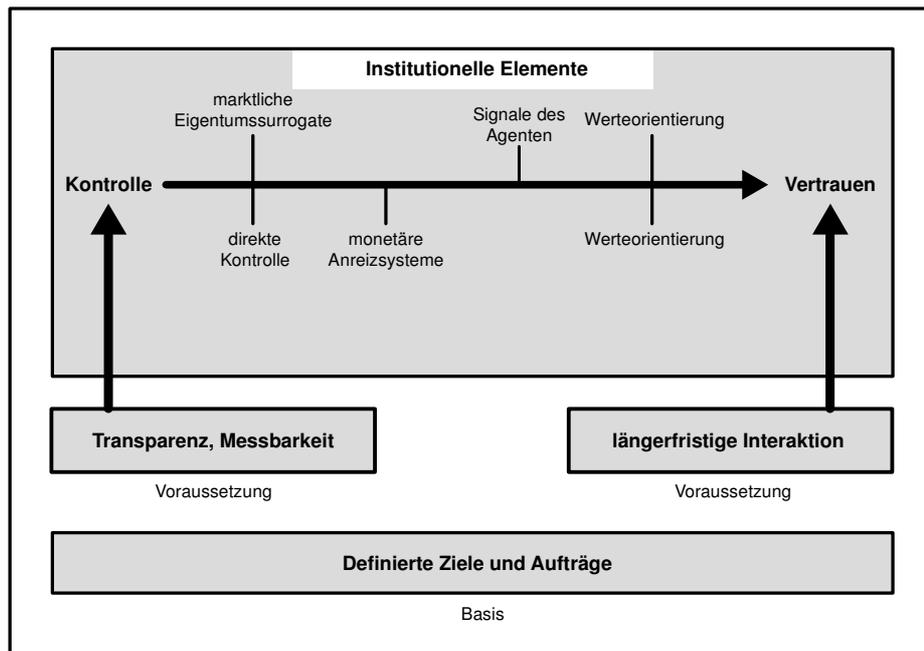


Abbildung 25: Beispiele für institutionelle Elemente von Kontrolle zu Vertrauen

Ist beispielsweise die Transaktion durch Unsicherheit geprägt, kann diese Unsicherheit durch Kontrolle des Agenten reduziert werden. Bestehen aber dazu aufgrund der natürlichen Eigenschaften des Waldes Messprobleme der Leistungen des Agenten, ist eine vertrauensvolle Atmosphäre zwischen den beiden Akteuren von besonderer Bedeutung. Die verschiedenen institutionellen Elemente tendieren jeweils näher zu „Vertrauen“ oder „Kontrolle“. Sie können sich ergänzen oder auch einander ersetzen. Beispielsweise ist Kontrolle bei einer neuen Vertragsbeziehung wichtig, um dann einhergehend mit deren langsamem Abbau ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Wenn marktliche Eigentumssurrogate nicht wirken, können interne Kontrollorgane mit Fachwissen etabliert werden und durch externe Kontrollinstanzen (wie die hoheitliche Aufsicht und Zertifizierungssysteme) ergänzt werden. Signale des Agenten, eine bestätigte Reputation des Agenten sowie bestehende informelle Institutionen wie die Waldgesinnung können die Kontrollphase verkürzen oder, wenn keine Kontrolle möglich ist, das Risiko des Betrugs verringern.

Folgendes stark vereinfachtes Schema soll dazu dienen, diese Mechanismen zu verdeutlichen:

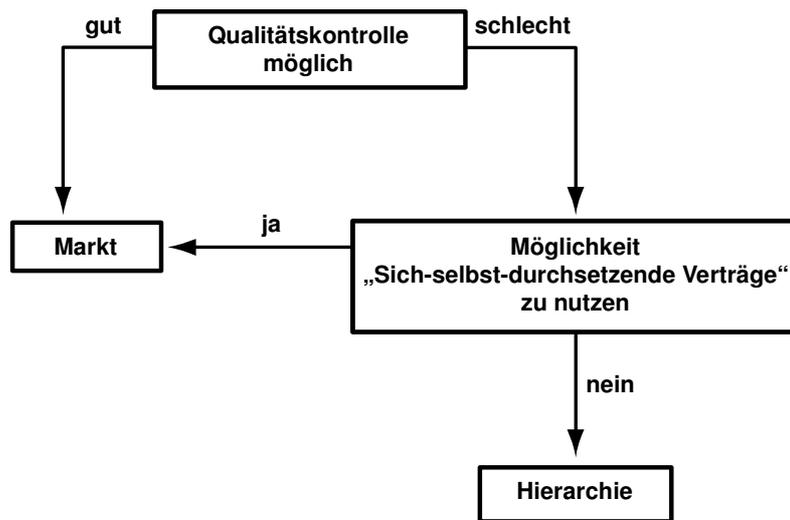


Abbildung 26: Stark vereinfachtes Schema zur Entscheidungsfindung der Organisationsstruktur kommunaler Forstbetriebe

Da noch weit mehr Variablen zu beachten sind als die Möglichkeit der Qualitätskontrolle im Sinne der Messbarkeit der Qualität der Leistungen und des verbleibenden Bestandes, und da eine Einschätzung der Bedeutung der institutionellen Elemente zum Teil sehr schwierig ist, werden in die folgenden Überlegungen auch die weiteren Merkmale der Transaktionen (Transaktionskostentheorie) bzw. Kennzeichen der Vertragsverhältnisse (Agency-Theorie) als Indikatoren für die Wahl der Organisationsstrukturen einbezogen.

Diese werden im Folgenden genutzt, um einen Entscheidungsrahmen zu gestalten. Dieser soll eine größere Realitätsnähe ermöglichen als Modelle im Sinne der voranstehenden Abbildung 26.⁷⁶⁶

⁷⁶⁶ Siehe hierzu OSTROM 1990.

3.6.3 Entscheidungsrahmen zur Wahl der Organisationsstruktur

Die spezifischen Merkmale der Transaktion eines Verfügungsrechtsbündels von der Kommune auf die Betriebsleitung werden zusammen mit den Kennzeichen der Vertragsverhältnisse im Folgenden unter dem Begriff „Einflussfaktoren“ zusammengefasst, da sie die Bedeutung der institutionellen Elemente für die Organisationsstruktur eines kommunalen Forstbetriebs beeinflussen. Diese lassen sich wie folgt gruppieren:

- Häufigkeit und Humankapitalspezifität
- Unsicherheit und Risiko
- Strategische Bedeutung des Waldes
- Messbarkeit der Ergebnisse bzw. der Leistungserstellung
- Transaktionsatmosphäre

Die Beziehung der Einflussfaktoren zueinander ist zum Teil komplementär oder im Sinne eines Trade-off gestaltet. So ist die interne Unsicherheit umso höher, je größer die Messprobleme sind, und Messprobleme sind weniger bedeutend, wenn eine positive Transaktionsatmosphäre besteht. Ob eine Beziehung zwischen den Einflussfaktoren besteht, ist abhängig von den situativen Umständen, die wiederum die Einflussfaktoren prägen. Diese werden im Folgenden Situationsvariablen genannt. Sie sind je nach den örtlichen Gegebenheiten unterschiedlich ausgeprägt. So ist die Höhe des Einsatzes von spezifischem Humankapital von der natürlichen Eigenschaft des Waldes abhängig. Ebenso ist die Messbarkeit und auch ein Teil der Unsicherheit sowie die strategische Bedeutung von den natürlichen Eigenschaften abhängig. Die Höhe des Einsatzes von Humankapitalspezifität sowie die Messbarkeit können aber auch mit den Interessen variieren, die eine Kommune in Bezug auf die Ressource Wald verfolgt. Die Transaktionsatmosphäre ist schließlich abhängig von den bestehenden Beziehungen bzw. von dem Angebot an Dienstleistern in der Region, die über positive Reputation verfügen. Als Situationsvariablen sind damit vor allem zu beachten:

- (1) Naturale Eigenschaften des Waldes
- (2) Heterogenität der Interessen des Prinzipals an der Ressource
- (3) Regionales Umfeld

Zu (1) Die natürlichen Eigenschaften des Waldes können erheblich variieren, vom monotonen Altersklassenwald in ebenem Gelände bis hin zu einem struktur-

reichen Plenterwald mit Hanglagen. Die Forsteinrichtung bildet die Grundlage zur Einschätzung der naturalen Eigenschaften des Waldes. Um auch gleichzeitig als Kontroll- und Steuerungsgrundlage dienen zu können, muss die Forsteinrichtung unterschiedliche Aspekte abbilden. Beispielsweise ist, wie bereits in Abschnitt 3.4.2 erwähnt, auch eine Erhebung des qualitativen Zustandes des Waldes erforderlich. Neben einer „einfachen“ Flächeninventur wird eine Wertinventur, die sowohl die Sortenstruktur als auch den Bodenzustand miterfasst, notwendig.⁷⁶⁷

Zu (2) Die Interessen, die die Kommune bzw. ihre Bürger am kommunalen Wald haben, können sehr vielfältig sein und einander beeinflussen – müssen dies aber nicht.

Zu (3) Potenzielle Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Kommunen oder sonstigen Partnern sind auch abhängig vom regionalen Umfeld. Dies betrifft beispielsweise die Möglichkeiten, Betriebsvergleiche durchzuführen oder Zusammenschlüsse zu bilden. Das regionale Umfeld kann aber auch das Angebot an potenziellen Betriebsleitern und die Möglichkeiten, die Reputation der Interessenten zu nutzen, mitentscheiden. Eine Umfeldanalyse kann dazu dienen, entsprechende Aspekte in Erfahrung zu bringen.⁷⁶⁸

Bei Kommunen mit kleinem Waldeigentum scheidet eine reine Eigenerstellung aus Personalkostengründen aus. Wird jedoch kein Dienstleistungs- oder Pachtverhältnis angestrebt, müssen kooperative Lösungen das Ziel sein. Dabei sollten folgende Aspekte bedacht werden, die im Zusammenhang mit den Situationsvariablen stehen:

- Wohlfahrtsverluste durch externe Effekte in Abwägung mit den Transaktionskosten ihrer Internalisierung
- Größeneffekte
- Verbundeffekte
- Fördermittel

⁷⁶⁷ Siehe Kapitel II 1.7.4.

⁷⁶⁸ Vgl. hierzu auch Tabelle 29: „Screening“.

Situationsvariablen sind je nach den örtlichen Gegebenheiten unterschiedlich ausgeprägt. Sie sind deshalb auch sehr allgemein gefasst. Die Situationsvariablen werden von einer Reihe unterschiedlicher örtlicher Aspekte geprägt: der Baumartenzusammensetzung, der früheren Waldbaustrategie, Kalamitäten, der Einwohnerzahl, Lage und Größe der Kommune und des Waldes, weiteren Waldbesitzer im Gebiet, dem Arbeitnehmerangebot u.a..⁷⁶⁹ Unmittelbar einsichtig ist, dass derartige Situationsvariablen nicht nur räumlich, sondern auch zeitlich variieren: kurz- bis mittelfristig kann sich z.B. die Zielsetzung im Zusammenhang mit Neuwahlen in der Kommune ändern, ebenso wie sich mittelfristig das regionale Umfeld ändern mag, langfristig werden sich in der Folge von Waldumbaumaßnahmen die Baumartenzusammensetzung und das Altersklassenverhältnis ändern etc.. Dabei können sowohl die Ziele den Waldzustand verändern, als auch umgekehrt z.B. das regionale Umfeld Einfluss auf die Ziele einer Kommune nehmen. Auch die Organisationsstruktur ist kein statisches Gebilde, sie kann bzw. muss im Laufe der Zeit angepasst werden.⁷⁷⁰ Als Schlussfolgerung muss gelten: In einer konkreten Entscheidungssituation ist zwar die Ausprägung der Situationsvariablen zu dem entsprechenden Zeitpunkt Grundlage der Entscheidung, dennoch müssen zukünftige Änderungen der Situationsvariablen bei langfristigen Zielen bedacht werden.

Die folgende Abbildung 27 soll die Beziehungen der unterschiedlichen Komponenten zueinander verdeutlichen:

⁷⁶⁹ Vgl. hierzu OSTROM (1990). Das Konzept von OSTROM unterscheidet sich wesentlich von dem hier Dargestellten. Sie bezieht zudem örtliche Variablen in ihren „framework“ mit ein. Die Begriffe werden allerdings anders verwendet: OSTROMs Situationsvariablen würden in dieser Arbeit den örtlichen Aspekten entsprechen.

⁷⁷⁰ Zur Lernenden Organisation siehe KRENIM-BUCH et al. (2005), im forstlichen Bereich aus systemtheoretischer Perspektive siehe UERPMANN (2006).

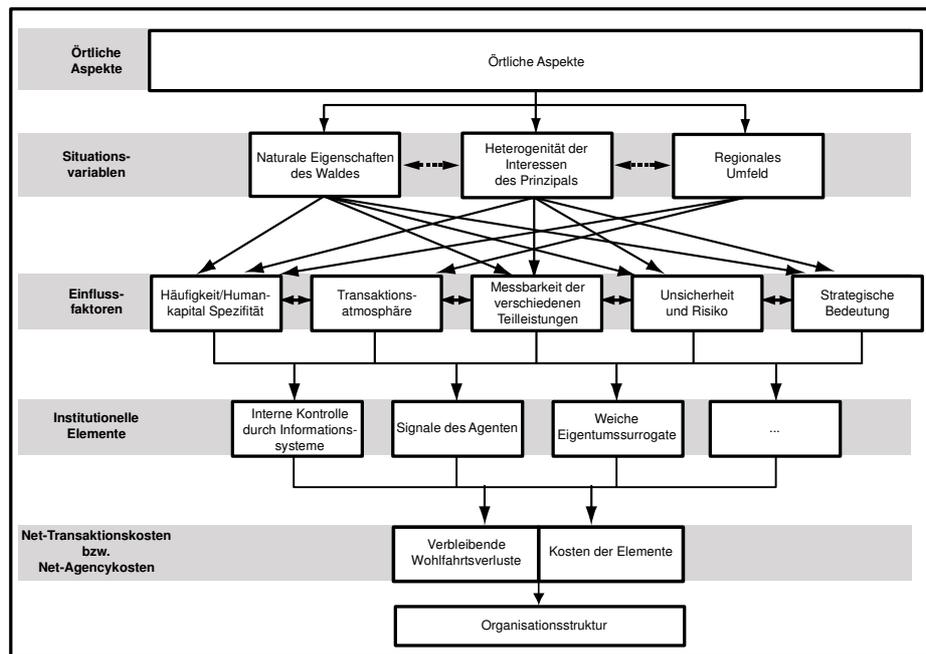


Abbildung 27: Zusammenhang zwischen Situationsvariablen, Einflussfaktoren, institutionellen Elementen und Organisationsstruktur

Um nun eine Entscheidung über die Organisationsstruktur zu treffen, sollte die Kommune

- (1) die Situationsvariablen zu ihrem Wald bestimmen, um
- (2) die Bedeutung und Ausprägung der Einflussfaktoren zu bewerten.
- (3) Anhand dieser Einflussfaktoren kann die Kommune die Bedeutung der institutionellen Elemente einschätzen und so
- (4) die geeignete Organisationsstruktur wählen.

Die folgende Übersicht soll noch einmal die theoriebezogenen Gestaltungsüberlegungen zusammenfassen, die in allererster Linie der Schärfung des Problembewusstseins dienen sollen.

Ursprung	Enelemente, die zu beachten sind (in unterschiedlichen Gliederungstiefen)		Nr.	Code ⁷⁷¹
Theorie der Verfügungsrechte	Verteilung der Verfügungsrechte: Vor allem das Recht Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren		1	ZK
	Wohlfahrtsverluste durch externer Effekte in Abwägung mit den Transaktionskosten ihrer Internalisierung: bei besonderer Zielsetzung der Kommune		2	eE
	Marktliche Eigentumssurrogate durch Wettbewerb		3	MES
Transaktionskosten- theorie	Ex ante Transaktionskosten	Produktionskosten einer Organisationsänderung	4	PkO
		Beeinflussungskosten	5	Be
	Ex post Transaktionskosten	Absicherungskosten	6	Ak
		Sonstige Erhaltungskosten	7	B
		Verbleibende Wohlfahrtsverluste (TAT)	8	vW

⁷⁷¹ Diese Codes werden bei den empirischen Untersuchungen verwendet. Sie werden hier bereits eingeführt, um spätere Doppelnennungen zu vermeiden.

Agency- theorie	Kontrolle des Prinzipals	Monetäre Anreizsysteme		9	MA	
		Direkte Kontrolle der Erreichung der Ziele und der Erfüllung der Aufträge der Kommune	Intern: Etablierung von Informationssystemen		10	Info
			Intern: Etablierung von Kontrollorganen		11	Org
			Extern: externe Prüfer		12	ExP
			Extern: Anwendung des Vertragsrechts		13	VR
	Signalling des Agenten			14	Si	
	Sich-selbst-durchsetzende Verträge			15	SdV	
Verbleibende Wohlfahrtsverluste (AT)			16	vW		
Neuer Institutionalismus	Weiche Eigentumssurrogate	Werteorientierung	Werteorientierung Kommune	17	WoK	
			Werteorientierung Forst	18	WoF	
		Vertrauen		19	V	
Produktionsallokations-ebene	Größeneffekte			20	Ge	
	Verbundeffekte			21	Ve	
	Fördermittel			22	Fö	

Tabelle 40: Übersicht der institutionellen Elemente

Die obigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass aufgrund der ortsspezifischen Ausprägungen der Situationsvariablen keine allgemeingültigen Empfehlungen für eine Organisationsstruktur für kommunale Forstbetriebe gegeben werden können. Jedoch kann die Kommune auf der Grundlage der Ausprägung „ihrer“ Situationsvariablen die Bedeutung der Einflussfaktoren und damit die

Bedeutung der institutionellen Elemente beurteilen und diese entsprechend einsetzen.⁷⁷²

„In der Praxis auftretende Organisationsprobleme unterscheiden sich hinsichtlich ihrer situationspezifischen Eigenheiten. In Abhängigkeit der relevanten situationspezifischen Eigenschaften eignen sich jeweils andere Organisationsformen am besten zur Bewältigung des Organisationsproblems. Hierdurch lässt sich die in der Praxis vorherrschende Vielfalt unterschiedlicher Organisationsformen aus Effizienzgründen erklären.“ PICOT et al. 2005 S. 383

Die in Abschnitt 3.1. aufgeworfenen Fragen lassen sich somit wie folgt beantworten:

(1) Warum können Kommunen durch alternative Organisationsstrukturen die Ziele für ihren Forstbetrieb effizienter erreichen als in der Status-quo-Organisationsstruktur, ohne dass die gesetzlich vorgeschriebene Gemeinwohlorientierung vernachlässigt wird?

Weil Effizienzüberlegungen im Sinne der Neuen Institutionenökonomik bei Organisationsüberlegungen für kommunale Forstbetriebe bisher so gut wie keine Rolle gespielt haben und damit entsprechende Potenziale nicht ausgeschöpft wurden. Eine alternative Organisationsstruktur muss nicht zwangsläufig effizienter sein: Auch die Status-quo-Organisationsstruktur kann unter Berücksichtigung der oben genannten Komponenten als geeignet beurteilt werden. Jedoch wurden bisher in den wenigsten Kommunen die bestehenden, historisch begründeten Strukturen auf ihre Zweckmäßigkeit hin hinterfragt.

(2) Mit welcher Art von alternativer Organisationsstruktur kann die Kommune die Ziele für ihren Forstbetrieb effizienter erreichen als mit der Status-quo-Organisationsstruktur?

Mittels Organisationsstrukturen, deren institutionelle Elemente auf der Grundlage der Situationsvariablen bzw. Einflussfaktoren ausgesucht wurden. Hier lässt sich keine pauschale Antwort geben. Entsprechend den naturalen Eigenschaften des Waldes, je nachdem wie heterogen die Interessen des Prinzipals an „seinem“ Wald sind und wie das regionale Umfeld geprägt ist, ergeben sich unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten. Anhand der Einflussfaktoren lässt sich dann

⁷⁷² Zusammenfassende Empfehlungen, die aus den voranstehenden Überlegungen hervorgehen, werden am Ende dieser Arbeit in Kapitel IV 2. in einer Zusammenschau mit den weiteren Ergebnissen gegeben.

beurteilen, ob eine Marktlösung, eine kooperative Lösung oder eine Unternehmenslösung anzustreben ist.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen kann die Arbeitshypothese 2 zu einer weiteren Arbeitshypothese 3 entwickelt werden:

„Im Rahmen einer an die örtlichen Gegebenheiten angepassten alternativen Organisationsstruktur können die Ziele einer Kommune für ihren Forstbetrieb effizienter erreicht werden als in der Status-quo-Organisationsstruktur, sofern letztere nicht den ortsspezifischen Anforderungen entspricht; die gesetzlich vorgeschriebene Gemeinwohlorientierung muss in diesem Zusammenhang nicht vernachlässigt werden.“

Die folgende Abbildung 28 soll den Zusammenhang der einzelnen Komponenten und ihre Einbettung in das institutionelle Umfeld noch einmal vereinfacht deutlich machen. Die gestrichelten Pfeile sollen andeuten, dass der Einfluss der Komponenten aufeinander auch wechselseitig ist.

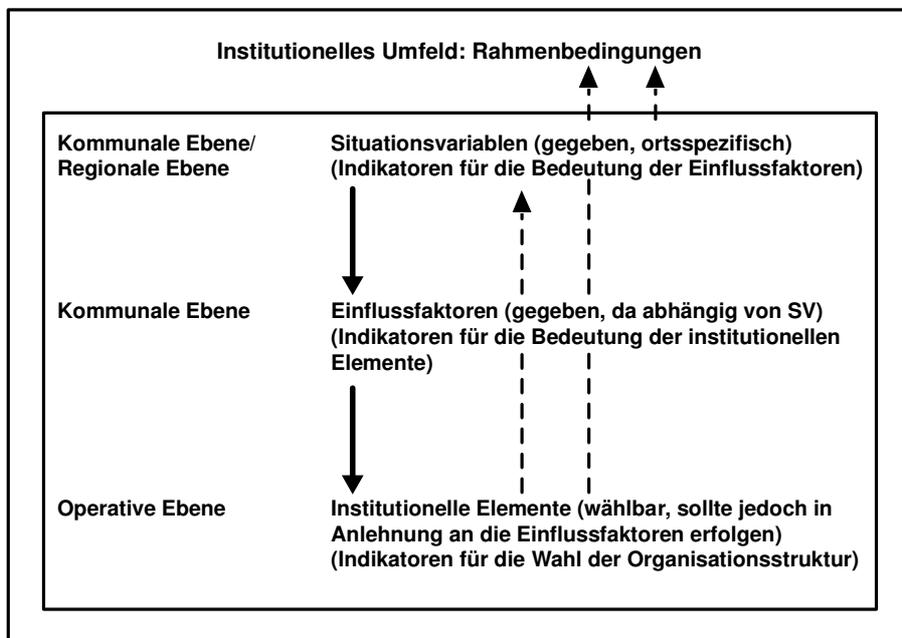


Abbildung 28: Betrachtungsrahmen

3.6.4 Weiterführende Überlegungen

Die Ausführungen zur Nutzenfunktion der Individuen und die pauschalisierte Bildung von Gruppen von Betriebsleitern (kommunaler Beamter, staatlicher Beamter, privater Dienstleister, Pächter) sind natürlich stark vereinfacht, da Aspekte wie persönliche Fähigkeiten und anderes nicht mitberücksichtigt wurden. Die Erläuterungen zu den Nutzenfunktionen dienten vielmehr dazu, die möglichen Anreize der genannten Akteursgruppen darzustellen.

Auch wird die Entscheidung über Ziele für einen kommunalen Forstbetrieb und dessen Organisationsstruktur letztendlich von Individuen getätigt, die selbst eine individuelle Nutzenfunktion haben, welche ihre Entscheidungen direkt oder indirekt beeinflussen. Diese oben in Bezug auf das Forstpersonal als „Beeinflussungskosten“ betitelten Transaktionskosten, in diesem Fall politische Transaktionskosten, können auch die „Kosten der Organisationsänderung“ erheblich beeinflussen.

Entsprechende Aspekte müssen vor allem bei Kosten-Nutzen-Abwägungen beachtet werden. Die entstehenden Kosten wurden oben ausführlich diskutiert; der Nutzen ergibt sich aus der bestmöglichen Umsetzung der Ziele der Kommune unter Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Rahmenbedingungen. Bei einer Kosten-Nutzen-Abwägung sind folgende Aspekte zu beachten:

1. Die Kosten und der Nutzen unterliegen Unsicherheiten und können nur tendenziell bestimmt werden.
2. Die Gewichtung ist nicht nur von den örtlichen Gegebenheiten und Präferenzen der Gemeinde und der Verfügbarkeit der damit zusammenhängenden Informationen abhängig, sondern auch von den Individuen, die die Entscheidungen zu tragen haben und sich eventuell strategisch verhalten.⁷⁷³
3. Menschen gewichten mögliche Verluste im allgemeinen stärker, als mögliche Gewinne.⁷⁷⁴

⁷⁷³ Vgl. hierzu die Ausführungen zur Bürokratie- und Public-Choice-Theorie in Abschnitt 3.4.4 sowie OSTROMs (1990 S. 192 ff.) Ausführungen zu „internal norms“ und „discount rate“ sowie „evaluating benefits“ und „evaluating costs“.

⁷⁷⁴ Siehe hierzu OSTROM (1990 S. 208 f. und die dort angegebene Literatur). OSTROM (1990) verweist auf spezifische Variablen, die die Einschätzung von Kosten und Nutzen von Institutionentransformationen beeinflussen (S. 249 ff., speziell S. 211).

Um die Zweckmäßigkeit des vorgestellten Ansatzes für die Praxis zu hinterfragen, wurden empirische Erhebungen durchgeführt, die auf unterschiedlichen Erhebungsmethoden beruhen. Diese und die entsprechenden Ergebnisse werden in den folgenden Abschnitten dargestellt.

4 Zusammenschau der Ergebnisse der explorativen Interviews und der Ergebnisse der theoretischen Analyse

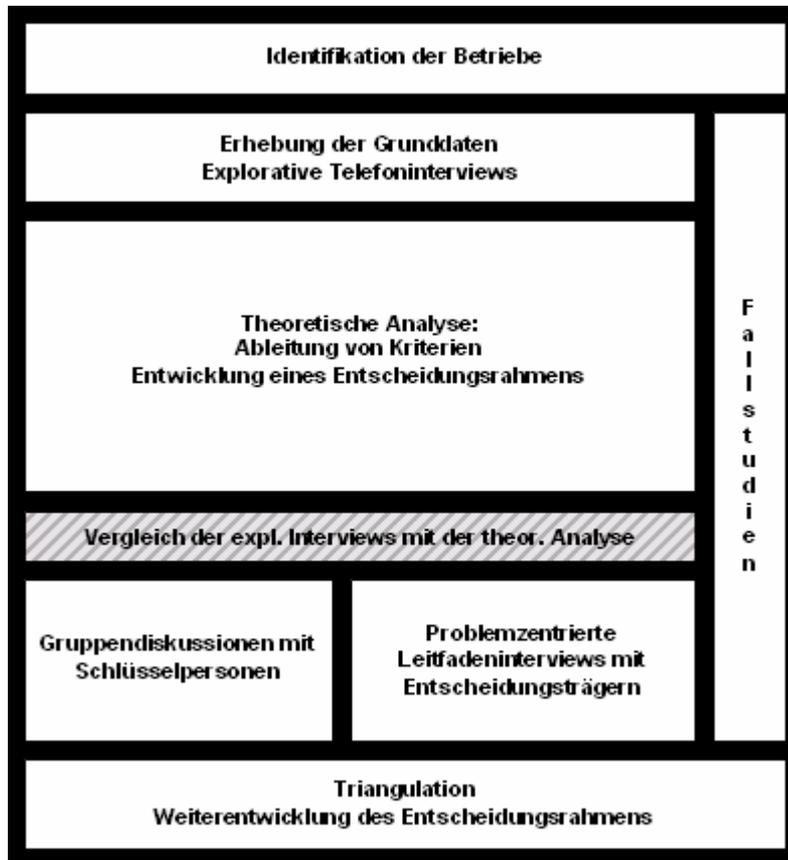


Abbildung 29: Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche: Explorative Studie zu den ausfindig gemachten Betrieben

Im Folgenden werden die Ergebnisse der problemzentrierten Leitfadenterviews mit den Ergebnisse der theoretischen Analyse in Beziehung gebracht. Ordnet man den Obercodes der vier ersten Kategorien (Abschnitt 2.) die theoretischen Codes aus Abschnitt 3.6.3 zu, so lassen sich einige Bezüge der Theorie zur Praxis

erkennen.⁷⁷⁵ Die Zuordnung erfolgt nur nach direkten Bezügen. Zusätzlich werden die theoretischen Kategorien „Annahmen“ (theoretische Grundannahmen der Institutionenökonomik) und „Instit. Umfeld“ (Regelungen des institutionellen Umfeldes) berücksichtigt. Obercodes ohne Theorienbezug sind grau hinterlegt.

Voraussetzungen		Theoriencodes
I	Ziele müssen definiert werden	HI
II	Beschaffenheit/Besonderheit der Ressource beachten	EW
III	Individuelles Verhalten/Einstellung der Akteure	Annahme
IV	Eindeutige und feste Strukturen notwendig	
V	Zwischenmenschliche Beziehung beachten	Tatmos
VI	Institutioneller Rahmen ist einzuhalten	Instit. Umfeld

Tabelle 41: In der Praxis benannte Voraussetzungen für die Wahl einer alternativen Organisations-struktur

Reorganisationsziele		Theoriencodes
I	Konkurrenzfähigkeit am Markt	MES
II	Kostenbewusstsein	
III	Schnelle Handlungsfähigkeit	MES
IV	Transparentes Rechnungswesen	Info
V	Keine negativen finanziellen Resultate	
VI	Mittelsicherheit im Betrieb	VVR
VII	Motivation der Mitarbeiter	MES

Tabelle 42: In der Praxis benannte Reorganisationsziele bei der Wahl einer alternativen Organisationsstruktur

⁷⁷⁵ Die fünfte Kategorie, in der Praxis benannte „Ziele in Verbindung mit dem Forstbetrieb“, ist Inhalt der im folgenden aufgeführten Kategorie „Voraussetzungen“: Ziele müssen definiert werden, und wird deshalb nicht noch einmal gesondert betrachtet.

Abwägungskriterien aus der Praxis		Theoriencodes
I	Individuelles Verhalten	Annahme
II	Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten	Info
III	Präsenz des Leiters in der Kommune	WOk
IV	Umfeld	RU
V	Konkurrenzfähigkeit am Markt	MES
VI	Erhalt von Fördermitteln	Fö
VII	Möglichkeit, unterschiedliche Ziele zu berücksichtigen	Hi
VIII	Erhaltung des Waldvermögens	EW, VVR
IX	Außerbetriebliche Ziele	ZK
X	Transparentes Rechnungswesen	Info
XI	Mittel- und Handlungsflexibilität	MES
XII	Betriebskosten	AK/B
XIII	Erfahrungswerte aus anderen Fachbereichen	
XIV	„Abstrakte“ Kosten	PkO/Wv
XV	Weitere Bindung an das öffentliche Recht	
XVI	Eindeutige und feste Strukturen	
XVII	Zuordnung der Kompetenz, Ziele vorzugeben	
XVIII	Risikspielraum	MES/UR
XIV	Verhältnis zwischen Kommune und Betriebsleitung	Tatmos/V

Tabelle 43: In der Praxis benannte Abwägungskriterien bei der Wahl einer alternativen Organisationsstruktur

Aspekte, die zu beachten sind		Theoriencodes
I	Individualität der beteiligten Personen	Annahme
II	Außerbetriebliche Ziele	ZK
III	Betriebskosten	AK/B
IV	Ressourcenspezifische Besonderheiten	EW
V	„Abstrakte“ Kosten	PkO/wV
VI	Möglichkeit der Partizipation von Bürgern und Verbänden	Hi/ZK
VII	Zeitnahe Umsetzung	PkO
VIII	Umfeld	RU
IX	Außenwirkung der Kommune	
X	Expertenempfehlung	BE
XI	Regelung der Vertretung	
XII	Verhältnis zwischen Kommune und Betriebsleitung	Tatmos/V
XIV	Mehrbelastung des Personals	
XV	Institutionelle Rahmenbedingungen	Instit. Umfeld

Tabelle 44: In der Praxis benannte Aspekte, die bei der Wahl einer alternativen Organisationsstruktur zu beachten sind

Die Zuordnung erfolgte nur mit direkten Bezügen. Bei allen institutionellen Elementen lassen sich auch Bezüge zu den Situationsvariablen und den Einflussfaktoren herstellen. Betrachtet man diese direkte Zuordnung, so lässt sich Folgendes feststellen:

- Betrachtet man den Stellenwert, der der Individualität der handelnden Personen, ihrer Persönlichkeit und ihren Präferenzen zugesprochen wird, so wird die im Rahmen der Institutionenökonomik bedeutsame Grundannahme „Individualismus“ als notwendig für die vorliegende Betrachtung erkannt.
- Dem institutionellen Umfeld wird besondere Beachtung geschenkt – es wird meist als Grundlage für die Handlungsfähigkeit gesehen.
- Die Kenntnis von zwei Situationsvariablen wird als „Voraussetzung“ für eine Reorganisation gesehen, zudem kommt allen drei Situationsvariablen eine Bedeutung als „Abwägungskriterium“ und „Aspekt, der zu beachten ist“ zu.
- Unter den Einflussfaktoren wird anscheinend der Transaktionsatmosphäre eine besondere Bedeutung in der Praxis beigemessen.

- Bei den institutionellen Elementen fällt auf, dass „harte“ Elemente überwiegen, vor allem die Einführung der marktlichen Eigentumssurrogate, die auch bei den genannten Zielen überwiegen. Allerdings wird im Hinblick auf die genannten Annahmen und Einflussfaktoren auch den „weichen“ Elementen indirekt eine gewichtige Rolle zugestanden (siehe Punkt 1 und 4).⁷⁷⁶
- Die Obercodes, die nicht durch die Theorie erfasst wurden, können als wichtige Kriterien aus der Praxis im Sinne von zusätzlichen Komponenten bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden.

Die im Rahmen der Telefoninterviews erfolgte Zuordnung der theoretischen Codes zu den Obercodes sind unter Beachtung der dazugehörigen UnterCodes wertvolle Hilfen für die folgenden empirischen Erhebungen in der Hauptstudie: Die Zuordnung wird dazu genutzt, um bei der Auswertung der Gruppendiskussionen und der Interviews entsprechende Codierungen vornehmen zu können.

⁷⁷⁶ Im Folgenden wird oft aus Vereinfachungsgründen anstatt von harten und weichen Eigentumssurrogaten von harten und weichen Elementen oder Aspekten gesprochen.

5 Gruppendiskussionen

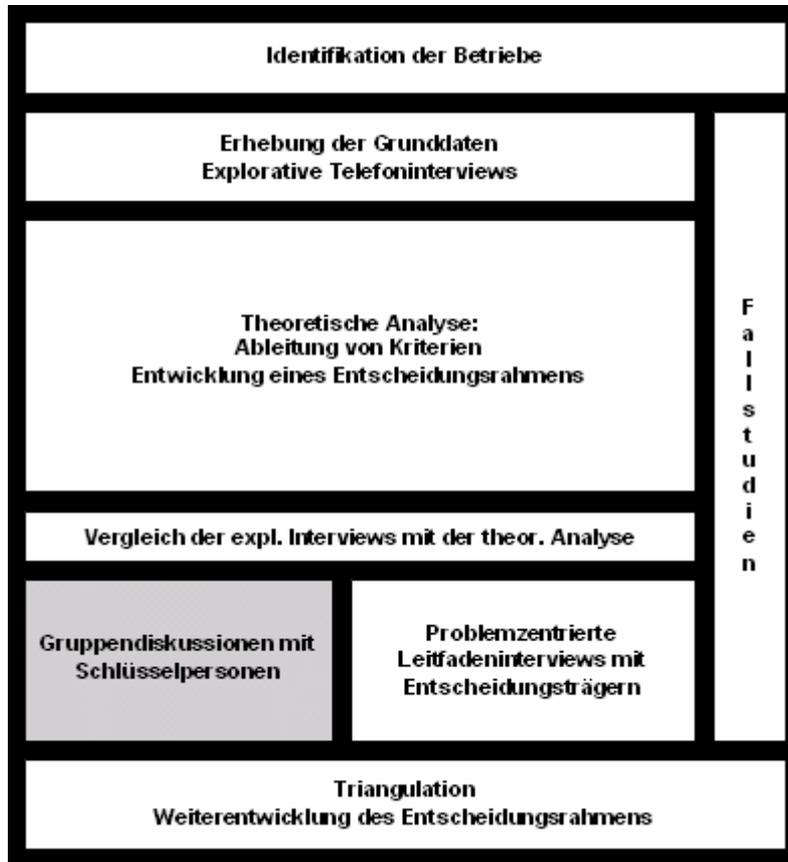


Abbildung 30: Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche: Gruppendiskussionen mit Schlüsselpersonen

5.1 Kurzeinführung in die Methodik

„A focus group isn't just a bunch of people together to talk. A focus group is a special type of group in terms of purpose, size, composition, and procedures. The purpose of a focus group is to listen and gather information. It is a way to better understand how people feel or think about an issue, product, or service. Partici-

pants are selected because they have certain characteristics in common that relate to the topic of the focus group.“ KRUEGER/CASEY 2000 S. 4

Die **Vorteile** einer Gruppendiskussion liegen darin, dass die Rationalisierungen der Befragten durchbrochen werden können und die Mittelbarkeit relevanter Sachverhalte gesteigert wird. Durch die Dynamik des Gespräches können Hemmungen und Widerstände reduziert werden. Die Teilnehmer regen sich gegenseitig zu offenen Äußerungen an, und es kann dazu kommen, dass die Beteiligten ihre Einstellungen und/ oder ihre Beweggründe für eine Handlung offen legen.⁷⁷⁷

„Der ‚Schneeballeffekt‘ von Reaktion und Gegenreaktion der Teilnehmer ist dem normalen sozialen Kommunikations- und Meinungsbildungsprozeß ähnlich und simuliert damit eine realistische Situation.“
http://rpkaif4.mach.uni-karlsruhe.de/~paral/MA/NGruppendiskussion_b.html

Ein weiterer Vorteil liegt in der Möglichkeit der direkten Beobachtung der Diskussion.

Die wesentlichen **Nachteile** der Gruppendiskussion bestehen darin, dass es zu einer Verhinderung von Meinungsäußerungen bestimmter Personen kommen kann oder möglicherweise die individuelle Meinung im Zuge der Diskussion aufgrund der Dominanz anderer Teilnehmer verändert wird und eine gewisse Unsicherheit in der Interpretation der Aussagen besteht (LAMNEK 1995a S. 162).⁷⁷⁸ Bei der Auswertung sind daher die folgenden Probleme besonders zu berücksichtigen:

- Keine Sequenzialität der Wortbeiträge: „Äußerungen von Personen, die eine Weile über die Aussage eines anderen Teilnehmers nachdenken und erst zu einer schlüssigen Position gekommen sind, nachdem sich im Gang der Diskussion schon andere Teilnehmer zu Wort gemeldet haben, sind nicht immer dem ursprünglichen, auslösenden Statement zuzuordnen“ (LAMNEK 1995a S. 159 f.).
- Abhängige und unabhängige Variablen: Die geäußerte Meinung ist vielen Einflussfaktoren ausgesetzt z.B. der Untersuchungssituation, der Zusammensetzung der Teilnehmergruppen, dem Verhalten der Teilnehmer zueinander und zum Moderator, dem Verhalten des Moderators (LAMNEK 1995a S. 167).

⁷⁷⁷ Vgl. MAYRING (2002 S. 77),
http://rpkaif4.mach.uni-karlsruhe.de/~paral/MA/NGruppendiskussion_b.html,
<http://www.metaworks.at/gruppendiskussionen.htm> Vgl. auch KRUEGER/CASEY (2000 S. 7 ff).

⁷⁷⁸ Vgl. hierzu auch LAMNEK (1995a S. 159 f., 166 f.).

- Vergleichbarkeit der Diskussionsrunden: Die Untersuchungssituation kann nicht für alle Teilnehmer gleich und konstant gehalten werden. Die Einstellungen und Meinungen sind zum Teil kontextabhängig (LAMNEK 1995a S. 168).

Eine Gruppendiskussion kann unterschiedliche Ziele haben, die jeweils die Gruppenzusammensetzung und die Auswertungsmethoden bestimmen. Die Zusammensetzung sollte nach vorab genau definierten Kriterien erfolgen. Die Empfehlungen über die Anzahl der Teilnehmer, die bestimmte Gemeinsamkeiten haben sollten, variieren zwischen mindestens 2 und maximal 20 Personen.⁷⁷⁹

5.2 Anwendung in der vorliegenden Arbeit

Gruppendiskussion	
Zielgruppe	Schlüsselpersonen der untersuchten Betriebe
Art des Kontaktes	Persönlich
Aufbereitung	Transkript und Memo
Auswertungsstrategie	Qualitative Inhaltsanalyse
Anzahl der Diskussionsgruppen	5

Tabelle 45: Charakteristika der durchgeführten Gruppendiskussionen

Die für diese Arbeit durchgeführten Gruppendiskussionen sind ermittelnder Art; d.h. heißt es stehen die Angaben der Teilnehmer im Vordergrund.⁷⁸⁰ Ziel ist die Erkundung von Meinungen und Einstellungen der einzelnen Teilnehmer.⁷⁸¹ „Dabei

⁷⁷⁹ http://rpka4.mach.uni-karlsruhe.de/~paral/MAP/ngruppendiskussion_meth.html; als optimal bezeichnet LAMNEK (1995a S. 148) 5 bis 12 Teilnehmer.

⁷⁸⁰ LAMNEK (1995a S. 130, 132) nennt als weitere Art der Gruppendiskussion die vermittelnde Gruppendiskussion, die der Inszenierung von Gruppenprozessen dient und beispielsweise bei der Organisationsentwicklung oder in der Unternehmensberatung angewendet wird.

⁷⁸¹ Zu den Unterschieden der Art und der Zielsetzung von Gruppendiskussionen siehe LAMNEK (1995a S. 131). Weitere Erkenntnisziele können beispielsweise sein: Meinungen und Einstellungen der gesamten Gruppe; öffentliche Meinungen und Einstellungen, die in der Gruppensituation aktualisiert werden; die den Meinungen und Einstellungen zugrunde liegende Bewusstseinsstruktur; die Erforschung gruppenspezifischer Verhaltensweisen; die in der Diskussion ablaufenden Gruppenprozesse, die die Meinungen und Einstellungen individuell und insgesamt bilden bzw. verändern und die empirische Erfassung ganzer gesell-

wird davon ausgegangen, daß die Meinung zwar *nicht durch Gruppenprozesse generiert, aber ihre Kommunikabilität durch die Gruppe gesteigert wird*⁷⁸² (LAMNEK 1995a S. 145).

Da in den Diskussionsrunden theoretische Ergebnisse der vorliegenden Arbeit diskutiert wurden, könnte man den Diskussionsrunden im geringen Maße auch einen vermittelnden Charakter zusprechen. Gerade dieser Aspekt und die Möglichkeit, sich mit Kollegen auszutauschen, stellen einen Anreiz für die Teilnahme an den Diskussionsrunden dar.

5.2.1 Ziel der Gruppendiskussionen und Erarbeitung der Leitfragen

Die Gruppendiskussionen wurden durchgeführt, um die Operationalität der aus den Theorien hergeleiteten Komponenten durch Akteure aus der Praxis einschätzen zu lassen. Da in einem vorgesehenen Zeitrahmen von zwei Stunden nicht alle 30 Komponenten „abgefragt“ werden konnten bzw. dies auch nicht im Sinne einer Gruppendiskussion wäre, wurden aus den 30 Komponenten 10 Themenbereiche gebildet. Diese dienten als Grundlage sowohl für die Formulierung der Leitfragen, als auch für die Gruppendiskussionen und die Leitfadeninterviews mit Entscheidungsträgern (Abschnitt 6.) und sollten Anhaltspunkte für eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse der beiden Methoden liefern.⁷⁸² Die Leitfragen wurden so formuliert, dass sie mindestens zwei Themenbereiche inhaltlich berühren und so im Verlauf der Diskussionen Aussagen zu allen Themenbereichen erwartet werden konnten.⁷⁸³ Es erschien dabei vor allem wichtig, dass sowohl „harte“ als auch „weiche“ Aspekte angesprochen wurden.⁷⁸⁴

schaftlicher Teilbereiche (LAMNEK 1995a S. 134). Weitere Ausführungen zur „nicht-öffentlichen Meinung als Erkenntnisziel“ in Anlehnung an POLLOCK (1955) siehe LAMNEK (1995a S. 141 ff. und die dort angegebene Literatur).

⁷⁸² Zur Zuordnung der theoretischen Komponenten zu den Themenbereichen siehe Anhang 13. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Situationsvariablen und die Einflussfaktoren auch immer dann betroffen sind, wenn auch ein institutionelles Element betroffen ist. In der Tabelle werden daher nur die Variablen und Faktoren angegeben, bei denen eine besondere Relevanz erwartet wird.

Zur Leitfadenkonstruktion nach thematischen Bereichen siehe FLICK (2004a S. 128 f.) sowie SCHLÜTER (2001 S. 126 ff.).

⁷⁸³ Zur Erstellung und zu den Anforderungen eines Leitfadens für eine Gruppendiskussion siehe KRUEGER/CASEY (2000 S. 39 ff.).

⁷⁸⁴ Zu den harten (z.B. Entscheidungsfindungskosten) und weichen Aspekten (z.B. forstliche Werteorientierung) siehe Abschnitt 3.3.1. und 3.4.4.

Jeder theoretischen Komponente wurde ein Obercode zugewiesen.⁷⁸⁵ Da es sich um theoriegeleitete Codes handelte, die nicht immer exakt voneinander abgegrenzt werden konnten, kam es auch zu Doppelnennungen, die bei der Auswertung entsprechend zugeordnet wurden.

Die Leitfragen wurden im Hinblick auf die Themenbereiche zunächst sehr offen formuliert. Wenn sich keine Diskussion entwickelte, wurden einzelne Aspekte anhand der Optionalfragen konkretisiert; je nach Gruppenverhalten wurde auch provoziert. Die Leitfragen wurden den Diskussionsteilnehmern nicht immer in der vorgesehenen Reihenfolge (siehe die nachfolgende Tabelle) gestellt, sondern je nach Diskussionsverlauf eingebracht. Für unvorhersehbare Situationen (z.B. die Verspätung von Teilnehmern) oder für den Umgang mit sehr ungünstig verlaufenden Diskussionen wurden noch einige weitere Aspekte „bereitgehalten“.⁷⁸⁶

Der Meinungsaustausch zu den verschiedenen Themenbereichen sollte ein differenziertes Meinungsbild der einzelnen Akteure ermöglichen. Außerdem sollten die Aspekte erfasst werden, die in der Praxis die Anwendbarkeit der theoriegeleiteten Komponenten beeinflussen.

Nr.	Leitfragen	Optionalfragen	Theorienbezug (Obercodes)	Themenber.
1	Wie wichtig ist eine widerspruchsfreie Zielvorgabe der Kommune für den Forstbetrieb?	<ul style="list-style-type: none"> • Wie „genau“ sind Ziele für den Betrieb definiert? • Abwägungen zwischen den einzelnen Bereichen/ Zielkonflikte dabei hinterfragt? • Wer hat die Ziele definiert? • Spielt der Bürger eine Rolle? Festlegung der Kompetenzen eines Betriebsleiters (tatsächlich, nicht theoretisch) <ul style="list-style-type: none"> • Welche Kompetenzen werden übertragen? • Wie genau werden diese festgelegt? 	ZK, eE, Info, VR, Hi, EW, SB, Tatmos	1, 2, 5, 9, 10

⁷⁸⁵ Siehe Tabelle 40.

⁷⁸⁶ Siehe letzte Zeile in Tabelle 46.

		<ul style="list-style-type: none"> • Werden Entscheidungen des Betriebsleiters vor deren Umsetzung noch einmal von der Kommune geprüft, gegebenenfalls revidiert? 		
2	Wie wichtig sind Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten seitens der Kommune?	<ul style="list-style-type: none"> • Wer kontrolliert? • Kontrollausschüsse: Sachverstand? Wie werden die Mitglieder ausgewählt? • Informationsaustausch: Berichterstattung (formal und informell) • Kürzere Wege: weniger Sitzungen, Verwaltungsaufwand: wichtig? Leistungsabgrenzung, Vollkostenrechnung? 	Org, Info, ExP, MES, AK, B, Mess, UR, Tatmos	5, 3, 4, 10
3	Wie wichtig ist das Verhältnis der Verwaltungsspitze zur Betriebsleitung für den Betrieb?	<ul style="list-style-type: none"> • Wie ist das Verhältnis, Konsequenzen? • Hat das Verhältnis Einfluss auf die Entscheidung? <p>Die Individualität der beteiligten Personen: Betriebsleiter, Mitarbeiter (Individuelle Wertstruktur der Entscheidungsträger)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Was traue ich wem zu? (Engagiertheit, Einstellung zur Kommune) • Risikobereitschaft der Entscheidungsträger 	V, WOf, WOK, Si, SdV, RU, Tatmos, UR	6, 7, 9, 10
4	Wie wichtig sind Kooperationen mit anderen Akteuren für den Betrieb?	<ul style="list-style-type: none"> • Mit anderen Kommunen, Privaten, Staat? • Art der Kooperation • Verhältnis zwischen den Mitgliedern 	GE, Fö, VE, eE, RU, HI, Tatmos, SB, HH	8, 2, 9, 10
5	Wie wichtig ist die Erfassung der Kosten für die Entscheidungsfindung bei einer Ausgliederung oder Auswahl der Betriebsleitung?	<ul style="list-style-type: none"> • Extern (Berater) • Intern (wie viele Sitzungen, wie viel Arbeitszeit) • Erfasst? Wäre es sinnvoll diese zu erfassen? 	PkO, BE, AK, vW, Info, Mess, Tatmos	4, 5, 10

6	Sehen Sie den Forstbetrieb eher als Wirtschaftsbetrieb oder als Betrieb der Daseinsvorsorge ?	<ul style="list-style-type: none"> • Was ist Daseinsvorsorge? • Hat ihr Wald eine bestimmte strategische Bedeutung für ihre Kommune? 	ZK, WOf, WOk, MES, EW, HI, RU, SB, Tatmos	1, 6, 3, 9, 10
Sonstige Aspekte: Ressourceneigenschaften wichtig (EW), Konkurrenzfähigkeit am Markt (MES); Private für die Betriebsleitung denkbar (bei Gruppen ohne priv. Dienstleister; WOf, WOk, Tatmos, HH, VE, MA), Prämie als Anreiz zweckmäßig? (MA), Vertretung (VVR)				

Tabelle 46: Leitfaden zur Gruppendiskussion mit der Codezuordnung der zu überprüfenden Komponenten

5.2.2 Die Diskussionsgruppen

Die Gruppendiskussionen wurden mit den Schlüsselpersonen der Forstbetriebe geführt, mit denen bereits in der Voruntersuchung auch die explorativen Interviews geführt wurden. Aus der Gruppenzusammensetzung ergab sich der Charakter von Experten-Gesprächen.

Um sicherzustellen, dass die Diskussionsrunden mit möglichst vielen der eingeladenen Teilnehmern stattfinden konnte, wurden 5 über Deutschland verstreute Gruppen mit je 3-6 Teilnehmern gebildet, um die Anreisezeit der Teilnehmer möglichst gering zu halten (drei Teilnehmer zeigten sich bereit, eine vierstündige Anreisezeit auf sich zu nehmen). Durch die Aufteilung der Gesamtgruppe in fünf kleinere Gruppen sollte das Risiko eines Fehlschlags verteilt werden.⁷⁸⁷

Außerdem wurde bei der Bildung der Gruppen auf eine ausgewogene Mischung bzw. Kombination der Teilnehmer geachtet - hinsichtlich der fachlichen Ausbildung der Personen, der vertretenen alternativen Organisationsstrukturen und des Bundeslandes.

Als Zeitpunkt für die Diskussion wurde zunächst die Mittagszeit angesetzt. Außerdem sollten alle Gespräche vor Beginn des Forstwirtschaftsjahres stattfinden.

Die vorgesehene Dauer für eine Gesprächsrunde war 120 Minuten. Die tatsächliche Gesprächsdauer lag zwischen 105 und 150 Minuten.

⁷⁸⁷ Damit hatten die Gruppen teilweise den Charakter von Mini-Groups (http://rpka4.mach.uni-karlsruhe.de/~paral/MAP/ngruppendiskussion_b.html).

Die Diskussionen fanden in Räumlichkeiten statt, die von den ortsansässigen Teilnehmern zur Verfügung gestellt wurden (meist Verwaltungsgebäude oder Forstämter).

Diskussionsgruppen	ein- geladen	teilge- nommen	Art der Teilnehmer	Bundesland	Gruppen- merkmal
1	4	4	<ul style="list-style-type: none"> 3 kommunale Betriebsleiter (k. BL), eigenbetriebsähnliche Einrichtung k. BL, Eigenbetrieb 	NW NW NW NW	sehr homogen
2	5	3	<ul style="list-style-type: none"> k. BL., Eigenbetrieb zukünftige k. BL, Eigenbetrieb k. BL, Regiebetrieb (im Entscheidungsprozess) 	NI SH SH	homogen
3	6	4	<ul style="list-style-type: none"> privater BL, Stiftung Vorstandsmitglied, Stiftung k. BL, Eigenbetrieb k. BL, aus Verwaltung Eigenbetrieb 	HE HE HE BW	heterogen
4	5	4 [+2]	<ul style="list-style-type: none"> privater BL, Regiebetrieb k. BL aus Verwaltung, Eigenbetrieb Fachbereichsleiter aus Verwaltung, Regiebetrieb (im Entscheidungsprozess) k. BL, GmbH [k. BL, Regiebetrieb] [Verwaltungsangestellter] 	SL NW RP RP [RP] [RP]	sehr heterogen
5	3	3	<ul style="list-style-type: none"> k. BL, Regiebetrieb + GmbH k. BL, Eigenbetrieb k. BL aus der Verwaltung, Eigenbetrieb 	BW BW BW	mäßig heterogen

Tabelle 47: Zusammensetzung der Diskussionsgruppen⁷⁸⁸

Von insgesamt 23 eingeladenen Teilnehmern haben 18 an den Gesprächen teilgenommen. In drei Fällen wurde von den Schlüsselpersonen eine Vertretung ge-

schickt. In Diskussionsgruppe 4 wurde von zwei Teilnehmern jeweils unabgesprochen eine weitere Person mitgebracht – was sich jedoch als unproblematisch erwies, da deren Wortbeiträge sehr begrenzt waren, sich dabei jedoch als sehr fruchtbar für den Diskussionsprozess herausstellten.

5.2.3 Gesamtablaufplan der Gruppendiskussionen

Nachfolgende Tabelle 49 gibt einen Überblick über den gesamten zeitlichen Ablauf von der Vorbereitung und der Durchführung bis zur Nachbereitung der Gruppendiskussionen.

⁷⁸⁸ Die eckigen Klammern kennzeichnen die beiden Personen, die von zwei Teilnehmern zusätzlich mitgebracht wurden (siehe folgenden Haupttext).

I. Vorbereitung:

1. Was will ich untersuchen?
2. Entwicklung der sechs Leitfragen aus den Ergebnissen der theoretischen Analyse
3. Festlegung der regionalen Gruppen und der Anzahl der Teilnehmer/ der Anzahl der Diskussionen
4. Planung der Durchführung (Ort, Zeitpunkt, Dauer, Verpflegung, Aufnahmegerät)
5. Kontaktaufnahme per Telefon
6. Versenden der Einladungen (Gegenstand, Grund, Ablauf, Teilnehmer)
7. Eine Woche vor dem Termin: Erinnerungsanruf
8. Vorbereitung auf jeden Teilnehmer, seinen Betrieb und seine Kommune

II: Durchführung:

1. Begrüßung, Vorstellung der Moderatorin
2. Erläuterung des Untersuchungszwecks und des Vorgehens
3. Eigene Vorstellung der Teilnehmer (knapp und gegenstandsbezogen)
4. Erläuterung der „Spielregeln“ (Moderationsregeln)
5. Hinweise auf die Aufnahmegeräte
6. Stimulierung von Wortbeiträgen und Beteiligung möglichst aller Teilnehmer an der Diskussion durch: Aufgreifen neuer Themenaspekte, Anregung zu Kritik, Provokation (wenn nötig), Weiterleiten auf neue Aspekte, möglichst wenig Beeinflussung des spontanen Gesprächsverlaufs, jedoch nicht zu weit von der erkenntnisleitenden Fragestellung abschweifen lassen.
7. Kurze Notizen zu Besonderheiten
8. Metadiskussion zur Beurteilung der Diskussion
9. Abschluss: Danken, Verabschiedung der Teilnehmer, Hinweis auf anonyme Auswertung, Hinweis auf Publikation der Arbeit

III. Nachbereitung:

1. Notizen sofort durchsehen, ergänzen, Anmerkungen aufschreiben
2. Transkripte anfertigen (zeitnah)
3. Auswertung und Interpretation

Tabelle 48: Gesamttablaufplan der Gruppendiskussionen⁷⁸⁹

⁷⁸⁹ Vorab erarbeitet in Anlehnung an LAMNEK (1995a S. 151 ff.), MAYRING (2002 S. 79). Unter einer Metadiskussion wird ein „Gespräch über das Gespräch“ verstanden (MAYRING 2002 S. 78 f.).⁷⁸⁹ Die Zusicherung der Anonymität ist dabei nur auf die Gesamtheit der in dieser Arbeit untersuchten Betriebe bezogen.

Die Moderation wurde durch die Verfasserin selbst durchgeführt.⁷⁹⁰ Angestrebt wurde eine inhaltlich non-direktive Gesprächsführung.⁷⁹¹ Die Gespräche wurden zur Sicherheit doppelt aufgezeichnet, digital und mit einem Tonband.

5.2.4 Transkription

Es wurden vollständige Transkripte von allen Diskussionen angefertigt, um eine vorzeitige Selektion des Materials zu vermeiden. Auf eine Aufzeichnung von non-verbalen Aspekten (Räuspern und Unterbrechungen - z.B. „Äh“) wurde verzichtet, da dies in Bezug auf die Zielsetzung der Auswertung der Gruppendiskussionen nicht notwendig erschien. Allerdings wurden lange Pause, Lachen, besonders intensive Intonationswechsel beim Transkribieren vermerkt. Gestik, Mimik, Stellung der Personen zueinander u.ä. wurden nicht erfasst; nur besondere Auffälligkeiten wurden von der Moderatorin im Protokoll kurz notiert und nach der Gesprächsrunde konkretisiert. Die sprachliche Wiedererkennung der einzelnen Teilnehmer beim Transkribieren war aufgrund der geringen Gruppengrößen unproblematisch.

5.2.5 Auswertungsmethode

Die Auswertung der Texte erfolgt unter inhaltlich-thematischen Gesichtspunkten mittels des instruments der qualitativen Inhaltsanalyse in Anlehnung an MAYRING (2003) unter Heranziehung von Methodenelementen nach WITZEL (2000). Die Transkripte wurden in mehreren Phasen bearbeitet. Für jede Phase wurden Ankerbeispiele ausgewählt.

Phase 1:

Deduktiv: Alle Transkripte wurden im Hinblick auf die theoriengeleiteten Obercodes analysiert und entsprechend gekennzeichnet.⁷⁹² Durch die Leitfragen war eine

⁷⁹⁰ Die Verfasserin hat sich mit der Moderation mittels Fachliteratur auseinander gesetzt und bereits vor den Gruppendiskussionen dazu praktische Erfahrungen gesammelt. Zur Moderation siehe LIPP/WILL (2001), KRUEGER/CASEY (2000 S. 97 ff.).

⁷⁹¹ Siehe hierzu LAMNEK (1995a S. 154 f.).

⁷⁹² Die 30 Codes basieren auf den 30 von der Verfasserin selbständig abgeleiteten theoretischen Komponenten, daher war es ihr möglich, die Codes bei der Auswertung im Gedächtnis zu behalten. Im Anschluss an die Bearbeitung eines Diskussionstranskriptes wurde der Text im Hinblick auf jeden einzelnen Code noch einmal durchgegangen.

gewisse Vorstrukturierung gegeben.⁷⁹³ Die Auswertung erfolgte jedoch unabhängig von der Codezuordnung der Leitfragen, um eine vorzeitige Einschränkung der Auswertung zu vermeiden.

Induktiv: Danach erfolgte eine Durchsicht aller Textstellen unter den jeweiligen Obercodes und eine Ableitung von Untercodes zu den einzelnen Komponenten.

Die Ergebnisse werden in Abschnitt 5.3.1 dargestellt.

Phase 2:

Textpassagen, die keinem Obercode zugeordnet werden konnten, jedoch in „irgendeiner Weise“ in Beziehung zu den theoretischen Aspekten standen, wurden ebenfalls markiert und in der Zusammenschau betrachtet. Die Ergebnisse dieser Synopse wurden wie folgt verwendet:

- Bei einigen Aspekten konnte nach näherer Betrachtung doch ein Bezug zu meist mehreren Codes festgestellt und diesen entsprechend zugeordnet werden.
- Andere Aspekte zeigten eine deutlich Relevanz im theoretischen Kontext, ließen sich aber keiner der abgeleiteten Komponenten zuordnen und werden in Abschnitt 5.3.2 dargestellt.
- Zwei Aspekte zeigten eine Relevanz im übergeordneten Kontext der Thematik der Arbeit (Wahl einer Organisationsstruktur), besaßen jedoch keinen theoretischen Bezug. Sie werden in Abschnitt 5.3.2 gesondert aufgeführt.

Phase 3:

Die Transkripte wurden noch einmal vor dem Hintergrund der in Phase 1 und 2 erarbeiteten Ergebnisse gelesen und im Kontext der einzelnen Diskussionsgruppen betrachtet. Dabei wurden auch gruppenspezifische Aspekte beachtet. Auffälligkeiten, die sich dabei ergeben haben, werden direkt im Zusammenhang mit den einzelnen Komponenten (5.3.1) bzw. mit den weiteren erarbeiteten Aspekten (5.3.2) dargestellt um Doppelungen zu vermeiden.

⁷⁹³ „Die thematischen Schwerpunkte des Leitfadens stellen Vorformulierungen der theorielevanten Kategorien dar, die in der Auswertung aufgenommen werden“ (MEUSER/NAGEL 2005 S. 82).

5.2.6 Kritische Reflexion der Methodik

Wie bereits in Abschnitt 2.6. eingeführt, können als Merkmale der qualitativen Sozialforschung die vier Kriterien nach LAMNEK (1995b S. 198 ff.) - Offenheit, Kommunikativität, Naturalistizität und Interpretativität - herangezogen werden.⁷⁹⁴

Durch die Strukturiertheit und den Theoriebezug der Leitfragen war die „**Offenheit**“ gegenüber dem theoretischen Konzept eingeschränkt. Durch eine flexible, dem Gesprächsverlauf angepasste Handhabung der Leitfragen und die sehr offen formulierten Fragestellungen kann jedoch von einem Mindestmaß an Offenheit ausgegangen werden.

LAMNEK stellt die **kommunikative Verständigung** über geteiltes Wissen als Zugang der Wissenschaft zur Handlungssituation dar. „Wird das empirische Material nicht durch Kommunikation gewonnen, werden auch keine Interpretationen und Deutungen der Alltagsmenschen freigesetzt, die die Wirklichkeit konstituieren“ (LAMNEK 1995b S. 19). Ein offener Dialogprozess über die Bedeutung eines bestimmten Inhaltes erfolgte durch die Problemzentrierung der Diskussionsgruppen zu einem Thema, zu welchem die Schlüsselpersonen als Experten angesprochen wurden.

Die Forderung nach „**Naturalistizität**“ bezieht sich auf eine möglichst alltagsweltliche Gesprächssituation. Auch wenn die Gruppen extern zusammengestellt wurden, ergab sich im Laufe der Diskussionsrunden eine quasi natürliche Gesprächssituation, in der die Tatsache der herbeigeführten Situation in den Hintergrund geriet.⁷⁹⁵

Die Wahl der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse widerspricht der von LAMNEK geforderten **Interpretativität** insofern, als dieser einem theoriegeleiteten Analyseverfahren kritisch gegenübersteht. Diese Methode wird im Rahmen der vorliegenden Fragestellung jedoch als angemessen angesehen, da es der Verfasserin um spezifische Inhalte ging.⁷⁹⁶ Zudem wurde das Material in mehreren Durchgängen ausgewertet, so dass auch solche Aspekte erfasst werden konnten, die nicht durch die theoriegeleitete Kodierung erfasst wurden.

⁷⁹⁴ Zu weiteren Überlegungen zu Gütekriterien siehe MAYRING (2002 S. 140 ff.).

⁷⁹⁵ Im Folgenden wird noch einmal ausführlich auf den Verlauf der einzelnen Gesprächsrunden eingegangen.

⁷⁹⁶ Vergleiche hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 1.2.

Die auf der Grundlage der Theorien entwickelte **Codierung** erwies sich zunächst als nicht präzise genug für die Auswertung. Nachdem zwei Transkripte mit der alten Codierung gelesen wurden, wurde diese angepasst und dann noch einmal für alle Transkripte angewendet. Noch eine weitere, kleinere Anpassung durch die Präzisierung eines Codes erfolgte im späteren Verlauf der Auswertung. Die bereits bearbeiteten Transkripte wurden daraufhin im Hinblick auf den entsprechenden Code durchgesehen. Die Notwendigkeit der Änderung der Codierung kann als erstes Ergebnis in Bezug auf die Anwendbarkeit des Entscheidungsrahmens herangezogen werden.

Der **Leitfaden** zu den Gruppendiskussionen wurde nach den ersten beiden Gesprächsrunden in einem Punkt verändert: Der Aspekt der „Festlegung der Kompetenzen des Betriebsleiters“ war zu Anfang ein eigenständiger Punkt; dies erwies sich als unnötig, da die damit zusammenhängenden Gesichtspunkte unter den Punkten 1, 3 und/ oder 4 diskutiert wurden.

Zur Begründung der Wahl eines qualitativen Forschungsdesigns siehe Kapitel I. 3.1.; zur kritischen Betrachtung der Auswahl der Teilnehmer siehe Kapitel III. 1.2.1; zur Methodenwahl im Hinblick auf die Durchführung einer Triangulation siehe Kapitel III. Abschnitt 8.1.3.

Im Folgenden sollen noch die einzelnen Gesprächsrunden kurz kritisch reflektiert werden.

Diskussionsgruppe 1 (DG 1):

Bei DG 1 ist es der Moderatorin nicht gelungen, ein Gespräch der Teilnehmenden untereinander über längere Zeiträume hinweg aufrecht zu erhalten. Die Gesprächsrunde hatte in diesem Fall eher den Charakter eines Gruppeninterviews, in dem jeder Teilnehmer nacheinander zu den Fragen Stellung nahm und damit eher im Dialog mit der Moderatorin stand. Zu bestimmten Aspekten wurden Ausführungen der Teilnehmer von den anderen kommentiert und kurz diskutiert. So konnten teilweise differenzierte Meinungen der Teilnehmer zu einzelnen Aspekten in Erfahrung gebracht werden. Als Ursache für die eher stockende Diskussion mag eine zu große Homogenität der Ansichten der Teilnehmer in Frage kommen da deren Forstbetriebe sehr ähnliche standörtliche Bedingungen (Ballungsraum, Vorrang der Erholungsfunktion) aufwiesen.

Diskussionsgruppe 2 (DG 2):

Trotz der Homogenität der Gruppe (gleiche Rechtsform als Diskussionsgrundlage, alle Teilnehmer waren kommunale Betriebsleiter) wurde angeregt diskutiert. Die Teilnehmer neigten gelegentlich zu Monologen, aus denen verschiedene Aspekte von den anderen Teilnehmern aufgegriffen wurden.

Als Grund für die Neigung zum Konsens kommt das sehr ähnliche forstliche Grundverständnis der Beteiligten in Frage, obwohl sich die Grundeinstellung der Teilnehmer zur aktuellen bzw. angestrebten Rechtsform ihres Betriebs als sehr unterschiedlich erwies.

Diskussionsgruppe 3 (DG 3):

In DG 3 wurde eine angeregte Diskussion geführt, was in diesem Fall wohl auf die sehr unterschiedlichen Ausgangssituationen der Betriebe der Teilnehmer zurückzuführen ist. In der Diskussion war eine eindeutige Rollenverteilung zu erkennen: ein „Frustrierter“, der viele Diskussionsimpulse gab, ein „sachlicher Problemlöser“, der auf bestimmte Reize emotional reagierte und der mit einem anderen Teilnehmer aus demselben Betrieb durchweg einer Meinung war, und ein „Schlichter“.

Diskussionsgruppe 4 (DG 4):

In DG 4 wurde eine intensive Diskussion geführt. Zwei Teilnehmer, die sich zuvor nicht kannten, aber schnell eine „Meinungsgemeinschaft“ bildeten (die Betriebe liegen im selben Bundesland), dominierten mit ihren Wortbeiträgen. Zwei weitere Teilnehmer waren gut in das Gespräch eingebunden; ein Teilnehmer war sehr zurückhaltend und musste mehrmals von der Moderatorin zu Wortbeiträgen animiert werden. Ein Problem ergab sich durch die randseitige Sitzposition der Moderatorin, da es bei „hitziger“ abschweifender Diskussion schwerfiel, steuernd einzugreifen.

Diskussionsgruppe 5 (DG 5):

Wenn die Teilnehmer auf Themen zu sprechen kamen, die die Beteiligten besonders interessierten, wurde angeregt diskutiert. Teilweise hatte die Gesprächsrunde jedoch eher Gruppeninterviewcharakter, wahrscheinlich wegen der geringen Gruppengröße. Während der Gespräche kam es zu einer „Allianzbildung“ zwischen zwei Teilnehmern. Die Moderatorin sprach den dritten Teilnehmer des öfteren an, um ihn in das Gespräch einzubinden, was eventuell den Interviewcharakter begünstigte.

Das Interesse der Teilnehmer, eine **Metadiskussion** zu führen, war allgemein gering; grundsätzlich wurde eine unspezifische „Zufriedenheit“ geäußert, aus der sich keine Anregungen zur Verbesserung der Diskussionsführung gewinnen ließen.

5.3 Ergebnisse

5.3.1 Auswertung nach den einzelnen Komponenten⁷⁹⁷

Die einzelnen Codes werden in unterschiedlicher Ausführlichkeit in Anlehnung an die „Ergiebigkeit“ der Transkripte zu den einzelnen Komponenten besprochen.

1 Recht zu Zieldefinition und Kontrolle der Zielerreichung:

Um Doppelnennungen zu vermeiden, wird im Folgenden zunächst der Aspekt der Zieldefinition detailliert dargestellt. Der Aspekt der Kontrolle wird hier nur durch den Untercode „interne Kontrollinstanzen“ angesprochen. Eine genauere Betrachtung der Kontrolle erfolgt unter den Komponenten „Kontrollorgane“, „externe Prüfer“ und „Vertragsrecht“.

⁷⁹⁷ Um die Übersichtlichkeit zu wahren, werden nicht zu jeder Aussage Referenzstellen angegeben, sondern nur bei Direktzitat. Im Institut für Forstökonomie der Albert-Ludwigs-Universität werden sämtliche Belegmaterialien zu den empirischen Erhebungen dieser Arbeit aufbewahrt und können eingesehen werden. Zu den einzelnen Ober- und Unter-codes wird ein separater Ordner bereitgestellt.

Die Referenzstellenkennzeichnung besteht aus drei Ziffern: Die erste ist die Nummer der Diskussionsgruppe, die zweite die Seitenzahl und die dritte die Nummer der Äußerung auf der entsprechenden Seite. Im Codierungsordner wird außerdem als vierte „Ziffer“ die Abkürzung der entsprechenden Person angegeben.

Der Abschnitt 5.3.1. dient, neben der Bewertung der einzelnen theoretischen Komponenten, der Information über die unterschiedlichen Möglichkeiten der organisatorischen Gestaltung bei den untersuchten Betrieben.

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	abgeleitete Untercodes
IE: VRT	Verteilung der Verfügungsrechte: speziell das Recht Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren	Z/K	<ul style="list-style-type: none"> • Arten und Inhalte von Zielen • Stellen der Zieldokumentation • Bedürfnis nach einer Zielvorgabe • Entstehung der Ziele • Zielbestimmungsprozess/ Konfliktbehandlung <ul style="list-style-type: none"> o Strategischer Handlungsrahmen <ul style="list-style-type: none"> - Daseinsvorsorge o Operative Ziele • Akteure • Rolle der Bürger • Interne Kontrollinstanzen

Tabelle 49: Codierung „Verteilung der Verfügungsrechte: speziell das Recht Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren“

Das Spektrum der Ziele bzw. von Zielvorgaben ist sehr breit. Genannt wurden unterschiedliche **Arten von Zielen** mit Bezug zu dem dazugehörigen Betrieb: „Leitbild“, „strategische Dinge“, „große Richtung vorgeben“, „Prioritäten festlegen“, „betriebliche Ziele“, „operative Ziele“ und „waldbauliche Ziele“. Diese Arten von Zielen lassen sich in die beiden Kategorien „Strategischer Handlungsrahmen“ und „operative Ziele“ einteilen.

Als **Zielinhalte** wurden stets die drei Funktionsbereiche „Erholung“, „Schutz“ und „Nutzen“ genannt. Für den Bereich Erholung wurden die Bewegungssportarten, im Bereich Schutz das Wasser häufig genannt.

Im Bereich der Holzproduktion erfolgt eine Zielbestimmung in sehr unterschiedlicher Tiefe, von der „schwarzen Null“ über konkrete Gewinnvorgaben bis hin zu detaillierten Ist-Vorgaben für einzelne Bereiche.

Auch wurden verschiedene **Stellen der Zieldokumentation** angegeben, von denen einige immer wieder, andere seltener und wieder andere nur vereinzelt genannt wurden (Tab. 50):

Häufig genannt	Satzung des Betriebs, Waldgesetze, Wirtschaftsplan, Forsteinrichtung
Seltener genannt	Zertifizierung, Fachbereichsbeschreibung, BGH-Entscheidung
Wenig genannt	Dienstleistungsvertrag, Produktkatalog der Kommune, Landschaftspflegeplan, „in den Köpfen“

Tabelle 50: Stellen der Zieldokumentation

Das **Bedürfnis nach einer Zielvorgabe** war ebenfalls sehr unterschiedlich ausgeprägt – was sich in folgenden Wortmeldungen widerspiegelt:

- „Grundsätzlich gewünscht, je detaillierter desto besser“
- „Vorgabe ist zu begrüßen als Grundlage des Wirtschaftsplans“
- „man muss flexibel reagieren können, je detaillierter die Zielvorgabe, desto unbeweglicher“
- „Zielvorgaben sind in wichtigen Fällen von der Politik abzusichern und Rücken- deckung ist einholen“
- „bei langfristigen Zielen sollte ein politischer Konsens existieren“

Diese Aussagen müssen im Zusammenhang mit der Art der Zielsetzung gesehen werden. Die Festlegung eines strategischen Handlungsrahmens durch die Kommune wurde von fast allen Betriebsleitern begrüßt, während eine detaillierte Zielsetzung in den operativen Bereich hinein unterschiedlich bewertet wird. Einigkeit bestand darin, dass die Ziele nicht zu einer „Bevormundung“ des Betriebsleiters führen dürfen, damit er noch die Möglichkeit hat, flexibel zu reagieren.

„Ich (bin) froh, dass es eher eine strategische Zielsetzungssache ist, die mich nicht in Details gängelt. Die mir sehr viel Freiraum gibt. Aber die große Richtung; die sollte es geben, ansonsten kann man von Jahr zu Jahr – also der Markt verändert sich ...“ 5/3/3

„Die Betriebsleiter haben schon ein sehr hohes Maß an Eigenverantwortung und auch Entscheidungsfreiheit. Man muss natürlich auch das Gefühl entwickeln, wo und ab welchem Grad ist es notwendig, Politik mit ins Boot zu holen.“ 1/8/2

Die **Entstehung der Ziele** erfolgt in n Instanzen. Dabei geht es um die Generierung der Ziele, festgelegt werden alle Ziele letztendlich durch die Gemeindevertretung bzw. die zuständigen Gemeindegremien. Die folgende Tabelle zeigt die unterschiedlichen Antwortkategorien mit einer entsprechenden Zuordnung zur „Natur“ der Ziele.

Entstehung der Ziele	„Natur“ der Ziele
Gesetze, BGH- Entscheidung, Landschaftspflegeplan	Extern vorgeschrieben
Vorgaben der Zertifizierung, Forsteinrichtung	Nach Beschluss der Kommune extern vorgegeben
Satzung (Zweck des Betriebs)	Intern durch Gemeinderat (Auftraggeber) in Zusammenarbeit mit der Verwaltungsspitze und Betriebsleitung, sofern vorhanden, festgelegt; kann theoretisch jährlich geändert werden, geschieht aber selten
Akteure des Forstbetriebs durch Organisationsbeschreibung	Intern festgelegt (Auftragnehmer), kann theoretisch durch Gemeinderat geändert werden, geschieht aber selten
Betriebsleiter hat die Diskussion über den strategischen Handlungsrahmen im Ausschuss/ Gemeinderat angestoßen. Der Ausschuss/ Gemeinderat beschließt.	Intern festgelegt (Auftraggeber), nach interner Initiative (Auftragnehmer), kann theoretisch durch Gemeinderat geändert werden, geschieht aber selten
Zielsystem in Aushandlung zwischen Betriebsleitung und Politik	Beide interne „Parteien“ sind im gleichen Maße beteiligt
Rechtsformspezifische Ausschüsse entscheiden nach Vorschlag durch die Betriebsleitung	Jährlich intern durch Betriebsleitung vorgeschlagen (Auftragnehmer) z.B. Wirtschaftsplan, Produktplan, Zielkatalog
Betriebsleiter in Zusammenarbeit mit Verwaltungsbereichsleiter	Jährlich, auch unterjährig intern (Auftragnehmer) und intern durch Verwaltung
Betriebsleiter entscheidet situationsabhängig (siehe auch Zielkonfliktbehandlung)	Im laufenden Betrieb intern (Auftragnehmer)

Tabelle 51: Entstehung der Ziele

Beim **Zielbestimmungsprozess** und bei der **Konfliktbehandlung** wurde jeweils zwischen einem strategischen Rahmen und operativen Zielen unterschieden.

Ein **strategischer Handlungsrahmen** wird bei einigen der Kommunen nicht aus eigenem Antrieb vorgegeben, vielmehr beruft man sich auf Gesetze und die Forsteinrichtung. Bei den Betrieben, die ihre Rechtsform gewechselt haben, setzte man sich im Rahmen der Festlegung des Zwecks des Betriebes intensiver mit dem strategischen Handlungsrahmen auseinander und dieser wurde dann in der Satzung des Betriebes fixiert. Bei der Vorbereitung der Zielfindung spielte der zuständige Sachbearbeiter für den Forst in Zusammenarbeit mit der forstlichen Betriebsleitung eine große Rolle.

In einem Fall wurde von der forstlichen Betriebsleitung ein Zielfindungsprozess im Gemeinderat initiiert und von dessen Mitgliedern aufgenommen und durchgeführt.

Der Begriff der **Daseinsvorsorge** wurde in drei Diskussionsrunden von den Teilnehmern selbst angesprochen: Einvernehmen herrschte in diesen Gruppen darüber, dass die Daseinsvorsorge als vorrangige Aufgabe kommunaler Forstbetriebe gelten kann. In den anderen Gruppen war das Meinungsbild weitaus heterogener. Einige bezeichneten Daseinsvorsorge als eine Funktion von kommunalen Forstbetrieben, die jedoch gleichrangig mit der Funktion als Wirtschaftsbetrieb betrachtet wurde. Dabei wurde jedoch in den Gesprächen deutlich, dass von einigen Diskussionsteilnehmern der Wirtschaftsbetrieb als Grundlage für die Daseinsvorsorge angesehen wird (damit hat der Wirtschaftsbetrieb Vorrang), dass andere je nach Situation eine Priorisierung vornehmen. Zwei Personen beriefen sich auf gesetzliche Regelungen im entsprechenden Waldgesetz und in der entsprechenden Gemeindeordnung, wonach die Daseinsvorsorge eindeutig Vorrang habe.

Zwei Betriebsleiter hoben hervor, dass die Kommunen im Sinne der Definition eines strategischen Handlungsrahmens entsprechende Prioritäten setzen müssen.

„Dann ist die Zielvorgabe, ich meine, man muss sich klar bewusst sein, dass eine allgemeine Zielvorgabe schon mal klar ist. Will man erwerbswirtschaftlich orientiert vorgehen oder hat man andere Vorstellungen in seiner Gemeinde, weil das kann ja sehr unterschiedlich durchaus sein der Eigentümer, zumal die Produktion und Erholung eigentlich Ziel beispielsweise. Das muss schon mal klar sein, welche Primärrichtung. Es muss eine allgemeine Zielsetzung sein.“ 3/1/3

Auch wenn oft beide Funktionsbereiche als gleichrangig bezeichnet wurden, haben doch die meisten der untersuchten Betriebe eine primäre strategische Grundausrichtung: i.S.eines Holzproduktionsbetriebs oder, weit überwiegend, i.S.eines Betriebes, der in erster Linie Sozialfunktionen bereitstellt.

In allen Fällen werden die **operativen Ziele** durch den Betriebsleiter im Wirtschaftsplan vorgestellt, vom zuständigen Gemeindegremium besprochen bzw. zur Kenntnis genommen und genehmigt. In einem Fall erfolgt nach einem halben Jahr eine Zielkorrektur durch den kommunalen „Sachbearbeiter“, um flexibel zu bleiben.

Die Intensität der Besprechung variiert zwischen den einzelnen Kommunen sehr stark. Zum Teil erfolgt eine reine Zurkenntnisnahme, zum Teil wird nur über die Höhe des veranschlagten Betrages für einzelne Maßnahmen diskutiert, zum Teil werden die einzelnen Vorgaben nach Inhalt und Finanzierung diskutiert.

„Eingreifen insofern, dass die Politik über die Kernverwaltung noch Einfluss nimmt auf den Wirtschaftsplan: ... Dafür stellen wir Geld zur Verfügung und dafür nicht. In dem Rahmen kann natürlich Einfluss genommen werden, aber ich habe das noch nicht erlebt, dass irgendjemand diese Dinge in Frage gestellt hat.“ 1/7/5

Operative Ziele der einzelnen Funktionsbereiche können im Konflikt miteinander stehen. Entsprechende Konflikte werden selten in den Gremien diskutiert; meist geht es lediglich um finanzielle Aspekte.

„Und wenn ich einen Betrieb habe, der Überschüsse bringt ... kann ich dem Betrieb das geben, was ihm zusteht. Da kann ich meine Wege in Ordnung halten, da kann ich meine Durchforstung machen, da kann ich die Dinge machen, die eben notwendig sind, um den Betrieb auf Vordermann zu halten. Wenn ich die Überschüsse nicht habe, dann habe ich den Konflikt, dass ich dem Gemeinderat sagen muss ‚Leute, ihr müsst Geld lockermachen.‘ Wenn ich das mache, dann sagen die ‚Moment, warte noch mal ein Jahr, vielleicht wird es dann besser.‘ Ich kenne das.“ 4/22/2

Im Verlauf der Diskussionen wurden zahlreiche Interessenkonflikte angesprochen, die im Laufe des Geschäftsjahres auftraten und die meist von den Betriebsleitern selbständig gelöst wurden (in Übereinstimmung mit dem strategischen Handlungsrahmen der Kommune, falls vorhanden).

Die Festlegung der operativen Ziele erfolgt in den Kommunen, die sich näher mit dem Wirtschaftsplan beschäftigen, in vielen Fällen in einer Art „Aushandlungsprozess“ des Betriebsleiters mit Einzelpersonen (zuständige Sachbearbeiter oder Kämmerer) und mit dem zuständigen Gremium. Einigkeit besteht darin, dass ein Konsens mit dem zuständigen Organ gefunden werden muss.

„Letztendlich ist es ja so, dass wir einmal langfristige und kurzfristige Ziele in der Forstwirtschaft haben oder in der Bewirtschaftung des Erholungswaldes. Das haben wir einmal über die Forsteinrichtung. Da ist ja nur ein gewisser Rahmen waldbaulich vorgegeben. Andererseits eben die konkreten Maßnahmen, die von der Politik kommen. Das sind ja dann wünschenswerte Zielsetzungen, die aber dann in den Ausschüssen, wenn beschlossen wird, gleich mit Euro-Beträgen hinterlegt sein müssen, weil dann wird die Kluft zwischen

dem, was gewollt und gewünscht ist, und dem, was realisierbar ist und machbar ist, auch in einem zeitnahen Horizont, ist dann nicht zu groß.“ 1/4/4

„Aber die Konflikte der Betriebsführung, die ständig auf uns zukommen, die gilt es zu bewältigen. Da muss die fachliche Seite sehr stark sein und die Verwaltungsseite, die natürlich auf Geld gucken muss, ... entsprechend, um da Konsens hinzukriegen. Am wichtigsten ist, dass man einen Konsens hinkriegt. 4/22/2

Neben dem Gemeinderat, den Organen der jeweiligen Rechtsformen, dem Bürgermeister und dem Sachbearbeiter wurden als einflussreiche **Akteure** im Laufe der Gespräche der Kämmerer, die Jäger, die Presse, Umweltverbände und die Bürger genannt.

Die **Rolle der Bürger** im Zusammenhang mit kommunalen Forstbetrieben wird differenziert gesehen. Eine Bürgerbeteiligung bei der Zieldefinition findet nur im geringen Umfang bei den untersuchten Betrieben statt. Die Bürger haben die Möglichkeit, über die Teilnahme an öffentlichen Sitzungen, über Sorgentelefone oder weitere „Einrichtungen“ (Bsp.: Wunschbaum zu Weihnachten) ihre Wünsche direkt zu formulieren.

In Bezug auf bestimmte Leistungen kann ihr Einfluss jedoch groß sein:

„[Es] würde nie einer an eigentlich dem teuersten Pott knabbern, den die Stadt noch zu finanzieren hat ... bzw. die Forst als Dienstleister für die Stadt zu betreuen hat: das Wildgebege. Das kostet richtig Geld. Das kostet mehr Geld als alle Wege und alle Parkbänke zusammen, aber da wird nie einer daran knabbern, weil das einfach ein Komfort für die Bevölkerung ... ist, das ist gewollt, der Bürger will das. In dem Fall ... der Politiker auch, weil er genau weiß, dass er furchtbar einen auf die Mütze kriegt, wenn er das den Bürgern nimmt.“ 2/25/1

„Wenn es dann entsprechende Bevölkerungsgruppierungen gibt, die auch sich für ihre Sache stark machen, für die Durchsetzung ihrer Interessen, dann ist die Politik da ganz empfindlich. Denn das Wählerpotenzial, das möchten sie nicht unbedingt verlieren.“ 1/4/1

Dem Bürger wird eine unvergleichlich gewichtigere, wenngleich weiterhin eingeschränkte Rolle im Rahmen der Kontrolle von bestimmten Leistungen zugestanden.

„Auf der anderen Seite, wenn es eine kleinere Gemeinde ist, die nicht eben über sehr große Flächen verfügt, kriegt der Betriebsausschuss sicherlich sehr viel Information, wenn was schief laufen würde, wo der Bürger nicht mit einverstanden ist, kriegt der dann auch die Rückkopplung aus der Bürgerschaft. Nur die hat einen anderen Stellenwert als jetzt ein fachliches Controlling. Ich sage mal, ob „Otto Normalverbraucher“ das gut findet, ich sage mal, wenn er Wanderwege vernünftig begeben kann oder nicht, da gibt es natürlich eine Rückkopplung. Das wird jetzt letztendlich, wenn mal eine Hiebsmaßnahme, irgendwo der Wegebau nicht stimmt, das wird natürlich auch im nächsten Ausschuss mal hinterfragt, aber nicht mit der fachlichen Finesse, wie man es eben als Leiter dann sehen würde.“ 1/10/1

Bei einer Diskussionsrunde war auffällig, dass das Thema Bürgerpartizipation grundsätzlich für sehr wichtig gehalten, letztendlich aber doch von zwei Teilnehmern als eher „lästig“, im Sinne von „Meckerei“, empfunden wurde.

Es kann zwischen betriebsinternen und –externen Kontrollinstanzen unterschieden werden. Die externen Instanzen werden unter „Code 13 externe Prüfer“ dargestellt. Als **interne Kontrollinstanzen** konnten insgesamt identifiziert werden:

Interne Kontrollinstanzen	Prüfbereiche
Zuständiges Betriebsgremium	Einhaltung des Wirtschaftsplans
Bürgermeister	Einhaltung des Wirtschaftsplans
Kämmerer	Finanzkontrolle
Umweltgruppen	Umweltbelange im Rahmen von Ausschusssitzungen
Betriebsleiter selbst	Einhaltung der Gesetze und der Forsteinrichtung

Tabelle 52: Interne Kontrollinstanzen

2 Verteilung der sonstigen Verfügungsrechte:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE: VRT	Verteilung der Verfügungsrechte: sonstige	VVR	<ul style="list-style-type: none"> • Usus fructus • Abusus und transfer • Risikoübertragung

Tabelle 53: Codierung „Verteilung der Verfügungsrechte: sonstige“

Im Bereich des **usus fructus** wurde von allen fünf Gruppen die Möglichkeit der Rücklagen- und Rückstellungsbildung für den Forstbetrieb als großer Vorteil einer Ausgliederung bzw. als Notwendigkeit für einen Forstbetrieb hervorgehoben. Dabei wurden vor allem drei Gründe genannt:

- (1) Rücklagenbildung, um in Kalamitätsfällen handlungsfähig zu bleiben.

„ ... damals größtes betroffenes Forstamt im Windbruch. Und da gab es im Nachbarforstamt eine Gemeinde, die haben enorm viel eingenommen in der Zeit, also absolut. Relativ .. natürlich wenig Erlöse, aber durch diesen hohen Schadholzanteil haben die sehr viel eingenommen und haben das gleich in ein Neubaugebiet verpulvert. Das komplette Geld war weg. Und der Wald war ein Aufbaubetrieb geworden und es war kein Geld mehr da. Seit dieser Zeit 1990 krebsten die in den negativen Zahlen.“ 4/11/1

(2) Rücklagenbildung, um flexibel am Markt reagieren zu können.

„In Jahren, in denen Eiche läuft, .. geht man in die Eiche rein. (Geht Buche nicht, lässt Du sie stehen...) Aber wenn Du kontinuierlich jedes Jahr dein gleiches Budget ablieferst, weil Du weißt, dass das was Du „überliefert“ hast, ist Dir verloren. Das geht dann nicht. Allein diese Flexibilität bei Rücklagenbildung und Budget.“ 2/30/3

(3) Bildung von Rückstellungen, um entsprechend den forstspezifischen Rahmenbedingungen handeln zu können.

„Vor einem Jahr war ja das trockene Frühjahr. Da konnten wir die Nachpflanzungen nicht durchführen. Dann haben wir kurzfristig entschieden; wir lassen das dieses Jahr und bilden eine Rückstellung. Im kommenden Jahr, das heißt jetzt in dem Jahr, war das völlig anders. Jetzt haben wir diese Geschichte nachgeholt. Aber das sind Entscheidungen, die werden je nach Witterung usw. fallen.“ 3/21/2

Auch im normalen Haushaltsgeschehen jedoch wird die Zuordnung der Erlöse und Leistungen zu den entsprechenden Bereichen als notwendig angesehen.⁷⁹⁸

„Doppik oder nicht Doppik. Das Ding ist die Eigenständigkeit, der Leistungsausgleich. Geht dem Kaiser, was dem Kaiser ist, und Gott, was Gott ist Das ist wichtiger. Das ist bis jetzt untergebuttert worden. Der Wald ist als Schlachtkuh, als Melkkuh der Gemeinde benutzt worden, in allen Bereichen. Man hat gesagt, man hat kein Geld zum Aufforsten. Warum? Wenn ein Überschuss da war, dann kam es zum Haushaltsausgleich.“ 4/24/5

In den Bereichen **abusus und transfer** ergab sich, dass eine Kommune das Waldeigentum im kommunalen Haushalt belassen wollte, um gegebenenfalls bei Verkaufsüberlegungen schnell handeln zu können.

Außerdem wurde die **Risikoübertragung** mit dem Hinweis darauf angesprochen, dass bei einem Betriebsführungsvertrag mit einem privaten Dienstleistungsunternehmen die Verantwortung bei der Kommune verbleibt. Außerdem wurde speziell für Rheinland-Pfalz in Bezug auf die Organhaftung auf die bessere Regelung zwischen Kommune und Staat bei der Gründung eines eigenständigen Betriebes mit kommunalem Revierleiter hingewiesen.

⁷⁹⁸ Siehe hierzu auch Code (11) „Informationen“ Untercode „formales Verhältnis zwischen Betrieb und politischer Vertretung bzw. Kernverwaltung“.

3 Wohlfahrtsverluste durch externe Effekte in Abwägung mit den Transaktionskosten ihrer Internalisierung:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE: VRT	Wohlfahrtsverluste durch externe Effekte in Abwägung mit den Transaktionskosten ihrer Internalisierung: bei besonderer Zielsetzung der Kommune	eE	<ul style="list-style-type: none"> • Externe Effekte zwischen unterschiedlichen lokalen Ebenen • Effekte zwischen kommunalen Bereichen und dem Forstbetrieb • Effekte zwischen forstlichen Bereichen

Tabelle 54: Codierung „Wohlfahrtsverluste/ Transaktionskosten“

Hinsichtlich von **externen Effekten zwischen unterschiedlichen lokalen Ebenen** wurde besonders die Funktion des Forstes für die Wasserversorgung hervorgehoben – gleichzeitig aber auch auf die fehlende Vergütung durch davon profitierende Städte hingewiesen.

Zu **Effekten zwischen kommunalen Bereichen und dem Forstbetrieb** wurde ebenfalls die Wasserthematik genannt, wenn dieselbe Kommune Waldeigentümer und Nutznießer des Wassers ist. In einem Fall wird von einer Kommune ein Leistungsausgleich von den Wasserwerken der Stadt bei Mindereinnahmen durch Verzicht auf bestimmte Maßnahmen bezahlt. Bei einer anderen Kommune erfolgt dies nicht.

In Verbindung mit Effekten zwischen kommunalen Bereichen und dem Forstbetrieb können alle Leistungsabrechnungen zwischen Kommune und Forstbetrieb genannt werden, die weiter unten unter dem Code (11) „Informationen“, Untercode „formales Verhältnis zwischen Betrieb und politischer Vertretung bzw. Kernverwaltung“, dargestellt werden.

Der Aspekt **Effekte zwischen forstlichen Bereichen** könnte auch unter Code 1 „Recht, Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren“, Untercode „Zielbestimmungsprozess/ Konfliktbehandlung“, als Zielkonflikt genannt werden.

In vielen Kommunen ist die Bereitschaft da, auf Erlöse zu verzichten, um die anderen Funktionen (Erholung und Schutz) „besser“ zu erfüllen. Eine forstbetriebsinterne Leistungsverrechnung findet nur in wenigen Fällen statt.⁷⁹⁹

4 Marktliche Eigentumssurrogate durch Wettbewerb:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE: VRT	Marktliche Eigentumssurrogate durch Wettbewerb	MES	<ul style="list-style-type: none"> • Vergleich mit anderen Anbietern am Markt • Lösung vom öffentlichen Dienstrecht • Flexibilisierung

Tabelle 55: Codierung „Marktliche Eigentumssurrogate durch Wettbewerb“

Zum Aspekt der Nutzung von marktlichen Eigentumssurrogaten wurden zunächst zwei Aspekte angesprochen: Zum einen, dass ein Forstbetrieb wie andere kommunale Bereiche auch immer mehr im **Vergleich mit anderen Anbietern am Markt** gemessen wird.

Zum anderen wurde die **Lösung vom öffentlichen Dienstrecht** angesprochen, um flexibler am Markt agieren zu können. Im Prinzip kann jedoch jede Form der **Flexibilisierung**, die dazu dient, Marktmechanismen besser nutzen zu können, diesem Code zugeordnet werden - beispielsweise eine Rücklagenbildung, unter Code (2) „Verteilung der sonstigen Verfügungsrechte“, Untercode „usus fructus“.

⁷⁹⁹ Siehe hierzu weiter unten unter dem Code (11) „Informationen“ Untercode „Rechnungslegung/Controlling“.

5 Produktionskosten einer Organisationsänderung:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE: TAKT	Produktionskosten einer Organisationsänderung	PkO	<ul style="list-style-type: none">• Arten von Produktionskosten einer Organisationsänderung• Notwendigkeit der Erfassung• Entscheidungsrelevanz• Kostenzuordnung

Tabelle 56: Codierung „Produktionskosten einer Organisationsänderung“

Als **Arten von Produktionskosten einer Organisationsänderung** wurden genannt:

<p>Formal</p> <p>Externe Produktionskosten einer Organisationsänderung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Externe Berater <ul style="list-style-type: none"> ○ Forstfachliche Experten ○ Wirtschaftsprüfer ○ Steuerberater <p>Zur Erstellung von Gutachten und Beratung:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Gesamtbetrieblich ○ Für Teilaspekte <p>Insbesondere zur Bewertung des Anlagevermögens</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ z.B. zur Bewertung von Gebäuden ○ Waldinventur (Erhebung und Bewertung) <ul style="list-style-type: none"> • EDV-Ausrüstung • EDV-Schulung von Mitarbeitern <p>Interne Produktionskosten einer Organisationsänderung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verwaltung <ul style="list-style-type: none"> ○ Vorbereitung von Sitzungen ○ Entwurf einer Satzung ○ Eröffnungsbilanz erstellen ○ Gegebenenfalls eigene Bewertung, sonstiger „Overhead“ ○ Mitarbeitergespräche • Politik <ul style="list-style-type: none"> ○ Sitzungsgelder <p>Informell</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informelle Treffen
--

Tabelle 57: Arten von Entscheidungsfindungskosten

Interne Produktionskosten einer Organisationsänderung werden meist unter einer bestimmten Sammelposition benannt, beispielsweise unter Overhead-Kosten oder Zentralsteuerungskosten. Nur in einem Fall wurden diese Kosten im Kontext der Reorganisation einem Betriebes zugerechnet.

Zur **Notwendigkeit der Erfassung** wurden verschiedene Meinungen geäußert: von absolut relevant bis unwichtig. Dabei wurde unterschieden nach dem Umfang des Erfassten:

- nur die externen Kosten: von allen Kommunen erfasst
- die externen Kosten und nur die internen Kosten, die einem speziellen Arbeitspaket (z.B. der Erstellung der Bilanz) innerhalb der Verwaltung zugeordnet werden können: von einigen Kommunen erfasst
- alle formalen Kosten: von einer Kommune erfasst; von zwei Betriebsleitern als wichtig eingestuft

Wenn eine Erfassung als nicht notwendig bezeichnet wurde, wurde dies unterschiedlich begründet:

- dies sei „politischer Wille“; um einen Konsens zu erreichen, sollten keine Kosten gescheut werden
- es sei in der Praxis nicht üblich, eine solche Erfassung vorzunehmen („normaler Arbeitsprozess“)
 - wenn sie erfasst würden, hätten sie eher abschreckende Wirkung, da sehr hoch
- es wurde auch angedeutet, dass die Kosten einer Ausgliederung im Vergleich zu anderen kommunalen Projekten sehr gering seien (z.B. Agenda 21-Projekte)
- die Kosten seien nicht relevant, da sie schnell durch die „Gewinne“ der Reorganisation wieder amortisiert würden; sie dienten der Organisationsweiterführung
- einige dieser Kosten fallen auch im Rahmen anderer Projekte an (z.B. NKF-Projekt⁸⁰⁰)

⁸⁰⁰ Zum Neuen kommunalen Finanzmanagement siehe Kapitel II 1.8.3.

Von zwei Betriebsleitern wurden entsprechend vorab kalkulierte formale Kosten als **entscheidungsrelevant** bei der Reorganisation ihres Betriebs benannt. Die Produktionskosten einer Organisationsänderung sind anscheinend nur dann maßgeblich, wenn zwischen den verschiedenen Akteuren keine Einigkeit über die Zweckmäßigkeit der Reorganisation besteht und von den Gegnern der Reorganisation angeführt werden.

„Bei uns gab es eine sehr rührige Fraktion, die das auch bei jeder Gelegenheit öffentlich kundgetan hat. Die gesagt hat, es wird nichts gespart. Im Gegenteil, es wird Geld in die Hand genommen, um das Ganze zu transformieren. Die haben sich das bei uns schon gut abgefragt. Die haben uns gefragt, was kostet euch denn das und das. Das mussten wir dann auch belegen. Das war ja auch uns wichtig, das zu fassen, was es tatsächlich kostet. Die haben das dann auch zur Entscheidungsfindung herangezogen.“ 2/28/4

Außerdem wurde die Frage aufgeworfen, **wem die Kosten zugeordnet** werden sollten - die externen Kosten wurden hier meistens dem Forstbetrieb zugeschlagen. In einem Fall wurden auch die internen Kosten dem Forstbetrieb zugerechnet.

6 Beeinflussungskosten:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE: TAKT	Beeinflussungskosten	BE	<ul style="list-style-type: none"> • Externe Berater • „Überzeugungsarbeit“ der Initiatoren

Tabelle 58: Codierung „Beeinflussungskosten“

In den meisten Fällen wurden **externe Berater** herangezogen, um die Zweckmäßigkeit einer Ausgliederung bzw. die Art und Weise ihrer Durchführung zu prüfen. In einem Fall wurde ohne das Wissen des Betriebsleiters ein ihm unbekannter externer Berater herangezogen, der in einer gemeinsamen Sitzung die Argumentation des Betriebsleitung prüfen sollte; die Kommune wollte sich in diesem Fall vor einer Fehlentscheidung absichern.

„Das war ein Schlüsselerebnis, wo dann die Hauptleiter einfach eine Fraktionssitzung anberaumt hatten, einen Wirtschaftsprüfer, den ich gar nicht kannte, dazu geladen haben. Ich wusste auch gar nicht, dass einer da ist. Ich wurde nur eingeladen zur Fraktionssitzung um die Frage noch mal zu erörtern. Kam ich da rein, wurde vorgestellt, Wirtschaftsprüfer XY. Sagt der: Jetzt erklären Sie mal, warum das so wichtig sei [Bilanzierung des Waldes im Betrieb]. Dann habe ich das noch mal erklärt. Dann hat der

Wirtschaftsprüfer gesagt, Herr Z hat vollkommen Recht. So muss es sein, sonst macht das Ganze keinen Sinn. Dann war natürlich der Knoten durchschlagen. Das war einfach klar.“ 2/35/1

Wenn die **Initiativen** von den Betriebsleitern ausgingen, haben einige aktiv „**Überzeugungsarbeit**“ geleistet und versucht, selbständig oder durch von ihnen ausgewählte „neutrale“ Experte die Meinungen der Politik zu beeinflussen.

7 Absicherungskosten:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE: TAKT	Absicherungskosten	AK	• Arten

Tabelle 59: Codierung „Absicherungskosten“

Den Absicherungskosten lassen sich zwei Aspekte zuordnen:

- die Kosten der jährlichen Wirtschaftsprüfung
- Gremienkosten

Bei den meisten Kommunen haben sich die Gremienkosten durch die Ausgliederung nicht verändert, da der zuvor schon vorhandene Fachausschuss die Funktion des „neuen“ Ausschusses übernommen hat. In einem Fall wurde der alte Ausschuss aufgelöst und der neue mit anderen Mitgliedern besetzt. Bei einem sehr großen Betrieb wurde ein zusätzlicher politischer Ausschuss gebildet, dessen Mitglieder die Fraktionen im Vorfeld der Werkausschusssitzung informieren.

8 Sonstige Erhaltungskosten:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE: TAKT	Sonstige Erhaltungskosten	B	• Arten

Tabelle 60: Codierung „sonstige Erhaltungskosten“

Als Arten sonstiger Erhaltungskosten wurden genannt:

- Verwaltungs-Overhead
- Steuern

9 Verbleibende Wohlfahrtsverluste:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE: TAKT/ AT	verbleibende Wohlfahrtsverluste	VW	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganisation • Zielvorgabe • Öffentlicher Dienst • Inflexibilität

Tabelle 61: Codierung „verbleibende Wohlfahrtsverluste“

Kosten, die nach einer **Reorganisation** entstehen, können durch das Verhalten der Akteure beeinflusst werden. Dies kann davon abhängig sein, von wem die Initiative zur Reorganisation ausgegangen ist (von den kommunalen Vertretern oder der Betriebsleitung). Kam die Initiative von der Politik oder der Kernverwaltung, zeigte sich in zwei Fällen eine hohe bzw. anfänglich hohe Skepsis bei der Betriebsleitung.

Auffällig ist auch, dass häufig, wenn die Reorganisation durch die Politik oder die Kernverwaltung angestoßen wurde, die Reorganisation bei ohnehin anstehenden personellen Änderungen in den Betriebsspitzen erfolgte. Eine Begründung bietet das folgende Zitat:

„Nur man müsste vielleicht unterscheiden, ob die Organisationsänderung von außen her auf den Betrieb zukommt oder ob sie im Betrieb selber vorgeschlagen wird. Wenn es von außen kommt, dann ist es am besten, wenn irgendeiner in Pension geht. Weil wenn Sie irgendetwas nur gegen die Widerstände der Betroffenen durchsetzen wollen, dann ist es von vornherein, ich würde nicht sagen zum Scheitern, aber es ist sehr, sehr problematisch, gegen den Willen der Mitarbeiter, irgendetwas zu machen.“ 5/7/2

Einigkeit bestand darin, dass ein vorhandener politischen Willen zur Reorganisation auch umgesetzt wird, jedoch häufig günstige Bedingungen abgewartet werden, um unnötige „Kosten“ zu vermeiden.

Die laufenden **Zielvorgaben** für den Betrieb können durch den Betriebsleiter beeinflusst werden.

„ ... der sehr Einfluss nehmen konnte und (dies) auch gerne getan hat: Auf Zielvorgaben, auf Zielvorstellungen, auf richtungsweisende Entscheidungen, die (vom Land) kamen. Diesen Vorstellungen, Vorgaben, ist der Rat auch weitestgehend gefolgt, so dass die ... Zielvorstellungen doch eher auf Umweg über den Rat eigentlich aus der Forst kamen.“ 2/1/2

Durch diese Beeinflussung muss kein Wohlfahrtsverlust, es kann aber ein solcher entstehen. In erster Linie wurde die Bedeutung von Zielvereinbarungen darin gesehen, Reibungsverluste und Motivationsprobleme (bei Zielvorgaben von „oben“ ohne weitere Abstimmung) zu vermeiden.⁸⁰¹

„Wenn das denn geschieht, ... ist es natürlich wichtig, dass man es über (Kontrakte), also im Sinne einer Zielvereinbarung macht. Das ist blöd, wenn das (dekretiert) wird. Das führt zu Motivationsproblemen, wenn es denn nicht abgestimmt ist mit denen, die es umsetzen. Und umgekehrt, wenn es nicht abgestimmt ist mit der politischen Beamtenschaft, also den Referenten, Dezernenten. Dann führt das zu Reibungsverlusten. Es ist ganz wichtig, dass man das wirklich im Sinne einer Zielvereinbarung macht und nicht in einer Zieldekreterung. Im Prinzip immer richtig, wichtig: Ohne Ziele kann man sich nicht einigen und nicht messen.“ 2/2/2

Im weiteren Verlauf wurde besonders darauf verwiesen, dass die relative Sicherheit der Anstellung im **öffentlichen Dienst** mit einer u.U. geringeren Motivation der Beschäftigten verbunden ist.

„Wir befinden uns natürlich im öffentlichen Dienst auch in einer gewissen Behäbigkeit, weil wir uns nicht so bedroht fühlen. Die Bedrohung führt auch dazu, dass man sich intensiver manchmal weiterbildet und horcht, welche Akzeptanz man hat.“ 2/23/2

Die Nicht-Nutzung von marktlichen Eigentumsurrogaten und die damit verbundene **Inflexibilität** kann dazu führen, dass mögliche Einnahmepotenziale nicht genutzt werden.

⁸⁰¹ Siehe hierzu auch Code 1 „Recht Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren“ Untercode „Zielbestimmungsprozess/ Konfliktbehandlung“.

10 Monetäre Anreize:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE: AT	Monetäre Anreize	MA	<ul style="list-style-type: none"> • Lösung vom öffentlichen Dienstrecht

Tabelle 62: Codierung „Monetäre Anreize“

Privatrechtliche Rechtsformen wurden von einer Gruppe in Bezug auf die Möglichkeiten der **Lösung vom öffentlichen Dienstrecht** und vom „Tarifkorsett“ als Vorteil diskutiert.

11 Informationen:

Komponente / Theorie	Komponenten des Ent- scheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE: AT	Intern: Etablierung von Informationssystemen	Info	<ul style="list-style-type: none"> • Berichtswesen • Formales Verhältnis zwischen Betrieb und politischer Vertretung bzw. Kernverwaltung • Leistungsabgrenzung • Rechnungslegung/ Controlling • Trennrechnung • Informations- und Kommunikationsarbeit durch die Betriebsleitung • Öffentlichkeitsarbeit

Tabelle 63: Codierung „Informationen“

Je nach Rechtsform und Betriebssatzung unterscheidet sich das **Berichtswesen** der Betriebe. Sehr häufig sind Quartalsberichte. Außerdem gibt es zusätzlich Berichtspflichten - beispielsweise bei außerordentlichen Vorkommnissen. Im Falle einer der

untersuchten Kommunen liefert ein privates Dienstleistungsunternehmen außerdem dem Hauptorgan monatliche Berichte zum Geschäftsverlauf, die Erklärungen zu entsprechenden Abweichungen beinhalten. Außerdem besteht die Möglichkeit, dass sich die Kommune unterjährig über die Nachhaltigkeitskontrolle über den Zustand des Waldes informiert. In diesem Zusammenhang wurde der Vorteil kurzer Wege angesprochen.

Das **formale Verhältnis zwischen Betrieb und politischer Vertretung bzw. Kernverwaltung** wird von den Betriebsleitern unterschiedlich empfunden. Einige betrachten das formale Verhältnis als Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis, auch wenn es offiziell nicht als dieses bezeichnet wird. Dabei werden zwei Betrachtungssysteme unterschieden: Zum einen wird die politische Vertretung direkt als Auftraggeber gesehen, zum anderen gibt es in der Verwaltung eine zuständige Stelle, die diese Funktion inne hat. In beiden Fällen ist der Forstbetrieb Auftragnehmer. Der Betriebsleiter entwickelt zwar über den Wirtschaftsplan Vorschläge und hinterlegt diese finanziell - der Plan wird aber letztlich durch die Kommune festgelegt und dient als Auftrag, der vom Forstbetrieb ausgeführt und der Kommune in Rechnung gestellt wird. Dabei gilt es zu beachten, dass einige Produkte Fixkosten mit sich bringen.

Ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis wird jedoch nicht von allen Betriebsleitern so wahrgenommen. Zahlreiche Äußerungen machen deutlich, dass es oft nicht darum geht, einen Auftrag zu erfüllen und dafür bezahlt zu werden. Vielmehr geht es darum, Geldmittel für die Forstbetriebe „einzutreiben“. Es wird davon gesprochen, sich „um Mittel bemühen“ und „seine Pfründe verteidigen“ zu müssen, außerdem wird von „akzeptierter Leistung“ gesprochen und davon, dass der Auftraggeber von der Notwendigkeit der Leistungen überzeugt werden muss. Dafür können vor allem zwei Gründe ausgemacht werden:

- Auch die Politiker nehmen das formale Verhältnis nicht als Auftraggeber-Auftragnehmer-System wahr. Viele Aufgaben wurden von den Forstbetrieben früher unentgeltlich erbracht, so dass nun ein „Verständnis“ für deren Finanzierung nicht automatisch gegeben ist.
- Die Betriebsleiter verfügen über das Fachwissen und ein gewisses forstliches Selbstverständnis, so dass sie von der Notwendigkeit bestimmter Maßnahmen

überzeugt sind.⁸⁰² Auffällig ist, dass in den Diskussionsgruppen, in denen sich die Teilnehmer entsprechend der obigen Aufzählung geäußert haben, ein stark ökologisch und sozial geprägtes forstliches Selbstverständnis zu erkennen war.

Im Sinne eines Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisses wird der Forstbetrieb nicht nur für seine Leistungen bezahlt; er muss auch für Leistungen, die andere Verwaltungsbereiche bzw. die Kernverwaltung für ihn erbringt, bezahlen. Durch diese **Leistungsabgrenzung** wird die Transparenz des Betriebsgeschehens erhöht und die entsprechenden Mittel werden am richtigen Ort ausgewiesen.

*„Und wir zahlen jetzt z.B. auch Geld an unsere Stadtkasse, weil die ja Leistungen für uns macht. Der ganzen Kassenabrechnungsbereich ist in der Stadtkasse. ... Oder die Personalabteilung für die Lohnabrechnung kriegt so und so viel Euro. Die EDV-Abteilung kriegt Geld. Die Liegenschaftsabteilung...“
2/33/10*

*„Dann kam das Ulkige. Wir waren gerade Eigenbetrieb und auf einmal kriegten wir überall her Geld, von dem wir gar nichts wussten. Kriegt, wohlgemerkt. Dann stellte sich heraus, im Bereich Liegenschaften wurden ganz viele Flächen geführt, die eigentlich zum Waldvermögen gehörten. Sportplätze, die mal in den Wald reingebaut wurden. Tierheim, Ackerflächen. Da hat bis jetzt die Pacht immer die Liegenschaft kassiert, über die ganzen 25 oder noch mehr Jahre.“
2/33/12*

*„Also ein Regiebetrieb eingebunden in die Kameralistik ist natürlich eine Horrormission. Man hat die Personalkosten nicht so richtig da im Laden, wo sie hingehören. Das Budget zeigt auch nicht alles auf, was so drin ist. Das, was wir dann hinterher auch gemacht, was wahrscheinlich auch alle andere machen [Regiebetriebe gemeint], so eine Betriebsabrechnung wie wir es gelernt haben, mangels Durchsichtigkeit der übrigen Bereiche wird eben auch nicht alles erfasst. Man hat letzten Endes noch eher zu Verwirrung beigetragen, weil man da plötzlich noch eine dritte Zahl daberbringt. Die Jahresrechnung sagt (x), ich sage (y) und die betriebswirtschaftliche Rechnung sagt (z). Das trägt ja alles nicht zu vertrauensbildenden Maßnahmen bei.“
2/9/1*

Als **Instrumente der Rechnungslegung und des Controllings** im Betrieb wurden genannt:

- Kosten- und Leistungsrechnung
- Bilanz
- Produktplan
- Soll-Ist-Vergleich
- Erfolgsplan (Eigenbetrieb)
- Stundenprotokolle
- Naturalkontrolle (in einem Fall auch Kontrolle der Nachhaltigkeit im Wert)

⁸⁰² Vgl. hierzu Code 17 „Werteorientierung Forst“.

Um eine Bilanzierung zu ermöglichen, ist neben der Erhebung und Bewertung des sonstigen Vermögens auch eine Erhebung und Bewertung der Baumbestände notwendig.⁸⁰³ Der Bilanzierung des Bestandes wird in diesem Zusammenhang eine hohe Bedeutung dafür zugemessen, langfristige Vermögensveränderungen zu dokumentieren. Eine Kommune hob hervor, dass dazu auch eine Erhebung der Bestandeswerte notwendig ist.

In vielen Betrieben werden verschiedene Produkte in Anlehnung an den Produktplan des deutschen Forstwirtschaftsrats gebildet. In einigen Betrieben wird zwischen zwei den Produktkategorien „Holzproduktionsbetrieb bzw. Waldwirtschaft“ und „Sozialfunktionen bzw. Servicefunktionen“ unterschieden. Eine getrennte Leistungsabrechnung der Bereiche findet jedoch nur in wenigen Fällen statt.

Als problematisch wird die **Trennrechnung** d.h. die eindeutige Zuordnung der entstehenden Kosten zu den einzelnen Produkten gesehen.

„Für die Kernproduktion ... müsste man eigentlich eine betriebsübergreifende Definition kriegen, was ist eben ... Kernprodukt Holzproduktion, was gehört da noch dazu, ohne die dieser Sozialbindungsauftrag nicht erledigt werden kann. Was ist wirklich darüber hinausgehend noch Gemeinwohlfunktion. Das, was z.B. ein sehr ländlicher Betrieb, privat vielleicht sogar noch, nicht leisten muss. ... was er machen würde, wenn er es irgendwo her bezahlt bekäme. Diese Definition fehlt uns. Wir werden weiterhin mit der Stange im Nebel rumstochern und sagen... Der eine wird sagen, das ist mehr Forstbetrieb. Und der andere sagt, das ist schon Erholungsfunktion. Da ist noch eine Grauzone, die werden wir wahrscheinlich so schnell auch nicht klar kriegen. Zumindest sollten wir versuchen, diese Dinge den Politikern und den Verwaltungsgremien entsprechend deutlich zu machen.“ 2/11/1

Das Problem wird vor allem bei den Personalkosten gesehen.

Aus den Aussagen der Teilnehmer lässt sich ableiten, dass der **Informations- und Kommunikationsarbeit der Betriebsleitung** eine besondere Rolle zukommt. Informationen sollen - gerade auch in den Beschlussvorlagen - verständlich vermittelt werden, so dass eine produktive Kommunikation stattfinden kann.

„Meine erste Arbeit war, die aufzuklären und die zu integrieren, damit die überhaupt da verstärkt reinwachsen. Das hat sich bezahlt gemacht. Das war enorm, mehr als ich mir erhoffte. Und zwar ganz einfach: Die können mitreden. Man steht ein bisschen auf einer Ebene. Was bringt es mir, wenn der gegenüber sagt „Ja, mmmh.““ 4/29/1

Probleme ergeben sich aus der Art der Besetzung der zuständigen Organe.⁸⁰⁴

⁸⁰³ Es kann auch auf eine Bilanzierung verzichtet werden (siehe hierzu Anhang 6).

⁸⁰⁴ Ausführlicher hierzu siehe Code 12 „Etablierung von Kontrollorganen“ Untercode „forstliches Sachwissen“.

Dabei sind sowohl formale Kommunikationswege (Rechnungswesen, offizielle Ausschusssitzungen, Waldbegänge und ähnliches) von Bedeutung, als auch informelle.

Die Informations- und Kommunikationsarbeit richtet sich in den meisten Fällen nicht nur an die kommunalen Organe, sondern auch an die Bürger – im Rahmen der **Öffentlichkeitsarbeit** werden z.B. in der Presse Einschlagsmaßnahmen angekündigt.

12 Etablierung von Kontrollorganen:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE: AT	Intern: Etablierung von Kontrollorganen	Org	<ul style="list-style-type: none"> • Art der Organe • Vorteile eines zuständigen Betriebsgremiums • forstliches Sachwissen • Funktionen

Tabelle 64: Codierung „Etablierung von Kontrollorganen“

Zur **Art der Organe**: In vielen Fällen wurde bei der Einrichtung der alternativen Organisationsform dem zuvor bestehenden, für den Forstbetrieb zuständigen Ausschuss (meist Forstausschuss oder Umweltausschuss) die Aufgabe des zuständigen Betriebsgremiums⁸⁰⁵ übertragen. In einem Fall wurde der alte Ausschuss aufgelöst und ein neuer Ausschuss für die neue Betriebsform gebildet. In zwei Fällen bestehen beide Ausschüsse nebeneinander.

Als zusätzliche wichtige Beratungs- bzw. Entscheidungsgremien, die eine besondere Relevanz für die untersuchten Betriebe haben, wurden benannt:

- Hauptausschuss bzw. Verwaltungsausschuss
- Personalrat

⁸⁰⁵ Unter „zuständiges Betriebsgremium“ wird im Folgenden der Werksausschuss des Eigenbetriebs, der Aufsichtsrat der GmbH und das Kuratorium der Stiftung verstanden.

- Bei einem sehr großen Betrieb wurde noch ein weiterer kleiner politischer Ausschuss zur Vorbesprechung der Sitzungen des zuständigen Betriebsremiums gebildet.

Als **Vorteil eines zuständigen Betriebsremiums** gegenüber früheren Ausschüssen wird von drei Gruppen zum einen die geringere Größe des Organs genannt, die bessere Kommunikations-/ Austauschmöglichkeiten ermöglichen und eine starke Identifikation der Mitglieder mit „ihrem“ Betrieb begünstigen.⁸⁰⁶ Auch nach Wahlen wurden in das zuständige Betriebsremium oft dieselben Personen wie zuvor entsandt.

„Und das [Konsensfindung zwischen forstfachlichen und verwaltungsseitigen Belangen] wird durch die eigenständige Bewirtschaftung einfacher sein, weil der ... Werksausschuss ..., weil ich den viel leichter auf diese Thematik einschwören kann. Und der plötzlich auch für den eigenen Betrieb zuständig ist. Ich sehe es ja beim Wasser, beim Abwasser, ... der Bauausschuss. Die reagieren, denken und beschließen ganz anders ... Die sind schon für ihren Betrieb da.“ 4/22/2

Die Art der Besetzung des zuständigen Betriebsremiums variiert zwischen den Betrieben, vor allem in Bezug auf **forstliches Sachwissen**. Eine bestimmte politische Besetzung wird durch die Gemeindeordnungen vorgeschrieben. In vielen Kommunen ist der Gemeinderat bzw. sind die Fraktionen bestrebt, Personen mit fachlichem Bezug (meist Landwirte oder Jäger) in die entsprechenden Ausschüsse zu entsenden. Dies ist aber nur in begrenztem Umfang möglich. Von der Möglichkeit, sachverständige Bürger in die Ausschüsse zu bestellen, wird nur in wenigen Kommunen Gebrauch gemacht. Ebenso ist nicht in allen zuständigen Betriebsremium die Arbeitnehmerseite vertreten. Nur eine Kommune hat sachverständige Forstleute in das zuständige Betriebsremium berufen, welches allerdings „nur“ beratenden Charakter besitzt.

Das fehlende forstliche Sachwissen der Mitglieder der Ausschüsse wurde von vielen Betriebsleitern als ungünstig beurteilt und es wurden unterschiedliche Änderungsvorschläge diskutiert:

„Was so strategische oder inhaltliche Dinge anbelangt, da ist die Kontrolle durch den Aufsichtsrat, wie soll ich es sagen, formal natürlich schon da. Die fragen auch alles mögliche. Aber letztendlich sind sie mit einer echten Aufsichtsratsfunktion überfordert, weil sie alle keine Fachleute sind. Wenn es nach mir gegangen wäre, hätte ich für die GmbH einen anderen Aufsichtsrat zusammengestellt. Da hätte ich jemanden, einfach Fachleute, von mir aus einen Touristiker, jemand von der Holzindustrie, jemand von der Großindustrie,

⁸⁰⁶ Auch wurde eine stärkere Identifikation der Mitarbeiter mit „dem eigenen“ Betrieb genannt.

von mir aus auch noch einen staatlichen Förster irgendwo her. Noch natürlich Vertreter der Gemeinde. Aber ich hätte jetzt nicht den Forstausschuss des Gemeinderates gleichzeitig zum Aufsichtsrat gemacht.“
5/7/4

„Ich habe mir den Ausschuss gewünscht als kritische Lobby, als wirklich Lobby des Betriebes, der nach außen mit uns zusammen, aber als unabhängige Lobby, die auch uns gegenüber Kritik übt, damit sie diese Lobby verantworten kann. ... Sieben maximal, sieben ist die optimale Zahl, mit der man noch arbeiten kann. ... Nicht an die übliche Ausschussbesetzung orientierte Besetzungspraxis, sondern dass wir auf jeden Fall drei von diesen Leuten im Sinne der Agenda 21 besetzen. Dass da die gesellschaftspolitische Relevanz reinkommt, denn wir argumentieren ja mit dieser allgemeinen Daseinsvorsorge über die Parteien hinweg. Dann würde ich mich anlehnen an die ökologischen, ökonomischen, sozialen Repräsentanten.“ 2/15/2

In Gruppe 2 wurde es nach längerer Diskussion einstimmig für gut befunden, das zuständige Betriebsgremium zum Teil auch gesellschaftspolitisch zu besetzen (Ähnliches wurde auch von einer anderen Gruppe geäußert). Ein Teilnehmer sprach in diesem Zusammenhang von einem „funktionalen Ausschuss“. Gruppe 2 hob außerdem die Bedeutung des Gremiums als Teil und Fürsprecher des Betriebs hervor (siehe hierzu auch das voranstehende Zitat). Dieselbe Gruppe merkt an anderer Stelle aber an, dass auch das frühere Gremium „schon immer hinter dem Betrieb gestanden habe“.

Demgegenüber wurde von Gruppe 1 übereinstimmend die Notwendigkeit von fachlicher Kontrolle durch den Betriebsausschuss in Frage gestellt.

„Es gibt klare gesetzliche Vorgaben. Die werden z.B. von den unteren Forstbehörden auch letztendlich kontrolliert. Des Weiteren, (ist unser) Forstbetrieb .. zertifiziert, nach Naturland- und FSC-Kriterien. Auch da erfolgt eine turnusgemäße Kontrolle der betrieblichen Maßnahmen, ob die mit den Zertifizierungsrichtlinien in Übereinstimmung sind. Wer soll fachlich denn da eigentlich noch was fragen? Oder kontrollieren oder steuern, weil dafür gibt es das entsprechende Fachpersonal. So sollte man das auch handhaben.“
1/11/2

Es wurde jedoch auch deutlich, dass der Inhalt dessen, was unter forstfachlichem Sachwissen verstanden wird, unterschiedliche „Grenzen“ hatte: Während die Betriebsleiter mit einer eher ablehnenden Haltung mit Sachwissen vor allem „Waldbauliche Fähigkeiten“ assoziierten, wurde von den Befürwortern auch ein „Verständnis für die forstlichen Zusammenhänge im weiteren Sinne“ als Sachwissen anerkannt.

Bei großen Betrieben, die beispielsweise im Querverbund geführt werden, wurde dem zuständigen Betriebsgremium wegen der Vielzahl von abzuarbeitenden Themen die Fähigkeit abgesprochen, im Detail zu diskutieren.

„Das ist auch abhängig von der Aufgabenstruktur des jeweiligen Ausschusses oder jetzt Werk- oder Betriebsausschuss. Wenn da ein fachliches Controlling, das speziell im Wald sein sollte, das aber dann, ich sage mal, ... eben keine hohe Wertigkeit hat vom Budget her, dann muss man ganz klar sagen, dass man sich zunehmend in Details verlieren würde. Bei der Vielzahl der Aufgaben wäre das im Betriebsausschuss gar nicht machbar, abarbeitbar.“ 1/11/3

In vielen zuständen Betriebsgremien wird aus den voranstehenden Gründen meist nur über finanzielle Dinge diskutiert.⁸⁰⁷

„Die Aufgaben unseres Werksausschusses sind eben auch in der Satzung definiert. Und kontrolliert wird in der Regel nicht irgendeine Fachlichkeit, es sei denn, es ist wirklich ganz daneben, was in der Regel nicht vorkommen kann. Sondern in der Tat Finanzen, Geld, und damit hat sich das.“ 1/9/7

Des Weiteren wurden folgende Gründe dafür ins Feld geführt, das zuständige Betriebsgremium nicht mit forstfachlich vorgebildeten Personen zu besetzen:

- Der Zeitpunkt der Betriebsbildung liegt mitten in einer Legislaturperiode, ein bereits bestehendes Gremium wird „übernommen“
- Die Ausschussbesetzung ist kaum zu beeinflussen; die Besetzung bleibt ein Mittel der politischen Einflussnahme
- Bestehende Abhängigkeit von den im Gemeinderat sitzenden Mitgliedern

Dem zuständigen Betriebsgremium werden insgesamt unterschiedliche **Funktionen** zugeschrieben:

- Kontrolle der Wirtschaftlichkeit
- Mittler zum Gemeinderat
- Fürsprecher für den Forstbetrieb
- „Wirkliche“ Entscheider durch Vorberatung oder Beschluss

„Bei uns ist es also so: Der Ausschuss ist schon wichtig. Er versteht sich selber zumindest auf jeden Fall als ... eine Art Kontroll- und Aufsichtsorgan. Er ist sicher der Mittler zur Kernverwaltung bzw. zur Kernpolitik, zum Stadtrat. 2/14/1

⁸⁰⁷ Vgl. hierzu auch Code 1 „Recht Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren“ Untercode „operative Ziele“.

„Im wesentlichen steht der Werksausschuss natürlich schon als Fürsprecher dieses Eigenbetriebes, klar. Die sind der Eigenbetrieb ... in Persona Richtung Politik, nach außen hin zumindest. Aber nach innen hin zum Betrieb schon sehr genau als die Person, die dem Techniker, den Fachkundigen dort auf die Finger guckt.“
2/14/1

„Der Gemeinderat, der dann oben drüber ist, der hat dann das Gesamte im Blickfeld. Sind wir doch ehrlich. Die Beschlüsse werden doch (vorbereitet in den Ausschüssen), dort wird die Politik gemacht.“
4/22/2

13 externe Prüfer:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercodezeichen	Untercodes
IE: AT	Extern: externe Prüfer	Exp	• Arten

Tabelle 65: Codierung „externe Prüfer“

Als Arten von externen Prüfern der Forstbetriebe wurden genannt (die Prüfbereiche wurden von der Verfasserin zugeordnet):

Prüfer	Prüfbereiche
Forstbehörde	Einhaltung der Gesetze und der Forsteinrichtung
Zertifizierung	turnusmäßige Kontrolle der Zertifizierungsstandards
Wirtschaftsprüfer	Jahresabschluss
Rechnungsprüfungsamt	Rechnungslegung
Stadtverwaltung	Indirekt: Verhalten des Personals als Fach- und Dienstaufsicht
Städtisches Beteiligungscontrolling	Finanzwesen
Stiftungsaufsicht	Nachhaltigkeitskontrolle, Gewinnverwendung

Unabhängige Forstfachleute	Forsteinrichtung
Bürger	Zustand des Waldes in Bezug auf Aspekte, die den einzelnen Bürger interessieren, insbesondere im Bereich der Erholung ⁸⁰⁸

Tabelle 66: Externe Prüfer

Von kommunalen Beamten wurde angemerkt, dass die Forstaufsicht eigentlich nur in Klagefällen aktiv wird.

„Im Grunde müsste (man da nicht) ein eigenes forstliches Fachpersonal beschäftigen, wenn das denn auch noch ständig oder täglich von der .. Forstbehörde kontrolliert werden muss. Da gibt es ja schon ein gewisses Agreement mit der Maßgabe, ihr verstößt nicht gegen das Landesforstgesetz. ... Das reicht dann auch. Aber wenn z.B. ein Bürger uns was anzeigen würde, dann (entstände) schon ein Vorgang, der zumindest überprüft würde.“ 1/11/5

In einem Fall der staatlichen forsttechnischen Betriebsleitung stellt sich die Frage nach der „Handhabung“ der Aufsicht durch selbige:

„Jetzt die letzten beiden Jahren haben wir nachgewiesen, wir haben unser Nullergebnis gerade noch so erreicht mit der doppelten Einschlagmenge. Wir waren bei 10 000, 11 000, 12 000 Festmeter und haben gerade Nullergebnis hingekriegt.“ 3/2/2 „Die Kontrolle ist eigentlich die Vorgabe durch das Forsteinrichtungswerk von 6.100 Festmetern. Wie gesagt, da kommen wir nicht hin, da muss man immer im Forstamt Druck machen, ihr müsst einschlagen, einschlagen. Wir haben die Vorgabe: am Ende des Jahres muss zumindest die rote oder schwarze Null stehen, egal. Das ist alles ein bisschen unbefriedigend, weil qualitätsmäßig unser Wald halt auch so langsam zu Ende geht.“ 3/7/3

14 Anwendung des Vertragsrechts:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE: AT	Extern: Anwendung des Vertragsrechts	VR	<ul style="list-style-type: none"> • Zwischen Dienstleister und Kommune • Vertragsnaturschutz • Vermarktungsverträge

Tabelle 67: Codierung „Anwendung des Vertragsrechts“

⁸⁰⁸ Siehe hierzu auch Code 1 „Recht Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren“ Untercode „Rolle der Bürger“.

Angesprochen wurden drei verschiedene Vertragskategorien:

In einem Fall wurden die Standardverträge zwischen dem **Dienstleister** Landesbetrieb **und der Kommune** kritisiert, da die Verantwortungsfrage unzureichend geregelt sei. Eine Kommune hat, um sich haftungsrechtlich abzusichern, den Wirtschaftsplans nach Erstellung in der Fassung eines Auftrags an die Landesforstverwaltung geschickt. Des Weiteren wurde der Vertrag zwischen privaten Dienstleistern und Kommune genannt, in dem Zielvorgaben und Aufträge genau festgelegt sind. Die Verträge sind so flexibel gestaltet, dass bei sich ändernden Rahmenbedingungen reagiert werden kann.

„(Neue) Anforderungen auf uns zukommen, die manchmal auch darüber hinausgehen, was wir eigentlich miteinander vereinbart haben im Dienstleistungsvertrag. Je mehr man miteinander ist, desto mehr möchte man natürlich auch optimieren. So entstehen jetzt plötzlich Felder, die wir beim Abschluss unseres Vertrages so noch gar nicht gesehen haben z.B. das Thema Vertragsnaturschutz. Das haben wir jetzt gemeinsam entwickelt und ist inzwischen auch zu einem zusätzlichen Profitcenter ... geworden, was wir so ursprünglich nicht gesehen haben.“ 3/10/10

Der **Vertragsnaturschutz** wurde in den Diskussionen des öfteren als Aktionsfeld für kommunale Forstbetriebe benannt.

Außerdem wurden **Vermarktungsverträge** zwischen der Kommune und dem Staat sowie zwischen Kommunen angesprochen. Ein kommunaler Standardvertrag mit einem Landesforstbetrieb wurde in einem Fall so verändert, dass eine kürzere Kündigungsfrist als üblich festgelegt wurde. In Diskussionsrunde 5 wurden Möglichkeiten gemeinsamer kommunaler Vermarktungsstrategien für die Zukunft erläutert, beispielsweise durch die Beauftragung einer bereits bestehenden kommunalen Forstservice GmbH.

15 Signale des Agenten:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Ober- code- zeichen	Untercodes
IE:AT	Signale des Agenten	Si	• Arten

Tabelle 68: Codierung „Signale des Agenten“

Als Signale potenzieller Betriebsleiter wurden genannt:

- Qualifikation
- Erster Auftritt: Sympathiewerte
- Der grundsätzliche Verzicht auf die Erstellung der Forsteinrichtung durch den Dienstleister, der selbst an der Betriebsleitung interessiert ist.

16 „Sich-selbst-durchsetzende Verträge“:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE:AT	„Sich-selbst-durchsetzende Verträge“	SdV	• Arten

Tabelle 69: Codierung „sich-selbst-durchsetzende Verträge“

„Sich-selbst-durchsetzende Verträge“ wurden indirekt angesprochen durch die Möglichkeit des Verlusts der Reputation durch entdecktes opportunistisches Verhalten.

Zwei Kommunen haben außerdem ein „Screening“ betrieben, indem sie sich die bisherigen Wirkungskreise der favorisierten Bewerber angesehen haben.

17 Werteorientierung Forst:

Komponente / Theorie	Komponenten des Entscheidungs- rahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE: II	Werteorientierung Forst	WO _f	<ul style="list-style-type: none"> • Zwei „Grundtypen“ vom Verständnis forstlicher Nachhaltigkeit • Wandel des forstlichen Selbstverständnisses kommunaler Betriebsleiter • Forstliches Selbstverständnis als Kommunalbeamter

Tabelle 70: Codierung „Werteorientierung Forst“

Einige Aussagen der kommunal-verbeamteten Betriebsleiter wiesen auf eine gewisse forstliche Werteorientierung hin, die unterschiedlich geprägt sein kann. Dabei konnten bei den Teilnehmern der Diskussionsrunden **zwei Grundtypen des Verständnisses von forstlicher Nachhaltigkeit** festgestellt werden, auch wenn von beiden Seiten meist die Gleichrangigkeit aller Aspekte hervorgehoben wurde (die Teilnehmer von DG 5 waren in ihrer Einstellung eher heterogen):

- Vorrangig ökologisch-soziale Prägung (DG 1, DG 2)
- Vorrangig ökonomische Prägung (DG 3, DG 4)

Auch ein sehr junger kommunaler Forstmann schien ein stark ausgeprägtes forstliches Selbstverständnis zu haben und fühlte sich sehr an seine Kommune gebunden.

„Und jetzt macht man eine Satzung. Dann steht plötzlich so ein Allgemeinsatz drin: Der Wald ist nachhaltig usw. zu bewirtschaften. Ja, was ist das für eine Nachhaltigkeit? Da widerstrebt es einem ja als Fachmann, wenn man aus so einem wohlbehüteten Umfeld kommt, dann so was reinzuschreiben. Gut, solange man selber da ist, mag das dann noch gehen, aber plötzlich kommt ein anderer Wirtschaftler: So ein Blödsinn mit der FSC-Zertifizierung oder Naturland, ich will ganz was anderes machen, hier steht es ja. Ich brauche ja nur nachhaltig sozusagen Masse arbeiten. Da will man ja auch ein bisschen vorbeugen.“
2/4/4

„Ich sehe also Ökonomie und Ökologie als ein Einklang. So ähnlich wie wir die politische Diskussion jetzt haben, müssen wir jetzt Arbeitsplätze schaffen. Wie schaffen wir die jetzt? Indem wir eigentlich diese Wirtschaftskraft möglichst stärken. Und das sehe ich eigentlich im Forst so, dass ich die Möglichkeit dann vor allen Dingen habe, in die Umwelt, in die Erholung zu investieren, wenn ich Geld erwirtschafte. Das muss ich aber umweltverträglich machen. Insofern halte ich das übrigens für ganz wichtig, diese Betriebswirtschaft, auch gegen – ich sage es jetzt mal bewusst negativ – diese Naturschutz- und Stilllegungslobby. Das ist der Tod unserer ganzen Kulturlandschaft.“ 4/20/6

Vier kommunale Betriebsleiter (DG 2, DG 5) deuteten eine gewisse Notwendigkeit des allgemeinen **Wandels des forstlichen Selbstverständnisses** an, nicht zuletzt in Bezug auf eine Verschiebung der Bedeutung der einzelnen Funktionsbereiche.

„Tendenziell betrachte ich ganz allgemein die Forstwirtschaft hier, was wir hier so betreiben, eigentlich stärker in Richtung Daseinsfürsorge. Die Sozialfunktion wird einfach zunehmend ein höheres Gewicht bekommen. Die Ertragslage aus der Nutzfunktion wird sich nicht mehr verbessern. Auf dem globalen Markt, auf dem wir jetzt sind, da müssen sich gravierende Dinge verändern, dass der Wald als Wirtschaftsfaktor wieder eine wesentliche Rolle spielt bei einer Kommune. ... Selbst jetzt im ländlichen Raum, bei uns, hat der Wald wirtschaftlich eigentlich keine Bedeutung mehr. ... Insofern müssen wir uns selbst, unseren Betrieb und unser Tun auch anders, neu definieren, vielleicht auch neu ausrichten und nach außen anders darstellen wie bisher. ... Insofern glaube ich, dass wir eber Dienstleister, Waldpflege, Landschaftspflege, Schutz- und Erholungsfunktionen verbessern, optimieren wollen. Im Gegenzug ist es natürlich wichtig, das darzustellen, auch finanziell zu fassen, und der Gemeinde, dem Waldbesitzer einfach hier auch Zahlen zu liefern. Was kostet das. Im Gegenzug: Ist es Dir das wert? Man kann sicher nicht

über Sozialfunktion im Prinzip argumentativ irgendwo allerlei Defizite abdecken, in Klammern: verstecken. Das kann man sicher nicht. Auch da wird gerechnet werden müssen. Da wird man auch die Frage stellen, was ist es Dir wert. Tendenziell würde ich sagen, die Nutzfunktion vom Wald, also speziell wenn ich nur unseren Betrieb nehme, wird langfristig, dürfen wir nicht überbewerten. Ganz vorsichtig ausgedrückt.“ 5/9/4

„Insoweit glaube ich, dass sich zunehmend unsere Bereiche in der öffentlichen Hand in Richtung Betriebe unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, egal wie Sie dann Wirtschaftsbetrieb definieren, entwickeln. Die Einengung der Forstwirtschaft auf die Holzproduktion, das sehe ich genauso, ist genauso ein Irrweg, den manche gehen, weil sie werden im Defizit enden, die meisten.“ 5/10/6

Des Weiteren ließ sich ein stark ausgeprägtes **forstliches Selbstverständnis als Kommunalbeamter** ausmachen (vorrangig DG 1, DG 2). Vor allem Bürgernähe d.h. die Verbindung zwischen den Bürgern der Kommune und dem Betriebsleiter als direktem Ansprechpartner mit „Allzuständigkeit“ sowie das Bild des „Försters“ als Identifikationsfigur für die Bürger prägt anscheinend das Selbstverständnis kommunaler Betriebsleiter – womit auch ein gewisser Stolz verbunden ist.

„[In Bezug auf ein privates Dienstleistungsunternehmen, das von außerhalb der Kommune kommt] Irgendwo leidet dann auch die örtliche Präsenz, insbesondere die Bürgernähe. Wenn man das ein bisschen hochhalten könnte ... – Es gibt hier nach wie vor einen Förster. Es ist ja nicht nur derjenige, der den Wald bewirtschaftet, sondern es ist eine Institution der Umweltbildung, der Aufsicht. Das ist auch ein funktionierendes Gemeinwesen, sage ich jetzt mal, wo schon die Lehrer in der Schule sagen, Kinder, geht mal zum Förster. Oder der Förster kommt an die Schule. Da wird ja schon der Grundstein gelegt für Waldverständnis und für Waldgesinnung in einer Gemeinde.“ 2/23/1

„Selbst in unserer großen Stadt stehe ich manchmal an der Ampel, rotes Licht, geben Leute rüber und halten an: Sind Sie nicht unser Förster? ... Das hat Identifikationskraft. Das ist ein Stück der Lebensqualität. Man fühlt sich bewahrt, man fühlt sich behütet. Genauso wie mit der berittenen Polizei früher. Das war eine ganz wichtige Sache.“ 2/24/3

„Ich sage mal, wir haben nicht nur das unmittelbare Ohr an der Politik, sondern ... auch, das macht eben (einen) Kommunalbetrieb aus, dass der Bürger sehr zentral ist und sehr schnell einen direkten Ansprechpartner wünscht. Das ist einfach die Voraussetzung, die wir hier als Betrieb leisten müssen. Für jeden, für alles ein offenes Ohr zu haben. ...Im Forst und in Grünflächenbereichen kommt alles das in der Verwaltung an, was sonst nicht zuordenbar ist, ... auch wenn es mit der Materie direkt nicht zu tun hat, also die gesamten Bereiche Umweltschutz und dergleichen müssen dann dort personell mit abgearbeitet werden.“ 1/6/1

18 Werteorientierung Kommune:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE:II	Werteorientierung Kommune	WOk	<ul style="list-style-type: none"> • Zugehörigkeit • Wald als Wert für den Bürger • Kommune als Einheit

Tabelle 71: Codierung „Werteorientierung Kommune“

Die **Zugehörigkeit** zur selben örtlichen Einheit stellt anscheinend sowohl für kommunale Beschäftigte als auch für Private einen eigenen Wert dar.

„Es gibt einen alten Grundsatz, der lautet ‚Wessen Brot ich ess, dessen Lied ich sing.‘ Da ist was dran. ... Wer beim Land angestellt ist, ist dem Land verpflichtet. Der Forstamtsleiter sagt, ich muss auf Forstamtsebene ein Ergebnis bringen. Ist doch selbstverständlich, würde ich ja auch so machen. Da kann ich nicht einen runterbuttern, den anderen nachlaufen und sagen ‚hier‘... Da muss ich versuchen, irgendwo gleich ranzugehen. ... Das ist doch ganz logisch. ... Wenn ich jetzt einen Kommunalbeamten habe, der das entsprechende Vertrauen zu mir als Waldbesitzer hat, der von mir beschäftigt wird, habe ich ein ganz anderes Verhältnis.“ 4/15/5

„Ich wohne dort auch in der Ecke, treffe die in der Kneipe usw. Da sagt man, was gibt's neues im Wald? Peu à peu wird da ein bisschen Aufbauarbeit geleistet.“ 4/31/3

Dem Wald wird außerdem eine **hohe Wertschätzung** in der Bevölkerung zugesprochen – die Bindung der **Bürger** an „ihren“ Wald ist entsprechend groß:

„Die identifizieren sich mit einem ganz bestimmten, viele Leute mit einem ganz kleinen Waldstück. ... Da ist auch der Kontrast so groß zwischen der Wohnung und dem Wald. Die Sympathie ist ein großes Stück Lebensqualität für so eine Kommune, eine Stadt.“ 2/23/2

Zur **Kommune als Einheit**: Als weitere Aspekte wurden im Zusammenhang mit kommunalen Kooperationshemmnissen die interkommunalen Differenzen und das Streben nach Erhalt der Selbständigkeit benachbarter Kommunen benannt.

„Wenn eine Verbandsgemeinde XX mit 24, 25 Gemeinden ... ihren Wald zusammenfasst, dann kommen die mit Sicherheit auf 10.000 ha, machen dann einen Eigenbetrieb. Das werden die nicht mehr machen, weil die Moselgemeinden ganz anders argumentieren wie die Hunsrückgemeinden.“ 4/7/1⁸⁰⁹

⁸⁰⁹ Zur Verbandsgemeinde siehe Kapitel II 1.8.2.

19 Vertrauen:

Komponente / Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercodezeichen	Untercodes
IE: SI	Vertrauen	V	<ul style="list-style-type: none"> • Voraussetzungen • „Ebenen“ von Vertrauen • Voraussetzung für Handlungsspielräume

Tabelle 72: Codierung „Vertrauen“

Als vertrauensschaffende **Voraussetzungen** wurden vor allem genannt:

- die Transparenz des Betriebsgeschehens
- Information der kommunalen Akteure und stete Kommunikation miteinander
- Kontrollmöglichkeiten für die kommunalen Akteure
- Zugehörigkeit zu derselben Einheit

Die Vertrauensbildung wird als langfristiger Prozess beschrieben. Beschleunigt wird dieser Prozess, wenn von unabhängigen externen Fachleuten positive Feedbacks zu den Leistungen der Betriebsleitung gegeben werden.

„Sicher ist das Verständnis untereinander sehr wichtig, aber es müssen auch die Dinge stimmen, wenn man, ich sage mal, Stichprobenkontrolle oder Zertifizierungen, wie wir das jetzt durchgeführt haben... Das ist ja ein unabhängiger Forstfachmann, der uns hier zertifiziert. Wenn der dann sagt, sie liegen also im oberen Bereich aller Betriebe, die ich bisher zertifiziert habe, dann gewinnt man natürlich auch eine gewisse Selbstsicherheit und auch Vertrauen zu dem Bewirtschafter, der das dann durchführen muss. Auf der einen Seite muss man so Kontrollanhaltspunkte haben, auf der anderen Seite muss natürlich das Untereinander stimmen.“ 3/16/6

Erweist sich das Vertrauen als gerechtfertigt, werden anscheinend die Kontrollmöglichkeiten weniger oft genutzt.

„Wir treffen uns jetzt nur noch dreimal im Jahr so etwa nach Bedarf; das heißt, wann liegen die Zahlen vor, wann ist das Forstjahr zu Ende, ... usw. Das hält sich also jetzt in Grenzen, das war in den ersten zwei Jahren sehr viel häufiger der Fall.“ 3/9/2

Ein Vertrauensverhältnis wurde in Zusammenhang mit zwei verschiedenen „**Ebenen**“ beschrieben:

- Vertrauen zwischen Personen: zwischen dem Betriebsleiter und dem direkten Vorgesetzten und zwischen dem Betriebsleiter und dem Bürgermeister bzw. einzelnen Personen im Gemeinderat (emotionale Ebene)
- Vertrauen in eine Instanz (institutionelles Ebene)

„Der [ein bestimmter Dezernent] ist, wenn Sie so wollen, mein Ansprechpartner ... ist da natürlich auch noch mal ein Bindeglied zur Politik. Zu einer Partei direkt natürlich, aber auch zu den anderen Parteien als herausgehobener Beamter. Und sollen natürlich schon die Interessen des Eigenbetriebs, des Forstbetriebs an sich vertreten, eben auch im Sinne der Lobby. Ich will auch schon bei meinem Vorgesetzten eine Lobby haben, ganz klar. Das will er eigentlich auch selber. In unserem Fall ist das auch tatsächlich so. Es ist zwar bei uns schon sehr strikt und auch die Wirtschaftlichkeit ist da ein wichtiger Punkt. ... Aber er ist sehr interessiert an dem ganzen Thema Wald. Das haben wir auch selber erfahren müssen, können, dürfen. Von daher ist das auch wirklich eine Vertrauensbindung auch für mich, mit der ich sehr gut arbeiten kann und auch will.“ 2/20/4

„Insofern ist unsere Strategie da einfach auch, ganz offen zu kommunizieren. Und das sage ich Ihnen, wenn das Forstamt... Da kommen nämlich die eigentlichen Konflikte, wenn die ihnen z.B. den Hiebsatz erhöhen und sagen der Gemeinde oder der Stadt „Hört mal, ihr könnt 5000 EUR mehr Einnahmen haben als euch vielleicht der Revierleiter vorgeschlagen hat.“ (...Der) Bürgermeister sagt „Nein, das ist mir ganz egal ... die Planung steht.“ Das haben wir dieses Jahr erlebt. Wir haben vom Forstamt den Hiebsatz erhöht bekommen, und dann hat der Bürgermeister gesagt „Ne, lassen sie das mal so, wie unsere Leute das vorgeschlagen haben.“ 4/27/1

„Ja gut, wenn jetzt in der Kommune oder jetzt bei Ihnen in der Betriebsleitung kein forstfachliches Know-how da ist, dann muss ich mich ja irgendwo blind auf das staatliche Forstamt verlassen. ... Deswegen gibt man das ja ab mit dem Beförsterungsvertrag und hofft halt, dass dieses staatliche Forstamt das tatsächlich gut macht oder für die Kommune gut macht. Je öfters jetzt natürlich Defizite rauskommen, desto kritischer wird dann hinterfragt, ist ja ganz klar. Und es (wird) recht intensiv diskutiert über andere Bewirtschaftungsformen.“ 3/15/6

Vertrauen wurde als Voraussetzung dafür genannt, dem Betriebsleiter weiterreichende **Handlungsspielräume** einzuräumen.

„Die emotionale Ebene ist sicherlich auch unheimlich wichtig. Das muss wachsen. Ich denke, es Vertrauenseinräumung ist ja auch Prokuraeinräumung. ... Die Rechtsformwahl ist auch eine Frage, welche Freiheit gibt man denn eigentlich demjenigen, der den Betrieb steuern soll? Ich finde, das ist eigentlich auch eine ganz wichtige Frage.“ 3/16/2

Von einigen Interviewpartnern wurde zudem hervorgehoben, dass Vertrauen und Kontrolle kein Gegensatzpaar seien. Kontrolle im Sinne eines Controllings sei vielmehr unabdingbar für die Steuerung des Betriebes, sowohl verwaltungsseitig, als auch für den Betriebsleiter.

„Ich denke, dass Kontrolle... Der englische Begriff Controlling, der schwächt so ein bisschen diese negative Komponente ab Ich denke, ein Controlling ist nichts unehrenwertes, ... sondern es soll ja eigentlich dazu

dienen, die Rückkopplung im Grunde genommen permanent aufrechtzuerhalten. So muss man es letzten Endes auch interpretieren. ... Ich würde sagen, Controlling ist wichtig. Das federt das Ganze ja ab und bestätigt eigentlich ja auch wieder, wo man ist. Wie es beim Dienstleister ist, so muss ... (der), der das Ganze steuert, ja auch Eigeninteresse haben: wo stehen wir denn eigentlich. Denn für die Steuerung braucht man wieder eine Rückkopplung, ein Controlling halt.“ 3/17/2

Ist kein Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren gegeben, kann dies weitreichende Folgen für den Betrieb haben.

„Wir haben vor 10 Jahren als eine der ersten ... schon die Satzung von unserem Eigenbetrieb (erstellt...) [bis heute noch nicht eingerichtet]. Ich habe mich da vielleicht falsch verhalten im persönlichen Bereich [gegenüber Bürgermeister]. Ich war zu wenig..., ist egal was. Auf jeden Fall, es hapert daran, sonst hätten wir jetzt auch den gleichen Status schon, dann hätten wir eine Satzung und alles.“ 2/22/1

20 Größeneffekte:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE: PA	Größeneffekte	GE	<ul style="list-style-type: none"> • Arten von Größeneffekten • Hemmnisse

Tabelle 73: Codierung „Größeneffekte“

Als **Arten von Größeneffekte**, die durch Kooperationen mit Dritten entstehen, wurden genannt:

- Holzvermarktung
- Gemeinsame Beschäftigung eines Betriebsleiters
- Auslastung von Kapazitäten
 - Betriebsleitung
 - Waldarbeiter

Als **Hemmnisse** für die Nutzung von Größeneffekten durch kommunale Kooperationen können die folgenden Aspekte angesehen werden:

- Die interkommunalen Differenzen und das Streben nach Erhalt der Selbständigkeit benachbarter Kommunen⁸¹⁰
- Selbständigkeitsstreben von Betriebsleitern
- Enge Verflechtung mit staatlichen Betrieben, teilweise durch indirekte staatliche Subventionen

„Mein Kollege von X, der macht auch Verträge mit all denen [Sägewerken]. Der in Y auch. Jeder denkt, er keitzelt da irgendwo irgendwas besseres raus. Die paar Großen, die praktisch wie ein Oligopol um uns herumsitzen, die halten sich den Bauch vor Lachen, was wir denken, was wir für große Kaufleute sind.“ 5/15/1

„Ich glaube, die Kernfrage wird sein, wie die Kartellamtsbeschwerde ausgeht. Diese enge Kooperation, die jetzt zwischen Staatswald und Kommunalwald in der Regel ist, wenn wir jetzt uns mal ausnehmen, die wird ja dann durch die Kartellrechtsbeschwerde, zumindest was den Holzverkauf anbelangt, der Holzverkauf ist ja doch ein wesentlicher Motor für den Forstbetrieb, die wird dann schwierig.“ 5/14/2

„Nur unser Bürgermeister wollte noch weiter gehen. Den musste ich aber bremsen. ... Der hätte am liebsten ein kommunales Forstamt gemacht. Solange die Leistungen von unseren Mitarbeitern kostenlos sind, lässt er die Finger davon. ... Nur, ich habe im Moment keine Lust, dem Land damit zu drohen. Wir warten die Entwicklung ab. .. Oder sie gliedern die Aufsichtsbehörde Forstamt aus Dann wird das nicht mehr Schreibstube für uns sein, schon gar keine kostenlose mehr. Da brauchen wir uns gar nichts vorzumachen, in vier, fünf Jahren ist es so weit.“ 4/14/1

21 Verbundeffekte:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Ent- scheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE: PA	Verbundeffekte	VE	<ul style="list-style-type: none"> • Querverbund • Nischenbildung, neue Geschäftsfelder, flexibler Einsatz des Betriebsleiters

Tabelle 74: Codierung „Verbundeffekte“

Im Prinzip können alle **Querverbund**lösungen unter dem Aspekt der Verbundeffekte betrachtet werden, was auf fünf der untersuchten Betriebe zutrifft.

⁸¹⁰ Siehe Code 18 „Werteorientierung: Kommune“ Untercode „Kommune als Einheit“.

In den Diskussionsgruppen wurden verschiedene Aspekte genannt, die den Verbundeffekten zugerechnet werden können: **Nischenbildung, neue Geschäftsfelder** im innovativen Sinne (z.B. Kletterbäume, Schlittenhunderennen) und der Einsatz des **Betriebsleiters gegen Entgelt in anderen kommunalen Bereichen** im Bedarfsfall.

22 Fördermittel:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
IE: PA	Fördermittel	Fö	• Arten

Tabelle 75: Codierung „Fördermittel“

Fördermittel wurden nur im Zusammenhang mit der Nutzung günstiger Leistungen vom Staat⁸¹¹ und hinsichtlich günstiger Einzelmaßnahmen (z.B. Kalkungen, Unterbau) genannt.

23 Naturale Eigenschaften des Waldes:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
SV	Naturale Eigenschaften des Waldes	EW	<ul style="list-style-type: none"> • Basis für Handlungsmöglichkeiten • Erhebungsgrößen

Tabelle 76: Codierung „Naturale Eigenschaften des Waldes“

In zwei Diskussionsrunden (DG 3, DG 4) wurden die naturalen Eigenschaften als **Basis** für die Definition von Zielen und von entsprechenden **Handlungsmöglichkeiten** hervorgehoben.

„Eigentlich ist die Voraussetzung dazu erst mal die Analyse der eigenen Ressourcen. Das ist ja die Grundlage. Was hat man, was kann man daraus machen? Dann (kommt) die Zielvorgabe...“ 3/1/3

⁸¹¹ Siehe Code 20 „Größeneffekte“ Untercode „Hemmnisse“.

„Man muss nur sehen: wo ist man, wo steht man, wo will man hin? Dass man nicht „hauruck“ irgendwo in unrealistische Zielregionen kommen kann, ist auch klar. Die Ziele müssen dann so gesetzt werden, dass man sagt, nach einer klaren Analyse könnte das und das dabei herauskommen. Ne „Null“, für einen ist das viel, für den anderen ist das wenig. Das hängt natürlich einfach davon ab, was man für Grundlagen hat.“ 3/2/3

„Es geht ja auch darum, was man wirklich hat an Wald, wo es eigentlich darum geht, ob man einen Aufbaubetrieb oder eben aus dem Vollen (schöpfen) kann.“ 4/8/4

In einem Fall spielen anscheinend die naturalen Gegebenheiten keinerlei Rolle; statt dessen zählen lediglich finanzielle Resultate:⁸¹²

„Wenn ich jetzt planmäßig für 2006, ich sage mal mit xx EUR Verlust reingebe, dann läuft das über den Fachbereichsleiter, über den Kämmerer an den OB. Da kriege ich immer die Rückmeldung, so geht das nicht in den Ausschuss da muss eine Null stehen. So kommt das rüber, genau so. ... Dann spricht der OB mit dem staatlichen Forstamt, irgendwann steht da die Null da.“ 3/23/3

Es wurden verschiedene **Erhebungsgrößen** wie Baumarten, Gelände und Vorrat angesprochen. Von einer Gruppe wurde zudem explizit die Werthaltigkeit des Bestandes als notwendige Erhebungsgröße hervorgehoben.

„Dazu braucht man aber erst mal Instrumentarien, um überhaupt feststellen zu können, wie ist eigentlich die Wertentwicklung im Wald. Einen Status quo mal aufzunehmen mit einer Stichprobenmethode, die wir hier über den Wald gelegt haben.“ 3/3/1

24 Heterogenität der Interessen des Prinzipals an der Ressource:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
SV	Heterogenität der Interessen des Prinzipals an der Res- source	HI	/

Tabelle 77: Codierung „Heterogenität der Interessen des Prinzipals an der Ressource“

Die Heterogenität der Interessen wurde im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Zielen der Kommune angesprochen.⁸¹³ Die Notwendigkeit des Wissens über

⁸¹² Vgl. Code 13 „externe Prüfer“.

die Unterschiedlichkeit der Ansprüche als eine Grundvoraussetzung für Entscheidungen wurde nur von zwei Teilnehmern in verschiedenen Gruppen thematisiert.

25 Regionales Umfeld:

Komponente/ Theorie	Komponenten des Entscheidungsrahmens (Obercode)	Obercode- zeichen	Untercodes
SV	Regionales Umfeld	RU	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen im regionalen Umfeld • Sägeindustrie im regionalen Umfeld

Tabelle 78: Codierung „Regionales Umfeld“

Im Zusammenhang mit dem regionalen Umfeld wurden vor allem die Kooperationsmöglichkeiten mit **Kommunen** in der unmittelbaren Nachbarschaft mit dem Ziel einer gemeinsamen Betriebsleitung oder mit Kommunen im weiteren Umfeld mit dem Ziel einer gemeinsamen Vermarktung angesprochen.⁸¹⁴

Des Weiteren wurde auf die Bestrebungen einiger Kommunen aber auch der Betriebsleiter selbst hingewiesen, vorrangig **regional ansässige Sägewerke** zu beliefern.

26 – 30 Einflussfaktoren:

Zu den Einflussfaktoren wurde in den Diskussionsrunden wenig gesagt, was nicht bereits im Zusammenhang mit den institutionellen Elementen genannt wurde. Deshalb werden die Faktoren nicht einzeln ausführlich dargestellt, sondern tabellarisch zusammengefasst.

⁸¹³ Siehe Code 1 „Recht Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren“.

⁸¹⁴ Siehe hierzu Code 20 „Größeneffekte“.

Einflussfaktoren	Siehe Code: Untercode	Zusätzliche Aspekte oder Zitate
26 Häufigkeit und Humankapitalspezifität (HH)	<ul style="list-style-type: none"> • 5 Produktionskosten einer Organisationsänderung • 14 Anwendung des Vertragsrechts: Zwischen Dienstleister und Kommune • 17 Werteorientierung Forst: Forstliches Selbstverständnis als Kommunalbeamter • 19 Vertrauen: Voraussetzungen • 21 Verbundeffekte 	Von einer Gruppe wurde die genaue Ortskenntnis des Waldes als ein wichtiger Aspekt zur Bewirtschaftung des Waldes hervorgehoben (DG 4).
27 Unsicherheit und Risiko (UR)	<ul style="list-style-type: none"> • 2 Verteilung der sonstigen Verfügungsrechte: usus fructus, Risiko tragen • 4 Marktliche Eigentumssurrogate durch Wettbewerb: Flexibilisierung • 14 Anwendung des Vertragsrechts: Zwischen Dienstleister und Kommune • im Prinzip können hierzu zusätzlich alle Codes genannt werden, die Unsicherheit und Risiko reduzieren: 6, 7, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 19 (17, 18) 	Außerdem wurde auf die risikoadvers Einstellung von Beamten hingewiesen (5/7/2).
28 Strategische Bedeutung des Waldes (SB)	<ul style="list-style-type: none"> • Indirekt: 1 Recht Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren • 3 Wohlfahrtsverluste durch externer Effekte in Abwägung mit den Transaktionskosten ihrer Internalisierung: Externe Effekte zwischen unterschiedlichen lokalen Ebenen • 18 Werteorientierung Kommune: Wald als Wert für den Bürger 	Je nach Lage wurde dem Wald eine unterschiedliche Bedeutung zugesprochen: große Bedeutung für die Bevölkerung (Erholung und Wertschätzung) in Ballungsräumen und Stadtnähe (v.a. DG 1).
29 Messbarkeit der Ergebnisse/ der Leistungserstellung (Mess)	<ul style="list-style-type: none"> • Indirekt: 1 Recht Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren • 3 Wohlfahrtsverluste durch externer Effekte in Abwägung mit den Transaktionskosten ihrer Internalisierung • 11 Informationen: Leistungsabgrenzung, Rechnungslegung/ Controlling, Trennrechnung 	<i>„Das ganze kontrollieren ... wird irgendwo relativiert, wenn der Anteil den sie kontrollieren müssen gerade in so naturgebunden schwierigen Bereichen wie der Forstwirtschaft, sehr hoch ist.“ 5/6/1</i>

30 Transaktionsatmosphäre (Tatmos)	<ul style="list-style-type: none"> • 6 Beeinflussungskosten • 9 Verbleibende Wohlfahrtsverluste • 11 Informationen: Informations- und Kommunikationsarbeit der Betriebsleitung • 12 Etablierung von Kontrollorganen: Vorteile eines „eigenen“ Gremiums • 15 Signale des Agenten • 17 Werteorientierung Forst • 18 Werteorientierung Kommune • 19 Vertrauen • 20 Größeneffekte: Hemmnisse 	<p>„Da haben wir Dreijahres-Verträge. Bisher gibt es eigentlich keinen Anlass, da irgendwelche Neuen hinzuzuziehen. Da wird manchmal auch darüber diskutiert, ohne Zweifel, aber das hat sich bisher bewährt. Wir sind jetzt auch insgesamt aufeinander eingespielt. Der eine kennt den anderen und weiß, wie er mit ihm umzugehen hat.“ 3/10/9</p> <p>„In dem Moment, wo ich sie nicht richtig informiere, ... das ist schlecht, weil wenn dann was ist, dann können sie es ja ganz schlecht beurteilen. Mein Vorteil ist, und das kommt von dem Gemeinderat und dem Bürgermeister auch, wenn was schief geht, dann geht es schief. Das gehört auch dazu, dann muss man darüber sprechen, warum das so war. Und dann schauen wir mal, dass das künftig nicht mehr passiert.“ 4/30/1</p>
------------------------------------	---	--

Tabelle 79: Codierung der Einflussfaktoren⁸¹⁵

⁸¹⁵ Die Zahlen kennzeichnen die Odercodes; nach dem Doppelpunkt folgen die jeweiligen Unterodes.

5.3.2 Jenseits der Komponenten des Entscheidungsrahmens

Weitere Aspekte im theoretischen Kontext

Opportunistenüberlegungen:

In DG 1 und DG 2 wurde von der Moderatorin die Möglichkeit, **private Dienstleister für die Betriebsleitung** einzusetzen, im Sinne eines Diskussionsanreizes zur Diskussion gestellt; DG 3 griff das Thema von sich aus auf. Dabei zeigte sich, dass gegenüber privaten Dienstleistern eine sehr skeptische Grundhaltung besteht, welche mit deren vermeintlichem Gewinnstreben begründet wird:

Von kommunaler Seite wurden die Aussagen zwar stets relativiert („er gibt immer ‚solche und solche‘“), gleichwohl wurde recht offen die Zweckmäßigkeit des Einsatzes privater Dienstleister für kommunale Forstbetriebe in Frage gestellt. Dies geschah in der Regel mit zwei Begründungen:

- Es wurde auf die Gefahr hingewiesen, dass eine Fehlentscheidung teuer werden kann. Auch wurde die Art und Weise einer Bewirtschaftung durch Private in Stadtnähe als ungünstig bezeichnet. „Dieser Heuschrecken-Begriff für die Privaten, ich glaube, der war da schon etwas zutreffend“ (1/12/3).
- Privaten Dienstleistern wird im Besonderen die Befähigung zur Identifikationsfigur für die Bürger abgesprochen, da dauernde Präsenz und Bürgernähe aufgrund der variablen vertraglichen Bindungen und des vorherrschenden Gewinnstrebens für wenig wahrscheinlich gehalten werden. Der dauerhafte Arbeitsplatz eines kommunalen Leiters wird außerdem als per se erstrebenswert empfunden.

Als Voraussetzungen für den Einsatz von privaten Dienstleistern wurden folgende Aspekte genannt:

- Bestimmte Mindestbetriebsgröße
- Lage des Betriebs im ländlichen Raum mit Vorrang der Erwerbswirtschaft
- Förster muss nicht als Identifikationsfigur auftreten

Erkennbar wurde aber, dass unter der Wortkombination „privater Dienstleister“ im Zusammenhang mit der Leitung kommunaler Betriebe Unterschiedliches verstan-

den wurde. Neben der Dienstleistung an sich wurde außerdem der Verkauf an Private angedeutet oder auch:

„Wir haben das hier in XX mehrmals gehabt, wo es größere Privatverwaltungen gibt, die keinen eigenen Förster mehr haben, die dann einmal mit so einem Explorationsunternehmen kommen, das über so eine Forstservice-GmbH vorher die Bäume ausgezeichnet haben.“ 1/12/3

Leitungspersonen mit nicht-forstfachlicher Ausbildung wiesen darauf hin, dass **von staatlicher Seite** oft der Vorwurf geäußert wurde, dass Private den Wald ausbeuten würden.⁸¹⁶ Von privater Seite wurden gerade solche Vorwürfe als Grund dafür benannt, dass sich nicht schon mehr Kommunen für private Dienstleister entschieden haben.

„Denn das ist der Hauptgrund, weswegen das Ganze hier nicht in Bewegung kommt. Forstleute verbinden das auf der Basis mit den Kommunen, weil sie sich als unabdingbar und unabkömmlich in der Region darstellen. Das sind so diese Ängste, die da geschürt und die Horrorszenarien, die an die Wand gemalt werden. Wenn ich mal nicht mehr da bin, dann wird euer Wald abgehackt oder keiner darf da mehr rein.“ 3/22/1

Grundlage der Vorbehalte gegen private Dienstleistungsunternehmen ist die Annahme (bzw. das sich Zunutzemachen der Annahme), dass diese sich aufgrund von Gewinnstreben opportunistisch verhalten.

Betrachtet man die Aussagen der **kommunalen Beamten** in Bezug auf die Zieldiskussion und ihr forstliche Selbstverständnis,⁸¹⁷ so könnte von einem „verdeckten“ opportunistischen Handeln gesprochen werden, da versucht wird, forstliche Werte zu vermitteln und durchzusetzen. Selbstverständlich stellt sich die Frage, inwieweit ein entsprechendes Handeln als opportunistisch bezeichnet werden kann, wenn der Akteur das Handeln im Sinne eines bestimmten forstlichen Nachhaltigkeitskonzeptes als „erlerntes Ziel“ und als Teil einer Aufgabe wahrnimmt, die aufgrund der Offenheit der gesetzlichen Vorgaben von ihm eine entsprechende Inter-

⁸¹⁶ „Wobei dann natürlich auch immer die Argumente kommen, ja, findet mal einen Privaten, der beutet das Ding aus innerhalb von ein paar Jahren. Dann haben wir gar nichts mehr.“ (3/8/3)

„Wir hatten natürlich mit diesen Vorwürfen auch, ich will nicht sagen zu kämpfen, aber wir haben die dann immer vorgehalten bekommen“: wie „Spargelstechen“. (3/13/1)

⁸¹⁷ Siehe auch Code 11 „Informationen“ Untercode: „formales Verhältnis zwischen Betrieb und politischer Vertretung bzw. Kernverwaltung“: Geldmittel für die Forstbetriebe „einzutreiben“, sich „um Mittel bemühen“ zu müssen (1/3/1), „seine Pfründe verteidigen“ zu müssen (2/14/1), außerdem wird von „akzeptierter Leistung“ (2/12/3) und davon „von der Notwendigkeit der Leistungen zu überzeugen“ (2/21/3).

pretation verlangt. Es erscheint daher sinnvoller, den Begriff des „eigenüberzeugungsorientierten Handelns“ zu verwenden. Die Frage ist hier allerdings, inwieweit auch ein entsprechendes Handeln von der Kommune gewollt ist. Sinnvoll kann dies beispielsweise im Hinblick auf die unterschiedlichen Betrachtungszeiträume von kommunalen Politikern und in Bezug auf forstliches Wirtschaften sein.⁸¹⁸

Gerade die tendenziell ökologisch-sozial-geprägten Betriebsleiter (DG 1, DG 2; die wirtschaftliche Erbringung der Daseinsvorsorge habe Vorrang) streben eher kein detailliertes Zielsystem an, das über die gesetzlichen Vorgaben und über einen strategischen Handlungsrahmen hinausgeht. Hier ist ein gewisses taktisches Verhalten erkennbar.⁸¹⁹

„Wir haben bestimmte kritische Dinge ... ins Parlament gebracht, obwohl das nicht nötig ist. Das hätte auch qua Führungskompetenz des Amtsleiters einfach so gemacht werden können. Aber das sind so Dinge, von denen wir glauben, dass sie im politischen Raum manifestiert werden müssen, wo man Rückendeckung braucht.“ 2/2/1

„Einerseits ist hier der Sachverstand und dort der politische Wille, der natürlich nicht das an Sachverstand beinhaltet, was wir, die Fachleute, darstellen. Das ist einfach das Spiel zwischen Verwaltung und Politik. Die Kunst ist – jetzt sage ich das mal so unter uns – inwieweit wird Verwaltung Politik und nicht umgekehrt. Das ist die Kunst.“ 1/5/5

Personenabhängige Aspekte:

Die Abhängigkeit politischer Entscheidungen von bestimmten Personenkonstellationen wird sehr unterschiedlich beurteilt.

Die **Entscheidungen der Gremien** werden durch Individuen getroffen, die individuelle Vorstellungen und Einstellungen hegen. Je kleiner das Gremium ist, desto stärker können die Einzelpersonen entsprechend ihrer Vorstellungen Einfluss nehmen. Entscheidungen müssen nicht immer rational begründet sein.

Während bei der **Einstellung** eines kommunalen Beamten die Persönlichkeit ein quasi selbstverständliches Entscheidungskriterium ist, spielt sie anscheinend auch bei der Wahl eines privaten Dienstleisters eine gewichtige Rolle. Im Gegensatz dazu

⁸¹⁸ In diesem Zusammenhang wurden folgende Aspekte genannt: unterschiedliches Verhalten vor und nach der Wahl, Politiker seien unter Einfluss hochverschuldeter Haushalte sehr wandelbar in ihren Ansichten.

⁸¹⁹ Das BGH-Urteil wurde zudem von einem Betriebsleiter als Rückenstärkung vor den Politikern bezeichnet.

ist bei einer staatlichen Betriebsleitung das persönliche Verhalten eher als Mitauslöser für Überlegungen zur Beendigung des Verhältnisses relevant.

Anders verhält es sich beim Beschluss zu einer Bereichsausgliederung. Ein oft gebrauchter und sehr „starker“ Begriff in diesem Zusammenhang ist der „**politische Wille**“. Wenn etwas als politischer Wille erkannt wird, spielen die meisten anderen Dinge keine Rolle mehr. Oft werden bei größeren Entscheidungen geeignete personelle Konstellationen abgewartet (5/6/4). Dazu wird auch angemerkt, dass Stellen nicht unpolitisch besetzt sind. Wenn es möglich ist, werde auch Einfluss genommen.

Als weiteres Beispiel der „Macht“ „politischen Willens“ kann die geringe Bedeutung der Produktionskosten einer Organisationsänderung genannt werden.

In der **Zusammenarbeit** zwischen den Angestellten in Betriebsleitung und Politik bzw. Verwaltung (zuständiger Sachbearbeiter, Bürgermeister) wird die Bedeutung persönlicher Aspekte auf zwei Weisen deutlich:

- In der Art der Zusammenarbeit.
Als beeinflussende Faktoren können genannt werden:
 - o persönliches Interesse der einzelnen politischen Akteure am Wald
 - o emotionales Verhältnis zwischen einzelnen Individuen (im Falle einer Kommune verhinderte ein ungünstiges Verhältnis zwischen der Betriebsleitung und dem Bürgermeister die Umsetzung von Reorganisationsbestrebungen der Kommune. Es bestand keine Vertrauensatmosphäre, der Betriebsleiter reagierte mit Selbstkritik, Ärger und Resignation)
- Im Rahmen des Zugestehens von Kompetenzen

„Meine erste Arbeit war, die aufzuklären und die zu integrieren, damit die überhaupt da verstärkt reinvachsen. Das hat sich bezahlt gemacht. (...) Die können mitreden. (...) Mir ist es doch Recht, wenn er aus seinem Besitz raus, den er vertritt, mir einigermaßen kompetent gegenübersteht. (...) Ich habe die Kompetenz auch anberaumt bekommen .. über den Vertrag, dass ich handeln darf bis zu einem bestimmten Umfang und dann informieren kann. So weit ist es halt bei uns. Das hängt aber auch mit dem Vertrauensverhältnis zusammen.“ 4/23/1

Steuerung seitens der Kommune:

Wenn nach der Steuerung des Forstbetriebes durch die Kommune gefragt wird, wird stets die Bedeutung von guten **Informations- und Kommunikationswegen**

hervorgehoben. Ein Teilnehmer beschrieb das Ideal eines „wahren kooperativ-kritischen Informationsaustausches“. Dabei werden neben formalen Informationswegen über das Rechnungswesen, das Berichtswesen, die Ausschüsse u.ä. auch den informellen Wegen eine große Bedeutung zugesprochen (siehe Code 11 „Informationen“, Untercode „Informations- und Kommunikationsarbeit durch BL“). Die Kommunen nutzen dabei sehr individuelle interne Strukturen, die vor allem die informellen Regeln betreffen. Gute Informations- und Kommunikationswege sind außerdem notwendig, um eine Vertrauensbasis zu schaffen; durch Unwissenheit und Nicht-Verstehen entsteht Misstrauen.

Eine „gute“ Steuerung seitens der Kommune wurde außerdem festgestellt, wenn der zuständige „Sachbearbeiter“ über

- forstliches Fachwissen verfügt
 - In Falle einer Kommune ist die zuständige Person auf Seiten der Kommune Forstfachmann und kontrolliert und steuert den Betrieb, der durch staatliche Landesforstbetriebe bewirtschaftet wird.
- ein großes persönliches Interesse am Forst und entsprechende Sachkenntnisse über Forstwirtschaft verfügt.
 - Bei einem verwaltungsseitigen Teilnehmer zeigt sich eine hohe Identifikation mit dem Forstbetrieb.

„Das mit dem Kontrollieren ist dann vor allen Dingen auch besonders schwierig, wenn man selber keine operativen Erfahrungen hat. Ich kann ein anderes Unternehmen auch besser kontrollieren, wenn ich selber weiß, wie das operative Geschäft tatsächlich geht.“ 5/6/4

Zusammengefasst lässt sich Folgendes feststellen: Weiche Aspekte, zu nennen sind etwa die Transaktionsatmosphäre oder die Werteorientierung, besitzen einen großen Einfluss auf die Akteure und haben auch einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf Organisationsbestrebungen. Als hemmender Faktor gegenüber dem Einsatz privater Dienstleister kann das mit ihnen verbundene, weit verbreitete Opportunismus-Bild genannt werden; darüber hinaus fehlt oft das Wissen um alternative Möglichkeiten (DG 3, DG 1). Zudem kann es bei Bestrebungen zur Änderung der Organisationsform zu Verzögerungen aufgrund knapper Mehrheitsverhältnisse sowie durch ungünstige personelle Konstellationen kommen.

Ergänzende relevante Gesichtspunkte

Besonderheit Pilotprojekt:

Noch gibt es nicht viele Kommunen, die sich für eine alternative Organisationsstruktur entschieden haben. Von einigen Teilnehmern wurde ein breiter Konsens der politischen Gremien als notwendige Voraussetzung für Organisationsänderungen dargestellt.

Spannungsfeld zwischen emotionaler und finanzieller Bedeutung:

Dem Wald wird in den Äußerungen der Interviewpartner eine große emotionale Bedeutung für die Bürger und auch für die politischen Entscheider zugesprochen, während er finanziell scheinbar eine eher untergeordnete Bedeutung besitzt. Betrachtet man die tatsächliche Relevanz des Themas Wald in den politischen Gremien, so dominieren hier anscheinend trotzdem in vielen Kommunen finanzielle Themen, auch wenn Wald im Haushalt insgesamt eine eher untergeordnete Rolle spielt. Defizite erhöhen die Relevanz - jedoch fokussiert auf finanzielle Aspekte und auch nur dann, wenn sich die Kommune insgesamt in einer schlechten finanziellen Situation befindet. Ein Waldverkauf wird jedoch in den meisten Fällen nicht angestrebt. In aller Regel wird nach anderen Möglichkeiten gesucht, um die finanziellen Erträge aus dem Forst zu steigern. Geht es um konkrete Maßnahmen, wird in vielen Fällen im Sinne der Sozialfunktionen entschieden. Dies deutet darauf hin, dass die Entscheidungen durch die emotionale Bedeutung des Waldes beeinflusst werden. Von einigen Betriebsleitern wurde geäußert, dass beim Thema Wald immer viele Personen mitreden wollen und bei schwerwiegenden Entscheidungen stets ein breiter Konsens angestrebt wird.

5.4 Bedeutung der Ergebnisse für die Komponente des Entscheidungsrahmens

Der unterschiedliche Umfang der Ausführungen in Abschnitt 5.3.1 sagt nichts über die Bedeutung der einzelnen Komponenten aus: durch den Leitfaden wurden bestimmte Aspekte direkter angesprochen als andere. Die Bedeutung der einzelnen Komponenten in ihrem Zusammenspiel soll erst im Rahmen der Erörterung der Triangulationsergebnisse diskutiert werden. In der folgenden Tabelle werden die Komponenten inhaltlich und praxisorientiert beurteilt. Dies erfolgt durch Inter-

pretation der Verfasserin auf der Grundlage der voranstehenden Ausführungen. Dabei werden folgende Kriterien herangezogen, die eine Einschätzung der Komponenten in ihrer Bedeutung für die Teilnehmer darstellen (in der Tabelle hervorgehoben):

- Relevanz:
 - o **relevant**: die Komponente kann als bedeutsam für die Entscheidungsfindung eingeschätzt werden
 - o **mäßig relevant**: die Komponente spielte am Rande der Betrachtung eine Rolle
 - o **nicht relevant**: die Komponente wurde nicht bedacht (und damit ist keine Aussage zur Differenziertheit möglich)
- Differenziertheit:
 - o **differenziert**: einzelne Aspekte der Komponente wurden detailliert bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt
 - o mäßig differenziert: Teilaspekte der Komponente wurden berücksichtigt
 - o **undifferenziert**: die Komponente wurde bedacht, jedoch ohne sie genauer zu hinterfragen

Nr.	Komponente	Bedeutung der Komponenten im Gruppenkontext	Resultierende Veränderungen für den Entscheidungsrahmen
1	Recht Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren (ZK)	Diese Komponente ist relevant und wird differenziert betrachtet. Es hat sich gezeigt, dass auch bei den untersuchten Betrieben die Definition von Zielen sehr unterschiedlich erfolgt. Einige Kommunen verzichten auf eine eigentümerseitige Zieldefinition und ziehen stattdessen externe Instanzen heran oder überlassen dies dem Betriebsleiter. Zudem liegen die Aufgaben Ziele zu definieren und Erreichung zu kontrollieren oft nicht bei demselben Akteurskreis.	
2	Verteilung der sonstigen Verfügungsrechte	Die „Verteilung der sonstigen Verfügungsrechte“ ist relevant und wird differenziert betrachtet. Rücklagen und Rückstellungen wurden in allen Diskussionsgruppen als besonders relevant	„Sonstige Verfügungsrechte“ werden als eine eigenständige Komponente ergänzt, da sonst wichtige Aspekte nicht berücksichtigt werden können.

	(VVR)	hervorgehoben. Ebenso von Bedeutung sind Transferrechte und die Möglichkeit das Risiko zu übertragen.	
3a	Wohlfahrtsverluste durch externe Effekte in Abwägung mit den Transaktionskosten ihrer Internalisierung (eE)	Diese Komponente ist mäßig relevant und undifferenziert . Sie wurde nur im Zusammenhang mit Wasser genannt; in dem Sinne, dass es wünschenswert wäre, diesen Aspekt zu berücksichtigen.	
3b	Effekte zwischen kommunalen Bereichen und dem Forstbetrieb (kE)	Diese Komponente kann als relevant und differenziert eingestuft werden. Ihr wurde eine besondere Bedeutung bei der Schaffung von Transparenz und zur Erhaltung des Betriebsvermögens zugesprochen.	Diese Komponente wurde vorrangig unter Code 11 „Informationen“: „Leistungsabgrenzung“ dargestellt, wird aber aufgrund der Bedeutung des Aspekts für die Transparenz des Betriebsgeschehens nun als eine eigenständige Komponente definiert. Die Zuordnung zu Nr. 3 erfolgt deswegen, da es auch um die Verteilung von Verfügungsrechte geht, allerdings mit unterschiedlichem Ebenenbezug.
3c	Effekte zwischen forstlichen Bereichen (fE)	Die „Effekte zwischen forstlichen Bereichen“ sind relevant und werden differenziert betrachtet. Die getrennte Darstellung einzelner forstlicher Bereiche im Rechnungswesen wird auch bei den untersuchten Betrieben sehr unterschiedlich gehandhabt.	Diese Komponente wurde vorrangig unter Code 11 „Information“: „Trennrechnung“ dargestellt, wird aber aufgrund der großen Bedeutung des Aspekts für die Rechnungslegung und für die Zieldefinition als eigenständige Komponente behandelt. Zur Zuordnung siehe Komponente 3b.
4	Marktliche Eigentumsurrogate (MES)	„Marktliche Eigentumsurrogate“ sind relevant werden aber nur mäßig differenziert betrachtet. Ihnen wird anscheinend eine zunehmende Bedeutung beigemessen.	
5	Produktionskosten einer Organisationsänderung (PkO)	Diese Komponente ist mäßig relevant und mäßig differenziert . Üblich ist eine Erfassung der formalen externen Kosten. Eine Erfassung der formalen internen Kosten und vor allem der informellen Kosten wurde von den meisten Akteuren als nicht notwendig bzw. zweckmäßig eingestuft.	Diese Komponente scheint zunächst weniger bedeutend zu sein. Jedoch wird sie von Gegnern der Reform oft hervorgehoben. Daher sollte über die Erfassung der entsprechenden Kosten (welche Kosten werden erfasst; wem werden diese Kosten zugerechnet?) Einigkeit bestehen.

6	Beeinflussungskosten (BE)	„Beeinflussungskosten“ sind mäßig relevant und werden eher undifferenziert betrachtet. Geht die Initiative zur Reorganisation vom Betriebsleiter aus, sollte der Kommune bewusst sein, dass dessen Informationsarbeit nicht immer „Neutral“ ist. Externe Berater können die Beeinflussungskosten verringern.	Externe Berater wurden in vielen Fällen herangezogen. Hierbei gilt es zu unterscheiden zwischen dem Heranziehen von Sachwissen und dem Heranziehen von Beratern, um eine weitere neutrale Meinung zu bestimmten Sachverhalten zu erhalten.
7	Absicherungskosten (AK)	Diese Komponente kann als mäßig relevant und mäßig differenziert betrachtet werden. Genannt wurden die Kosten der jährlichen Wirtschaftsprüfung und Gremienkosten.	Im Hinblick auf die Ergebnisse und die Praktikabilität der Komponente wird die Komponente „Absicherungskosten“ und „sonstige Erhaltungskosten“ zu einer Komponente zusammengefasst: „Betriebskosten“
8	Sonstige Erhaltungskosten (B)	Diese Komponente kann auch als mäßig relevant und mäßig differenziert betrachtet werden. Genannt wurde der Verwaltungs-Overhead und Steuern.	Siehe Komponente 7
9	Verbleibende Wohlfahrtsverluste (VW)	„Verbleibende Wohlfahrtsverluste“ sind relevant und werden differenziert betrachtet. Im Rahmen der Gruppendiskussionen wurden folgende Kriterien zur Einschätzung von Wohlfahrtsverlusten ermittelt: <ul style="list-style-type: none"> • Verhalten der Betriebsleitung nach der Reorganisation, wenn die Kommune Initiator der Reorganisation ist • Beeinflussung der Zielvorgabe: Wissen über die Grundeinstellung der Betriebsleitung ist notwendig • Öffentlicher Dienst: Möglichkeit einer „gewissen Behähigkeit“ • Inflexibilität: Die Nicht-Nutzung von marktlichen Eigentumsurrogaten kann dazu führen, dass mögliche Einnahmepotenziale nicht genutzt werden 	Um die Komponente „verbleibende Wohlfahrtsverluste“ handhabbar zu machen, ist es notwendig, ihr Kriterien zuzuordnen, anhand derer die Kommune die entsprechenden Verluste einschätzen kann.
10	Monetäre Anreize (MA)	Diese Komponente kann als mäßig relevant und mäßig differenziert betrachtet werden. Das öffentliche Dienstrecht wurde als Einschränkung empfunden. Dieser Aspekt wurde ebenfalls als Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten marktlicher Eigentumsurrogate genannt. [Anmerkung: Diese Komponente wurde durch die Leitfragen nur durch die Zusatzfragen erfasst]	

11	Informationen (Info)	Die Komponente „Informationen“ ist als relevant und differenziert einzustufen. Informations- und Kommunikationswege sind die Basis der Steuerungsmöglichkeiten der Kommune. Besonderen Stellenwert haben hierbei: <ul style="list-style-type: none"> • Informationsarbeit durch den Betriebsleiter • Transparenz des Betriebsgeschehens durch Leistungsabgrenzung zu anderen Bereichen der Kommune und innerhalb des Betriebes sowie der Einsatz von Controlling-Instrumenten 	In Anbetracht der gebildeten Unter-codes wird diese Komponente umbenannt in „Etablierung verbesserter Informations- und Kommunikationsstrukturen“.
12	Etablierung von Kontrollorganen (Org)	Diese Komponente ist relevant und wird differenziert betrachtet. Die Möglichkeit der Nutzung eines zuständigen Betriebsgremiums als Kontrollorgan ist beschränkt und meist abhängig von der Informationsarbeit desjenigen, der kontrolliert werden soll, wobei sich die Kontrolle nicht auf waldbauliche Aspekte beziehen sollte. Die Möglichkeiten können jedoch durch eine aktive Zieldiskussion und die Nutzung der Einbringungsmöglichkeit sachverständiger Bürger und unterschiedlicher Interessengruppen verbessert werden. Dem zuständigen Betriebsgremium werden insgesamt weit mehr Funktionen als eine reine Kontrollfunktion zugesprochen.	
13	Externe Prüfer (ExP)	„Externe Prüfer“ sind als mäßig relevant aber differenziert betrachtet einzustufen. Es wurden verschiedene Arten benannt.	Da zur externen Prüfung nicht nur Einzelpersonen genannt wurden, sondern auch Institutionen, wird diese Komponente in „externe Prüfinstanzen“ umbenannt.
14	Anwendung des Vertragsrechts (VR)	Diese Komponente ist mäßig relevant und mäßig differenziert . Das Vertragsrecht wird in Zukunft wahrscheinlich an Bedeutung zur Regelung von Haftungsfragen und zur Bildung von Kooperationen gewinnen.	
15	Signale des Agenten (Si)	Diese Komponente ist nur in Verbindung mit privaten Dienstleistungsunternehmen relevant und wird mäßig differenziert betrachtet. Als Signale wurden benannt: Qualifikation, sympathisches Auftreten, Verzicht auf die Erstellung der Forsteinrichtung.	
16	Sich-selbst-durchsetzende Verträge	Auch diese Komponente ist nur in Verbindung mit privaten Dienstleistungsunternehmen relevant und wird mäßig differenziert betrachtet.	

	(SdV)	„Screening“ ist anscheinend ein wichtiges Instrument bei der Auswahl eines privaten Dienstleisters. Zudem ist die Reputation für das Verhalten privater Dienstleister bedeutsam.	
17	Werteorientierung Forst (WOf)	Die Komponente „Werteorientierung Forst“ kann als relevant und differenziert betrachtet eingeschätzt werden. Es wurde deutlich, dass die Betriebsleiter unterschiedliche forstliche Grundeinstellungen haben, die sich grob in die Kategorien vorrangig ökologisch-sozial und vorrangig ökonomisch einteilen lassen.	Bei der Auswahl des Betriebsleiters sollte der Aspekt berücksichtigt werden, dass die Personen unterschiedliche Grundeinstellungen haben können. Je nach Zielsetzung der Kommune kann eine entsprechende Wahl getroffen werden.
18	Werteorientierung Kommune (WOk)	Diese Komponente ist ebenfalls relevant und wird differenziert betrachtet. Sie hat anscheinend in der Praxis eine hohe Bedeutung.	
19	Vertrauen (V)	„Vertrauen“ ist relevant und wird differenziert betrachtet. Vertrauen wird als Basis für das Einräumen eines Handlungsspielraums gesehen. Ein gutes Vertrauensverhältnis verringert auf der einen Seite die Notwendigkeit häufiger direkter Kontakte, auf der anderen Seite jedoch nicht die Notwendigkeit von Informations- und Kommunikationsstrukturen, die zur Steuerung seitens der Kommune und für die Steuerung des Betriebsgeschehens durch die Betriebsleitung notwendig sind.	Es wird unterschieden zwischen: <ul style="list-style-type: none"> • Der emotionalen Ebene: Vertrauen zwischen Personen (dem Betriebsleiter und dem direkten Vorgesetzten und/oder dem Betriebsleiter und dem Bürgermeister bzw. einzelner Personen im Gemeinderat) • und der institutionellen Ebene: Vertrauen in eine Instanz
20	Größeneffekte (GE)	Diese Komponente kann als relevant und differenziert eingestuft werden. Das Realisieren von Größeneffekten wird in Zukunft eine größere Rolle spielen. Durch die Identifikation von Hemmnissen kann diesen aktiv entgegengewirkt werden.	
21	Verbund-effekte (VE)	„Verbundeffekte“ sind relevant und werden mäßig differenziert betrachtet. Die Nutzung von Verbundeffekten kann vor allem bei der kommunalen Beschäftigung eines Betriebsleiters eine bedeutsame Rolle spielen.	
22	Fördermittel (Fö)	Diese Komponente ist mäßig relevant und mäßig differenziert . Es wurden verschiedene Arten genannt: Bedeutung bei der Wahl des Betriebsleiters, bei der Durchführung von bestimmten Maßnahmen.	
23	Naturale Eigenschaften des Waldes	Die Kenntnis der natürlichen Eigenschaften des Waldes ist relevant und wird differenziert betrachtet. Sie wurde als	

	(EW)	wichtige Basis für Entscheidungen genannt.	
24	Heterogenität der Interessen an der Ressource (HI)	Die Kenntnis der Ziele der Kommune wird als relevant , jedoch mäßig differenziert eingestuft. Sie wurde als wichtige Basis für Entscheidungen genannt.	Es stellt sich die Frage, ob Kenntnis der Ziele sowie deren Rangordnung als eine Basis für die Entscheidungsfindung in der Praxis nicht zweckmäßiger ist, als die Heterogenität der Ziele.
25	Regionales Umfeld (RU)	Das regionale Umfeld ist relevant und wird differenziert betrachtet. Es hat Einfluss auf die Kooperationsmöglichkeiten und die Absatzwege.	
26-30	Einflussfaktoren	Alle Einflussfaktoren können als relevant und differenziert betrachtet eingestuft werden. Es konnten zu fast allen „institutionellen Elementen“ zahlreiche Schnittstellen festgestellt werden. Ausnahme: Fördermittel.	Die Einflussfaktoren zeigen unterschiedliche Schnittstellen zu den „institutionellen Elementen“, wobei „Unsicherheit und Risiko“ sowie „Transaktionsatmosphäre“ die häufigsten Schnittstellen aufweisen.

Tabelle 80: Bedeutung der Ergebnisse (Gruppendiskussion) für die Komponenten des Entscheidungsrahmens

Opportunismus ist ein Unsicherheitsfaktor, der bei allen Individuen bedacht werden sollte – es ist dazu die Einschätzung des Individuums und seiner Tätigkeiten notwendig und eine pauschale Beurteilung bestimmter Akteursgruppen sollte vermieden werden. Die einzelnen Komponenten des Entscheidungsrahmens können hier als Anhaltspunkte bzw. Hilfsmittel genutzt werden (Einschätzung der Wertorientierung oder „Screening“ des Anbieters). Der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zwischen den Akteuren auf der Basis geeigneter Informations- und Kommunikationsstrukturen ist eine Grundvoraussetzung für eine effiziente Nutzung des Marktes im Rahmen eines entsprechend zugestandenen Handlungsspielraums.

6 Problemzentrierte Leitfadeninterviews mit Entscheidungsträgern

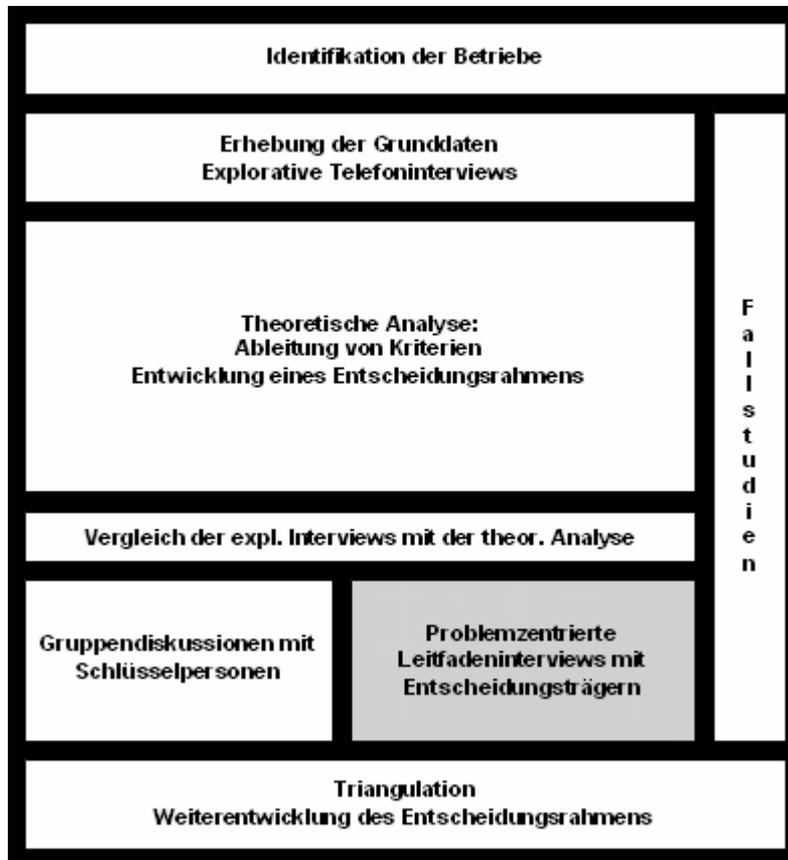


Abbildung 31: Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche: Problemzentrierte Leitfadeninterviews mit Entscheidungsträgern

Das problemzentrierte Leitfadeninterview mit Experten wurde bereits in Abschnitt 1.2.2 kurz dargestellt. Dies soll daher hier nicht noch einmal wiederholt werden.

6.1 Anwendung in der vorliegenden Arbeit

Problemzentrierte Leitfadeninterviews mit Entscheidungsträgern	
Zielgruppe	Kommunale Entscheidungsträger
Art des Kontaktes	Persönlich
Aufbereitung	Transkript und Memo
Auswertungsstrategie	Qualitative Inhaltsanalyse
Anzahl der Interviews	15

Tabelle 81: Charakteristika der Methodik der problemzentrierten Leitfadeninterviews mit Entscheidungsträgern

6.1.1 Ziel der problemzentrierten Leitfadeninterviews

Die problemzentrierten Leitfadeninterviews mit Entscheidungsträgern wurden wie die Gruppendiskussionen durchgeführt, um die Operationalität der aus den Theorien hergeleiteten Komponenten einzuschätzen - dieses Mal allerdings aus der Perspektive der politischen Entscheidungsträger. Ähnlich wie bei den Gruppendiskussionen sollten auch die Interviews nicht als „Abfrage“ der theoretischen Komponenten geführt werden. In den Leitfragen sollten die Komponenten nur indirekt angesprochen werden, damit auch weitere wichtige Aspekte von Gesprächspartnern ergänzt werden konnten. Wichtig war es der Verfasserin auch bei dieser Methode, dass sowohl harte als auch weiche Faktoren in der Diskussion anklingen konnten.

Als kommunale Entscheidungsträger wurden die Bürgermeister angeschrieben, da diesen sowohl in der Verwaltung als auch in der Politik entscheidende Aufgaben im Entscheidungsprozess zukommen.

6.1.2 Der Leitfaden

Der Leitfaden für die Interviews wurde in Anlehnung an die Ergebnisse der theoretischen Analyse in ähnlicher Weise konzipiert wie die Leitfragen für die Gruppendiskussionen (siehe Abschnitt 5.), d.h. es wurden die 10 Themengebiete, die zu den 30 theoretischen Komponenten gebildet wurden, als Grundlage für die Formulierung der Fragen herangezogen. Dies sollte Anhaltspunkte für eine Vergleich-

barkeit der Ergebnisse beider Methoden ergeben.⁸²⁰ Den Interviewten wurde die Möglichkeit gegeben, ihnen wichtige andere Aspekte zum Themenbereich zu äußern.⁸²¹

In Anlehnung an WITZEL (2000 S. 5.) wurde eine sehr offene Einleitungsfrage gestellt, die dem Interviewten die Möglichkeit zur freien Antwort eröffnete.⁸²² Die weiteren Leitfragen konnten je nach Antwort des Interviewpartners im Anschluss gestellt werden.⁸²³ Die Hauptthemen wurden dabei nicht notwendigerweise in der vorher festgelegten Reihenfolge angesprochen. Neben 16 Hauptfragen konnten je nach Situation weitere Optionalfragen zur Konkretisierung oder Nachfrage formuliert werden.⁸²⁴ Stichworte halfen der Interviewerin dabei, den theoretischen Hintergrund der Frage im Kopf zu behalten. Wenn es im Interviewkontext lohnenswert erschien, wurden auch ab und zu Informationsfragen gestellt.

Inhaltlich wurden die Fragekomplexe außerdem so aufgebaut, dass sie, wenn es sich anbot, zunächst auf die allgemeinen Handlungsabläufe innerhalb der Kommune abzielten und erst in zweiter Hinsicht auf den Forstbetrieb bezogen wurden. Dadurch konnte das betriebsspezifische Vorgehen vom „allgemein“ üblichen Vorgehen unterschieden werden.

Auf die Durchführung eines Pretests wurde verzichtet, da die „Anpassung“ des Leitfadens als Teil des Prozesses konzipiert wurde. Die potenziellen Interviewpartner im Rahmen der Auswahlmethode sind hier auch die verfügbaren Interviewpartner, daher sollte keine Aussage „verloren“ gehen.

⁸²⁰ Zur Zuordnung der theoretischen Komponenten zu den Themenbereichen siehe Anhang 10. Auch hier sei noch einmal angemerkt, dass davon ausgegangen wird, dass die Situationsvariablen und die Einflussfaktoren auch immer dann betroffen sind, wenn auch ein institutionelles Element betroffen ist. In der Tabelle werden daher nur die Variablen und Faktoren angegeben, bei denen eine besondere Relevanz erwartet wird.

⁸²¹ Zur Auswahl und Formulierung der Fragen wurde sich an den Ausführungen von GLÄSER/LAUDEL (2004 S. 140 ff.) orientiert.

⁸²² „Eine **vorformulierte Einleitungsfrage** ist ein Mittel der Zentrierung des Gesprächs auf das zu untersuchende Problem. Zugleich soll die Frage so offen formuliert sein, dass sie für den Interviewten "wie eine leere Seite" wirkt, die er in eigenen Worten und mit den ihm eigenen Gestaltungsmitteln füllen kann“ (WITZEL 2000 S. 5).

⁸²³ Vgl. hierzu WITZEL (2000 S. 5) zu allgemeinen Sondierungsfragen.

⁸²⁴ Vgl. hierzu WITZEL (2000 S. 5 f.) zu Ad-hoc-Fragen und zur „speziellen Sondierung“.

Nr.	Fragen	Stichworte	Theorienorien. Codes	Themen- bereiche
1	<p>Wenn es darum geht, ob ein Arbeitsbereich ihrer Kommune verselbständigt werden soll:</p> <p>Wie treffen Sie Entscheidungen? bzw.</p> <p>Wie wählen Sie die Personen für den Posten eines Betriebsleiters aus?</p> <p>Forstbetrieb?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Standardisierter Prozess? • Entscheidungsmerkmale • Involvierte Personen 	<p>Offen,</p> <p>Hinweise auf SV und EF</p>	<p>Offen</p>
1b	<p>Heranziehen von externen Experten zur Entscheidungsfindung?</p> <p>Forstbetrieb?</p>		<p>BE, ExP, Info, EW, UR, MES</p>	<p>4, 5, 9, 10</p>
2	<p>Werden Ziele für die einzelnen Fachbereiche definiert?</p> <p>Forstbetrieb?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verschiedene Arten von Zielen • Zieltiefe in Abhängigkeit vom Entscheidungsgremium • Werden Zielkonflikte dabei hinterfragt? • Wald: strategische Bedeutung? • Leitbild der für Kommune? 	<p>ZK, eE, Info, VR, Hi, EW, SB, Tatmos</p>	<p>1, 2, 5, 9, 10</p>
2b	<p>Bürger/ Verbände bei der Zielfindung mit eingebunden?</p> <p>Forstbetrieb?</p>		<p>ZK, Hi, SB</p>	<p>1, 9, 10</p>
3	<p>Wie genau werden die Kompetenzen abgesteckt, die ein Betriebsleiter erhält?</p> <p>Forstbetrieb?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Spielraum, Entscheidungsbefugnis • Wie genau werden diese definiert und wie festgelegt (mündlich/schriftlich)? • Welche Kompetenzen werden übertragen? 	<p>ZK, VR, HI, EW, Tatmos, HH, UR, Mess</p>	<p>1, 5, 9, 10</p>
3b	<p>Werden Entscheidungen des Betriebsleiters vor deren Umsetzung noch einmal von der Kommune geprüft, gegebenenfalls revidiert?</p> <p>Forstbetrieb?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Von wem? 	<p>Info, MES, eE, HI, UR, HH, Mess, Tatmos</p>	<p>5, 3, 2, 9, 10</p>

4	Wie wichtig sind Ihnen Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten? Forstbetrieb?	<ul style="list-style-type: none"> • Stundenprotokolle? Dabei auch die Verwaltungskosten aufgeschlüsselt? • Inwiefern ist es Ihnen wichtig zu berücksichtigen, ob ihr Betriebsleiter die Möglichkeit hat, seine Eigeninteressen zu verfolgen z.B. Prestige, Bummelstunden? 	Org, Info, ExP, AK, B, MES, HI, UR, Mess, Tatmos	5, 4, 3, 9, 10
4b	Welche Funktion hat Ihr Ausschuss/Kuratorium/ Aufsichtsrat im Zusammenhang mit dem Forstbetrieb?	<ul style="list-style-type: none"> • Wie werden die Mitglieder ausgewählt? • Sachverstand? • Wie viele Sitzungen? 	Org, Info, EW, HI, UR, Mess, SB	5, 9, 10
5	Nach welchen Kriterien wählen Sie einen Betriebsleiter aus? [wenn nicht unter 1. gefragt] Forstbetrieb?	<ul style="list-style-type: none"> • Ausschreibung, interne Neubesetzung? • Ist die Individualität der beteiligten Personen für Sie wichtig? • Was traue ich wem zu? Engagiertheit, Einstellung zur Kommune • Strategische Auswahl? 	Offen, MES, V, WOf, WOk, Si, SdV, RU, HI, UR, Tatmos, HH	Offen, 3, 6, 7, 9, 10
6	Wie würden Sie das Verhältnis zwischen Ihnen und der Betriebsleitung beschreiben? Forstbetrieb?	<ul style="list-style-type: none"> • Wie wichtig ist Ihnen das Verhältnis zwischen Ihnen und der Betriebsleitung? • Hat das Verhältnis Einfluss auf Ihre Entscheidung? Ob Ausgliederung? Welche? • Umfang der Berichterstattung 	V, WOf, WOk, Si, SdV, Info, RU, Tatmos, UR	6, 7, 5, 9, 10
6b	[Sehen Sie es als problematisch an, dass Ihr staatlicher Förster auf der Fläche wirtschaftet und sich gleichzeitig selbst kontrolliert?]		Info, ExP, vW, AK, EW, Tatmos	5, 4, 9, 10
7	Stellen Sie vor oder nach einer Ausgliederung die Kosten, die damit verbunden waren, zusammen? Forstbetrieb?	<ul style="list-style-type: none"> • Wie und welche? • Wie viele Sitzungen, wie viel Arbeitszeit, Kosten für 	PkO, BE, AK, vW, Info, Mess, Tatmos	4, 5, 10

		<p>Beratungsunternehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kosten-Nutzenanalyse • Wichtig bei Entscheidungsfindung? • Wer war alles involviert? • Bestimmte Rechtsformen erfordern zusätzliche Strukturen, die Kosten verursachen z.B. Wirtschaftsprüfer. Betrachten Sie dies in Abwägung zu dem Nutzen, die diese spezifischen Elemente bringen? 		
8	<p>Rechtsform der Ausgliederung: Soll möglichst eine weitere Bindung an das öffentliche Recht gegeben sein?</p> <p>Forstbetrieb?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Warum? • Weiterhin Beamte? 	MES, MA, WOk, HI, SB, Tatmos	3, 6, 9, 10
9	<p>Bekommt Ihr Forstbetriebsleiter Prämien?</p>		MA, EW, HI, HH, Mess	3, 9, 10
10	<p>Haben Sie vertragliche Vereinbarungen mit Privaten?</p> <p>Für Forstbetrieb denkbar?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wie sieht in Ihrer Kommune die Vertragsgestaltung mit Privaten aus? Fristigkeit? • Richtlinien, Vorschriften • Einhaltung, Strafen • Müllabfuhr? 	<p>MES, MA, VR, WOk, WOf, Si, SdV,</p> <p>RU, HI, EW, HH, UR, SB, Mess, Tatmos</p>	3, 6, 7, 9, 10
11	<p>In welchen Bereichen geht Ihre Kommune Kooperationen mit anderen Kommunen ein?</p> <p>Forstbetrieb?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gründe? • Welche Kosten hängen damit zusammen? <p>Wurden diese überhaupt beachtet?</p> <p>Kosten-Nutzenanalyse?</p>	<p>GE, VE, Fö, eE,</p> <p>RU, HI, Tatmos, SB, HH</p>	8, 2, 9, 10
12	<p>Sehen Sie den Forstbetrieb eher als Wirtschaftsbetrieb oder Betrieb der Daseinsvorsorge?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Würden Sie Ihrem Wald eine bestimmte strategische Bedeutung für Ihre Kommune zuordnen? • Rückbezug auf Zieldefinitionsfragen 	ZK, WOf, WOk, MES, EW, HI, RU, SB, Tatmos	1, 6, 3, 9, 10

		<ul style="list-style-type: none"> • Waldverkauf denkbar? 		
13	Sind die besonderen Eigenheiten der Ressource für Sie bei der Entscheidungsfindung von Bedeutung?	<ul style="list-style-type: none"> • Wald: komplexes Ökosystem, Sägewerker vor Ort, informelles Wertesystem • Rückbezug Ziele 	ZK, eE, Wok, EW, HI, RU	1, 2, 6, 9
14	Kurort: trägt der Wald zu diesem „Titel“ bei? Alternative: Sehenswürdigkeiten im Wald?	<ul style="list-style-type: none"> • Dadurch besondere Anforderungen an den Forst? • Wenn ja, erhält der Forstbetrieb einen Teil der Kurtaxe oder spezifische Einnahmen? • Wo werden diese Kosten gebucht? 	Info, eE, HI, SB, Mess	5, 2, 9, 10
15	Wie wichtig ist es Ihnen, dass Ihr Forstbetrieb am Markt konkurrenzfähig ist?		MES, MA, VE, HI, RU, HH, UR, SB, Mess	3, 8, 9, 10

Tabelle 82: Zuordnung der theoretischen Codes zu den Leitfragen⁸²⁵

6.1.3 Durchführung der Interviews

Die Anfrage für die Interviews erfolgte schriftlich. Nach einer Woche wurde telefonisch nachgefragt und gegebenenfalls eine Terminabstimmung vorgenommen. Von 17 geplanten Interviews konnten 15 geführt werden.⁸²⁶ In 9 Fällen wurde vom zunächst vorgesehenen Interviewpartner eine andere Person an seiner statt genannt - was jeweils mit dem größeren Fachwissen der entsprechenden Person begründet wurde. In 4 Fällen wurde von dem ursprünglich angeschriebenen Gesprächspartner der zuständige Betriebsleiter hinzu gebeten (in drei Fällen, ohne dies der Interviewerin vorher mitzuteilen). Dies wird bei der Auswertung entsprechend bedacht.

⁸²⁵ Die Optionalfragen sind gelb hinterlegt.

Da es sich auch hier um theoriegeleitete Codes handelt, die nicht immer exakt voneinander abgegrenzt werden können, kommt es wie bei der Gruppendiskussion zu Doppelnennungen, die bei der Auswertung entsprechend zugeordnet werden.

⁸²⁶ Ein Interview wurde von vorneherein mit der Begründung abgelehnt, dass bereits ein Mitarbeiter der Kommune an der Gruppendiskussion teilnimmt. Ein weiteres Interview konnte trotz mehrmaliger Terminverschiebung letztendlich auch telefonisch nicht mehr geführt werden.

Gesprächsvorbereitung

Vor jedem Gespräch wurde ein gegenstandsbezogener Datenbogen erstellt, der Folgendes beinhaltet:

- Grunddaten zur Kommune
- Grunddaten zum Forstbetrieb
- Grunddaten zur Person

Der Datenbogen diente der Interviewerin dazu, in der Rolle der Co-Expertin auch in Bezug auf die Rahmenbedingungen kompetent zu sein und spontaner auf interessante Aspekte im Zusammenhang mit der spezifischen kommunalen Situation reagieren zu können.

Durchführung der Gespräche

Zu Beginn des Gespräches wurden noch einmal die Ausgangssituation, das Ziel der Untersuchung und der Ablauf des Interviews zusammengefasst.⁸²⁷ Dies hatte drei Funktionen:

- Offenheit gegenüber der interviewten Person zu demonstrieren,
- die Rolle des Interviewers als Co-Experten darzulegen,
- das Problem zu zentrieren.

Nach der Frage, ob das Gespräch aufgezeichnet werden dürfe und der Zusicherung, die Aussagen anonym zu behandeln, wurde die einleitende Frage gestellt.⁸²⁸ In der Regel wurden stets indirekte Aspekte aus den Themenbereichen angesprochen, die entsprechend aufgegriffen und mit Hilfe der Leitfragen vertieft wurden. Auf die einleitende Frage wurde oft mit einem kurzen Statement geantwortet, so dass schon zu Beginn eine Optionalfrage gestellt werden musste.

⁸²⁷ Dies erfolgt in ähnlicher Weise wie im Anfrageschreiben für das Experteninterview (siehe Anhang 14): Wer bin ich? Was tue ich? Warum tue ich das? Was ist das Ziel? Wie werde ich vorgehen?

⁸²⁸ Die Anonymität ist dabei, wie bei den Gruppendiskussionen, nur auf die Gesamtheit der in dieser Arbeit untersuchten Betriebe bezogen.

Bei Stocken des Gespräches wurden Ad-hoc-Fragen oder Optionalfragen zu solchen Themenbereichen gestellt, die von dem Interviewten selbst nicht angesprochen worden waren. Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass alle Themenbereiche angesprochen wurden und damit die Vergleichbarkeit der Interviews gegeben war. Bei Aspekten, die besonders interessant erschienen oder bei denen sich Widersprüche abzeichneten, wurde nachgehakt und ggf. auf vorherige Äußerungen zurückgekommen.

Eine Besonderheit bei den Interviews war, dass der Entscheidungsträger die Interviewerin manchmal nach deren Erfahrungen in Bezug auf andere Kommunen befragte, wenn es sich im Gesprächsverlauf ergab. Dies wurde bei der Auswertung der Transkripte besonders beachtet. Meist wurden diese Fragen jedoch beim Ausklang des Interviews gestellt.

Nachbereitung des Gesprächs

Im Anschluss an die Gespräche wurde ein Memo erstellt, um die Rahmenbedingungen und Besonderheiten des Gesprächs zu erfassen (inklusive Gesprachsatmosphere). Außerdem wurden spontane „thematische Auffälligkeiten und Interpretationsideen notiert, die Anregungen für die Auswertung geben können“ (WITZEL 2000 S. 4).⁸²⁹

6.1.4 Transkription

Von den Leitfadenterviews mit Entscheidungsträgern wurden vollständige Transkripte angefertigt, um eine vorzeitige Selektion des Materials zu vermeiden. Die Aufzeichnung erfolgte in gleicher Weise wie bei den Niederschriften der Gruppendiskussion. Zwei Drittel der Transkripte wurden von der Verfasserin meist am selben Tag des Interviews selbst erstellt. Auch dieses Vorgehen war hilfreich, um thematische Auffälligkeiten im Interviewkontext zu erfassen.

⁸²⁹ Dies dient auch dazu, die Antworten besser zu verstehen bzw. zu interpretieren und den Interviewer für eine kritische Haltung gegenüber situativen Momenten zu sensibilisieren, „wie sie als Rahmenbedingungen für Äußerungen von b e i d e n Gesprächspartnern produziert werden“ (WITZEL 1982 S. 92).

6.1.5 Auswertungsmethode

Die Auswertung der Texte erfolgte, ähnlich wie bei der Gruppendiskussion unter inhaltlich-thematischen Gesichtspunkten, mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse in Anlehnung an MAYRING (2003) unter Verwendung von Methodenelementen nach WITZEL (2000). Die Transkripte wurden ebenfalls in drei Phasen bearbeitet (siehe hierzu Abschnitt 5.2.5). Phase drei unterschied sich insofern, als die Interviews in ihrer Gesamtheit noch einmal gelesen wurden, um Redundanzen, Widersprüchlichkeiten und besonders hervorgehobene Aspekte wahrzunehmen.⁸³⁰ Auffälligkeiten, die sich dabei ergaben, werden analog zur Gruppendiskussion direkt im Zusammenhang mit den einzelnen Komponenten (6.2.1) bzw. mit den weiteren erarbeiteten Aspekten (6.2.1) dargestellt.

Bei der Darstellung der Ergebnisse der ersten Phase wird auf eine ausführliche Darstellung mit Codes und UnterCodes verzichtet, um nicht zu viel zu wiederholen. Die UnterCodes werden im Text daher nur fett hervorgehoben. Außerdem werden Unterschiede zu den Ergebnissen der Gruppendiskussion benannt; ferner wird zwischen Aussagen zu allgemeinen Handhabungen der Kommune und forstspezifischen Aussagen unterschieden.

6.1.6 Kritische Reflexion der Methodik

Auch bei dieser Methode können die in Abschnitt 2.6 eingeführten Merkmale der qualitativen Sozialforschung nach LAMNEK (1995b S. 198 ff.) herangezogen werden.

Da die Interviews anhand eines theoriebezogenen Leitfadens geführt wurden, muss auch bei dieser Methode von einer Einschränkung des Aspekts der „**Offenheit**“ gegenüber dem theoretischen Konzept gesprochen werden. Ein Mindestmaß an Offenheit konnte jedoch durch eine flexible Handhabung des Leitfadens, eine sehr offene Einleitungsfrage sowie durch Ad-hoc Fragen während des Interviews geschaffen werden. Auch die Rahmenbedingungen (Zeitpunkt und Ort: Büro der Entscheidungsträger) kamen den Interviewpartnern entgegen.

Von der „Kommunikabilität“ der Erhebungsmethode kann gesprochen werden, da ein offener Dialogprozess über die Bedeutung eines bestimmten Themas erfolgte,

⁸³⁰ Sie können auf individuelle Ambivalenzen, Unentschiedenheit, Orientierungsprobleme, Interessenwidersprüche und Entscheidungsdilemmata hinweisen (vgl. WITZEL 2000 S. 3).

zu dem die Entscheidungsträger als Experten angesprochen wurden. Einige Entscheidungsträger zweifelten an ihrem Status als Experten für kommunale Entscheidungsabläufe bei der Wahl der Organisationsstruktur; vier der Akteure hatten deshalb auch den Betriebsleiter hinzu gebeten.⁸³¹ Nach dem Gespräch hatten sich diese Zweifel meist verflüchtigt, nachdem die Interviewpartner feststellten, dass ihnen keine Detailfragen zum Forstbetrieb gestellt, sondern stattdessen ein relativ breites Gespräch zu verschiedenen kommunalen Aspekten geführt wurde.⁸³²

Die Ansprache als Experte sollte auch helfen, eine gewisse Verallgemeinerungsmöglichkeit der Aussagen zu bewirken. In diesem Zusammenhang sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass einige Fragen - wenn es um weiche Eigentumsurrogate oder die Frage zur Einschätzung des Betriebs als Betrieb der Daseinsvorsorge oder als Wirtschaftsbetrieb zur Gewinnerzielung ging - aus der **persönlichen Einschätzung** des Entscheidungsträgers heraus beantwortet wurden.

Die problemzentrierten qualitativen Interviews sind einer **natürlichen Situation** nur „annähernd verwandt“ (LAMNEK 1995a S. 201), auch wenn der Grad der Standardisierung gering ist. Da die Interviews in einer vertrauten Umgebung der Entscheidungsträger stattfanden und Interviewsituationen für sie nichts ungewöhnliches darstellen, konnte dem Kriterium der Naturalistizität zumindest annähernd entsprochen werden..

Zur „**Interpretativität**“ gelten dieselben Ausführungen wie zur Gruppendiskussion, da dieselbe Auswertungsstrategie angewendet wurde (siehe Abschnitt 5.2.6). Auch zur Änderung der **Codierung** gelten dieselben Ausführungen wie zur Gruppendiskussion, da die Interviews und die Gruppendiskussionen aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus im gleichen Zeitraum geführt und ausgewertet wurden.

Der **Leitfaden** wurde nach den ersten drei Interviews verändert.⁸³³ Das Stichwort „Leitbild der Kommune?“ war zu Beginn der Untersuchung als eine Hauptfrage formuliert, um die allgemeine Haltung zur Zieldefinition und eine kommunaleinheitliche Strategie zu erfragen, die mit der Zieldefinition für den Forstbetrieb ver-

⁸³¹ In den Fällen, wo der Betriebsleiter an den Interviews teilgenommen hat, ist es vermutlich zu einer Beeinflussung der Antworten des Entscheidungsträgers gekommen, was nur bedingt bei den Auswertungen berücksichtigt werden konnte.

⁸³² Dies deutet auf eine Schwäche in der Formulierung des Anschreibens der Interviewanfrage hin.

⁸³³ Zu Anpassungen des Interviewleitfadens siehe GLÄSER/LAUDEL (2004 S. 146 ff.).

glichen werden sollte. Dies stellte sich als wenig zweckmäßig heraus: Beim ersten Interview wies der Entscheidungsträger auf den Internetauftritt der Kommune zur Beantwortung der Frage hin, in den beiden folgenden Interviews benannten die Entscheidungsträger ein allgemein gängiges kommunales Leitbild.

Darüber hinaus wurde nach den ersten zwei Interviews detaillierter ausgeführt, was die Interviewerin unter einem Betrieb der Daseinsvorsorge und einem Wirtschaftsbetrieb versteht, um Missverständnisse zu vermeiden.

Vor den Interviews wurde erwartet, dass die Entscheidungsträger die existierende Organisationsstruktur prinzipiell **positiv darstellen** werden.⁸³⁴ Durch den Mix zwischen allgemeinen Fragen zur Kommune und speziellen Fragen zum Forstbetrieb konnte dieser Tendenz entgegengewirkt werden. Auffällig war, dass viele Entscheidungsträger die Organisationsstruktur ihres Forstbetriebs als eine ortsspezifische Lösung bezeichneten und nur einzelne Organisationselemente als auf andere Betriebe übertragbar ansahen.

Zur Begründung der Wahl eines qualitativen Forschungsdesigns siehe Kapitel I. 3.1; zur kritischen Betrachtung der Auswahl der Interviewpartner siehe Kapitel III. 1.2.1; zur Methodenwahl im Hinblick auf die Durchführung einer Triangulation siehe Kapitel III. Abschnitt 8.1.3.

6.2 Ergebnisse

6.2.1 Auswertung nach den einzelnen Komponenten

1 Recht, Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren:

Der Nachhaltigkeitsbegriff in Verbindung mit der Waldbewirtschaftung ist anscheinend bei allen Entscheidungsträgern verinnerlicht. Alle weisen außerdem darauf hin, dass der Wald sowohl wirtschaftliche als auch soziale Funktionen zu erfüllen hat, die einander nicht ausschließen. Von vielen werden dabei jedoch keine **Zielkonflikte** wahrgenommen. Dies wird entweder mit der weiten Flächenausdehnung des Waldes begründet oder der Betriebsleiter wird als für die operative Umsetzung zuständig bezeichnet, der nur in bestimmten Fällen „Rückendeckung“

bei der Kommune suchen muss. Bei der direkten Frage nach der **Bedeutung des Waldes für die Daseinsvorsorge** im Vergleich mit der Bedeutung **als Wirtschaftsbetrieb** mit Gewinnerzielungsabsicht wurden die Funktionen drei Mal als gleichrangig bezeichnet, in drei Fällen wurde die Funktion für die Daseinsvorsorge hervorgehoben, in sechs Fällen die Wirtschaftsfunktion.⁸³⁵ Bei allen Antworten mit Vorrang eines Aspektes wurde jedoch stets die andere Funktion als „gegeben“ und „nicht ausgeschlossen“ bezeichnet. Betrachtet man die Aussagen der Entscheidungsträger, die eine Funktionen-Gleichrangigkeit betont hatten, im zeitlichen Verlauf des Gesprächs, so ließ sich in zwei Fällen eine Wendung zur Daseinsvorsorge, in einem Fall eine starke Wendung zum Wirtschaftsbetrieb erkennen. Die Entscheidungsträger, die der Daseinsvorsorge Vorrang eingeräumt hatten, wichen auch im Gesprächsverlauf nicht von dieser Haltung ab. Wichtig schien diesen Personen der Hinweis, dass die entsprechenden Funktionen „natürlich“ wirtschaftlich zu erbringen seien. Zwei Entscheidungsträger, die den Wald vorrangig als Wirtschaftsbetrieb eingestuft hatten, betonten während des Gesprächs fortwährend die Bedeutung der Sozialfunktionen. Nur drei der Personen, die der Wirtschaftsfunktion Vorrang eingeräumt hatten, sprachen im Laufe des Gesprächs wirklich von Gewinnerzielungsabsichten, die anderen von dem Ziel, „eine schwarze Null“ zu erreichen. Bei einem Interviewpartner stellte sich heraus, dass er grundsätzlich zwischen den Zielen der kommunalen Eigenbetriebe im Allgemeinen und den Zielen des Forstbetriebs im Besonderen unterschied.

Die **Notwendigkeit, Ziele vorzugeben** wurde - auch für andere kommunale Bereiche - eher im Sinne eines strategischen Handlungsrahmens gesehen: die Ausführung liege im Kompetenzbereich des Betriebsleiters. Nichtsdestotrotz wurde die Notwendigkeit der Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten seitens der Kommune hervorgehoben, da der Bürgermeister letztendlich von den Bürgern für „Fehler“ verantwortlich gemacht würde - unabhängig davon, in welcher Rechtsform der Betrieb geführt wird.

Dem **Bürger** wurde in Bezug auf den Wald insgesamt eine eher passive Rolle zugesprochen: interessiert, Wünsche und Kritik äußernd, jedoch nicht mitgestaltend.

⁸³⁴ Zum Problem von Antworten, von dem der Interviewte annimmt, dass sie mit den Erwartungen der Interviewerin oder mit allgemeinen gesellschaftlichen Erwartungen übereinstimmen, siehe GLÄSER/LAUDEL (2004 S. 134 f.).

⁸³⁵ Es handelt sich hier um die subjektive Meinung des Entscheidungsträgers, die sich nicht mit der Einschätzung durch den Gemeinderat decken muss.

Bei zwei Kommunen ließen sich erhebliche **Abweichungen zwischen der Grundeinstellung** des Betriebsleiters und den Vorstellungen des Entscheidungsträgers feststellen. In beiden Fällen wurde vom Entscheidungsträger ein relativ großer Handlungsspielraum für den Betriebsleiter befürwortet; in einem Fall sogar, obwohl dem Entscheidungsträger anscheinend die gegensätzliche Grundeinstellung bewusst war.

2 Verteilung der sonstigen Verfügungsrechte:

Zwei Entscheidungsträger hoben die Bedeutung der **Rücklagenbildung** für die Erhaltung des Forstvermögens hervor, nicht aber für die wirtschaftliche Flexibilität, auch wenn sie dem Forstbetrieb als Wirtschaftsbetrieb den Vorrang einräumten. Von beiden Entscheidungsträgern wurde in diesem Zusammenhang das Prinzip der Nachhaltigkeit explizit hervorgehoben. In einem Fall wurde die Rechtsform der **Stiftung** als Möglichkeit angesprochen, um den Wald und dessen Nutzen für die Region zu erhalten.

Für eine Kommune war die Möglichkeit, das **betriebliche Risiko abzugeben**, von besonderer Bedeutung (siehe hierzu die Komponente „Unsicherheit und Risiko“).

3 Wohlfahrtsverluste durch externer Effekte in Abwägung mit den Transaktionskosten ihrer Internalisierung:

In Bezug auf **externe Effekte** zwischen unterschiedlichen lokalen Ebenen wurde von einem Entscheidungsträger auf die Hochwasserschutzfunktion des Waldes hingewiesen (Poldergebiet). Für entsprechende Mindereinnahmen erhält die Kommune Ausgleichszahlungen, die beim Forstbetrieb verbucht werden. **Effekte zwischen Forstbetrieb und anderen kommunalen Bereichen** werden bei zwei Kurorten durch Ausgleichszahlungen berücksichtigt. Die Notwendigkeit, die **Finanzierung der einzelnen Produktbereiche im Forstbetrieb voneinander konsequent zu trennen**, wurde nur von einem Entscheidungsträger hervorgehoben.⁸³⁶ Von vielen anderen Entscheidungsträgern wurde eine getrennte Aufführung zwar grundsätzlich für notwendig erachtet, jedoch nicht eine getrennte Finanz-

ierung. Von Einigen wird die Erbringung von Sozialfunktionen als ein traditionelles Charakteristikum des Forstbetriebs gesehen, das zu seinem Image gehört.

4 Marktliche Eigentumssurrogate durch Wettbewerb:

Im Zusammenhang mit marktlichen Eigentumssurrogaten wurden verschiedene Aspekte angesprochen:

- Die Rechtsform der **GmbH** dient ganz allgemein dazu, flexibler auf das Marktgeschehen reagieren zu können und konkurrenzfähig zu bleiben. Speziell für den Forstbetrieb wird flexibles Handeln wegen des Absatzmarktes und möglicher Kalamitäten als besonders wichtig hervorgehoben.
- Die Kommunalverwaltung muss sich insgesamt so aufstellen, dass sie konkurrenzfähig zu anderen Gebietskörperschaften ist. Wichtiges Standbein dabei ist die **Transparenz**, auch beim Forstbetrieb. Ein Entscheidungsträger in diesem Zusammenhang die finanziell getrennte Leistungsabrechnung der einzelnen Produktbereiche hervor.
- Die Betriebsleitung wird **ausgeschrieben**, um im Wettbewerb das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln.
- Wenn jemand für die **Betriebsleitung** bei einer Kommune **angestellt** wird, ist er ähnlich wie ein Beamter aufgrund informeller Regelungen und formaler Regelung des Dienstrechts (nach einer gewissen Zeit) ebenfalls schwer zu entlassen.

5 Produktionskosten einer Organisationsänderung:

In vielen Kommunen werden nach der internen Meinungsbildung **externe Berater** mit speziellem Fachwissen beispielsweise zu steuerlichen Dingen herangezogen, dies betrifft vor allem mittelgroße bis große Kommunen. Im forstlichen Bereich wurden von den Kommunen, die keinen eigenen Betriebsleiter beschäftigten, externe forstliche Sachverständige bei der Wahl der Organisationsstruktur zu Rate gezogen.

⁸³⁶ Siehe hierzu auch Komponente 11 „Informationen“.

Die **Notwendigkeit** der Erfassung der Produktionskosten einer Organisationsänderung wird von den Entscheidungsträgern ähnlich beurteilt wie von den Betriebsleitern (Gruppendiskussion). Die formalen externen Kosten werden monetär erfasst, während die formalen internen Kosten zwar durch Protokolle und ähnliches grob erfasst, jedoch nicht monetär ausgewiesen werden. Informelle Kosten werden garnicht erfasst. Eine Erfassung der formalen internen Kosten wurde von einigen als interessant eingestuft, jedoch unter Berücksichtigung des Mitteleinsatzes dafür als wenig sinnvoll erachtet. Außerdem wurden vor allem zwei Gründe genannt, die gegen eine Erfassung sprechen:

- Ein großer Teil der Arbeit eines Bürgermeisters besteht aus Kommunikations- und Überzeugungsarbeit, die nicht quantifiziert und bestimmten Projekten zugeordnet werden kann. Würde man dies nun für einen Bereich durchführen, einschließlich der formalen internen Kosten, würde dies abschreckend wirken. Bei „Pilotprojekten“ sind diese Kosten noch höher (vor allem die informellen Kosten), die Resultate aber auch bedeutender für die Kommune.
- Bei Reformprojekten leisten viele Mitarbeiter zusätzliche Arbeit, Politiker investieren zusätzliche Zeit. Durch eine Erfassung würde die Bereitschaft dazu wahrscheinlich sinken, der Reformprozess würde behindert werden.

Von einem Entscheidungsträger wurde angemerkt, dass eine Erfassung der formalen internen Kosten manchmal bei einer von einer Fraktion beantragten Sondersitzungen erfolgt, um damit politisch gegen die einberufende Partei argumentieren zu können.

Von einem Entscheidungsträger wurde darauf hingewiesen, dass im Rahmen des NKF-Projektes die formalen internen Kosten in Zukunft stärker erfasst werden würden.

6 Beeinflussungskosten:

In zwei Fällen wurden **forstfachliche Berater** herangezogen, obwohl die Kommunen eigenes Forstpersonal besaßen. Begründet wurde dies in einem Fall damit, dass es sich um ein völlig neuartiges Projekt handelte. Im zweiten Fall wurde wie folgt argumentiert:

„Im zweiten Teil dann gab es eine ... Frage und Abfrage Und das war eine ganz wichtige Geschichte, weil wir ja angewiesen sind, immer auf die eigenen Leute bis dahin ... und da kann man aus unter-

schiedlichen Richtungen immer unterstellen, ... ob das so ist, ist eine Frage, aber dass da ein bestimmter Zweck auch damit verfolgt wird, wenn die eigenen Leute das machen. Und deswegen ist so eine externe Beratung eigentlich unverzichtbar, gerade für solche Fragen, weil .. vor allem bei Forst und Wald immer Emotionen mitspielen, mehr noch als in anderen Bereichen Emotionen mitspielen als rein auf Zahlen und Buchstaben basierende Entscheidungsabläufe.“ 9/1/5

7 Absicherungskosten:

Zu den Absicherungskosten wurde nichts Spezifisches geäußert. Hervorgehoben wurde im Falle der forstlichen GmbH die Notwendigkeit des ständigen **Dialogs** auf kurzen Wegen.

8 Sonstige Erhaltungskosten:

Bei der Wahl einer Rechtsform wurden von drei Entscheidungsträgern des öfteren mögliche **steuerliche Vorteile** als entscheidendes Kriterium genannt, in zwei Fällen auch in Bezug auf den Forstbetrieb.

9 Verbleibende Wohlfahrtsverluste:

Der Komponente „verbleibende Wohlfahrtsverluste“ können drei Aspekte zugeordnet werden:

- Privatisierung von kommunalen Bereichen im Sinne eines **Outsourcings** wurde von zwei Entscheidungsträgern mit dem Verweis auf die Sicherung von sozialen Standards und Arbeitsplätzen allgemein in Frage gestellt.
- Ein Entscheidungsträger wies auf hohe „**Reibungsverluste**“ im **Zusammen-spiel von mehreren Behörden** bei der Rechnungslegung durch zuvor lange Verwaltungswege hin.
- Mehrere Entscheidungsträger zweifelten am Funktionieren neuer Strukturen, wenn der Betriebsleiter „nicht **mitspielen**“ würde (ähnlich dem Untercode „Reorganisation“ und „Zielvorgabe“ bei den Gruppendiskussionen Abschnitt 5.3.1).

10 Monetäre Anreize:

eine Prämienzahlung wurde in zwei Fällen als eine Möglichkeit bei der Rechtsform einer GmbH genannt. Ein Entscheidungsträger lehnt Prämien bei „Qualitätsarbeit“, hier bezogen auf den Forstbetrieb, ab.

11 Informationen:

Im Hinblick auf die Notwendigkeit der Leistungsabgrenzung und der Rechnungslegung gibt es auch bei den kommunalen Entscheidungsträgern sehr heterogene Meinungen, die meist mit dem Grundverständnis von den Aufgaben eines Forstbetriebs, „die schon immer erbracht wurden“, zusammenhängen. In einem Betrieb erfolgt eine strikte Trennung auch bei der Finanzierung, bei Anderen erfolgt eine getrennte Ausweisung nach Produktbereichen, wieder Andere erfassen nur einen Teil den Leistungen getrennt. Eine genauere Darstellung wird im Rahmen der Umstellung der Kommunen auf das kaufmännische Rechnungswesen auch im forstlichen Bereich erwartet. Jeder Entscheidungsträger beurteilt die Art der Rechnungslegung in seiner Kommune in Bezug auf den Forstbetrieb als zweckmäßig.

„Also das ist sicherlich etwas, wo auch ein bisschen fliegender Übergang ist. Weil ich glaube, man kann nicht exakt unterscheiden bei uns, was ist nun reiner forstwirtschaftlicher Betrieb im klassischen Sinne, wo beginnt es eigentlich sozusagen in die Erholungsfunktion überzugreifen. ... Das mal ne Bank gemacht wird von Mitarbeitern im Winter, wird glaube ich so gemacht in Anführungsstriche, weil das zum Image des Forstbetriebs dazu gehört, da wird auch keine Rechnung in Auftrag gegeben. Könnte man allerdings drüber nachdenken, aber dann müsste man möglicherweise eine Ausschreibung machen, das ist dann sehr kompliziert. Das ist, ich sage mal, sehr pragmatisch aufgestellt.“ 3/10/3

Viele Entscheidungsträger räumen zudem ein, dass sie selbst, ebenso wie das andere Verwaltungspersonal der Kommune, über kein umfangreiches **forstfachliches Wissen** verfügen. Viele hielten aber gleichwohl die Überprüfung der Einhaltung der Wirtschaftspläne als Kontrolle für den Forstbetrieb und dessen Leiter für ausreichend, meist ergänzt um einige informelle Treffen und jährliche Waldbegänge. Als weitere Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten auch zur Steuerung wurden das zuständige Betriebsgremium und das formale Berichtswesen genannt (zur Bedeutung von informellen Kommunikationswegen zu Steuerungszwecken siehe die Komponente „Etablierung von Kontrollorganen“ sowie Abschnitt 6.2.2;

zur Frage nach dem tatsächlichen Verständnis kommunaler Entscheidungsträger über forstliche Besonderheiten siehe Abschnitt 6.2.2).

12 Etablierung von Kontrollorganen:

Ein eigenes zuständiges Betriebsgremium wird schon wegen seiner geringeren Gremiengröße von den Entscheidungsträgern wie schon von den Betriebsleitern für vorteilhaft gehalten. Bei **kleineren Kommunen** wird dem Betriebsgremium eine höhere Kompetenz für die Steuerung des Betriebes zugesprochen, weil es eher mit Personen besetzt ist, die einen Bezug zum Wald besitzen.

Bei **größeren Kommunen** oder bei zuständigen Betriebsgremien von Querverbänden sind die Gremien jedoch immer noch sehr groß. Diesen Gremien sprechen die Entscheidungsträger die Möglichkeit ab, detaillierter über den Forstbetrieb (beispielsweise über operative Ziele) zu diskutieren. Stattdessen werden für die Vorbereitung von Beschlüssen verstärkt informelle Kommunikationswege zwischen dem Betriebsleiter und der Verwaltung sowie zu einzelnen politischen Akteuren genutzt. Von zwei Entscheidungsträgern wurde zudem eingeräumt, dass die Möglichkeit zur Einbeziehung sachverständiger Bürger wenig genutzt wird. In diesem Zusammenhang solle dem Betriebsgremium weniger eine Kontrollfunktion zukommen als vielmehr die Aufgabe, den Betrieb durch konstruktive Dialoge voranzubringen. Zwei Entscheidungsträger, die die wirtschaftliche Bedeutung ihres Forstbetriebs hervorhoben, merkten an, dass das zuständige Betriebsgremium den Betriebsleiter nicht zu sehr in der fachlichen Durchführung der Betriebsleitung „behindern“ dürfe. Bei einem kleineren Gremium dienen informelle Wege auch der schnelleren Entscheidungsfindung.

13 Externe Prüfer:

Als externe Prüfer wurden im Zusammenhang mit dem Forstbetrieb genannt:

- die Gemeindeprüfungsanstalt,
- der Waldbesitzerverband und das staatliche Forstamt zur Beratung bei der Vergabe der Betriebsleitung an Private,
- das staatliche Forstamt zur forstlichen Aufsicht (bei einem Betrieb in Rheinland-Pfalz)

14 Anwendung des Vertragsrechts:

Der Ausgestaltung von Verträgen kommt bei der Beziehung **zwischen der Kommune und privaten Personen als Dienstleister oder Pächter** eine besondere Bedeutung zu. In beiden Fällen werden die Pflichten der Privatperson niedergeschrieben. Die Erfahrungen hier hätten bisher gezeigt, dass **vieles im Vorfeld nicht** einzuplanen und **vertraglich zu regeln** ist und von Fall zu Fall im Dialog geregelt werden muss.

Als **Vertragslaufzeiten** wurden in der Pilotphase meist 2 Jahre angesetzt; wenn bis dahin alles zufrieden stellend verläuft, wird bis zu 10 Jahre verlängert. Auch in anderen kommunalen Bereichen wird über langfristige Vertragsvereinbarungen mit Privaten nachgedacht, z.B. beim Gemeindemanagement um bis zu 20 Jahren, um dem Dienstleister eine gewisse Planungssicherheit und Anreize für Investitionen zu geben.

In einem Fall sind auch die **Vereinbarungen zwischen Kommune und staatlichem Dienstleister** detaillierter niedergeschrieben, da in der Kommune selbst ein Forstsachverständiger beschäftigt wird.

Ein Entscheidungsträger wies auf **interne Kontrakte** zwischen dem Forstbetrieb und dem Tourismusbereich der Kommune hin.

15 Signale des Agenten:

Von den Kommunen, die einer Privatperson die Betriebsleitung übertragen, wird als ein Auswahlkriterium die **forstfachliche Universitätsausbildung** genannt, auch wenn dies gemäß dem Waldgesetz nicht zwingend vorgeschrieben ist. Zudem wird die Vorlage eines überzeugenden **Betriebskonzepts** und einer **hiebsatzgerechten Planung** als positives Signal von den Entscheidungsträgern gewertet.

16 „Sich-selbst-durchsetzende Verträge“

Zum Thema „sich-selbst-durchsetzenden Verträgen“ wurden drei Aspekte genannt:

- In allen Fällen, in denen private Sachverständige beschäftigt wurden (Dienstleistung oder Pacht), wurde zuvor ein „**Screening**“ der bisherigen Arbeitsgebiete der Bewerber durchgeführt.
- Da es sich bei den Betriebsleitungsaufträgen an private Dienstleister um **Referenzobjekte** zu diesen handelt, wird eine besondere Sorgfalt von ihnen erwartet.
- Für eine **Kooperation** mit anderen Gemeinden wird der gute Ruf des eigenen kommunalen Betriebsleiters vom Entscheidungsträger als hilfreich eingeschätzt.

17 Werteorientierung: Forst

Ein Entscheidungsträger spricht von unterschiedlichen Grundeinstellungen seiner Betriebsleiter. Einem spricht er eine eher ökologische Orientierung zu (dies entspricht der Einschätzung durch die Verfasserin im Rahmen der Auswertung der Gruppendiskussionen; vgl. Abschnitt 5.3.1 DG 2). Diese Annahme beeinflusst anscheinend die Art und Weise, wie über Zielsetzungen und betriebliche Strukturen diskutiert wird.

„Ja der Schwerpunkt ist jetzt – und das ist ja auch in der ... Satzung ..., da wird ja sehr deutlich, dass die Ertragskraft des Waldes eine bedeutende Rolle spielt und dass schon die grundsätzliche Zielrichtung ist, den Wald als Wirtschaftsgut hier zu nutzen. Aber dann kommt gleich hinterher natürlich die, kommen die anderen Dimensionen, ... ein ganzökologisch orientierter Forstmann, der war damit nicht zufrieden, aber ich glaube schon nach Lage der Dinge ist das eine aus meiner Sicht vernunftorientierte Zielformulierung in der Satzung und sie lässt Spielraum, nach meiner Einschätzung für die, die da wirtschaften.“ 9/4/1

18 Werteorientierung: Kommune

Die Aspekte „**Kommune als Einheit**“ und „**Zugehörigkeit**“ lassen sich auch bei den Interviewantworten der Entscheidungsträger wiederfinden.

„[Kooperationen] Speziell aufgabenbezogen: nein. Das hängt damit zusammen, dass das Verhältnis zwischen der ... Stadt .. und den Umlandgemeinden .. nicht ganz unproblematisch ist manchmal. Sprich, da steckt immer so etwas wie Angst dahinter, von uns erdrückt zu werden Ich halte so etwas in der Theorie für richtig. Nicht nur im Bereich Forst, sondern es gibt beispielsweise, was es heute schon gibt sind Einkaufsgemeinschaften von Feuerwehren. Könnte mir ohne weiteres Einkaufsgemeinschaften von Bauhöfen oder sonst irgend so etwas vorstellen. Aber da muss man sehr, sehr dicke Bretter bohren.“ 1/10/7

„Für Kommune G würde sich natürlich anbieten mit Kommune H zusammen (was zu machen) aber das ist Feindesland – (da ist) traditionell keine vernünftige Beziehung zwischen den Stadträten (denkbar).“ 7/9/1

„Ich bin der Auffassung, das sollte jemand sein [Leiter des Forstbetriebs] der an die Gemeinde gebunden ist.... Ich denke die Verwurzelung in der Gemeinde und auch mit der Umgebung und auch mit dem Wald. Das auch tatsächlich zu sehen und nicht von irgendwoher zu kommen – ich halte das schon für sehr wichtig.“ 6/9/3

„Der Herr X ist eine Junge dieser Stadt und seine Frau ein Mädchen (der Stadt). Er war auch persönlich bekannt mit den damaligen Beigeordneten. Von daher gab es zur Person X von vorne herein Zustimmung. Das hat die Sache erleichtert.“ 7/2/4

Über die Hälfte der Entscheidungsträger sprachen von einer besonderen Bedeutung, einem **„Wert an sich“**, den der kommunale Wald für die Kommune habe. Viele Entscheidungsträger äußerten in diesem Zusammenhang mit einem gewissen Stolz, dass der Wald nie verkauft werden würde, da er eine besondere Rolle für die Kommunalpolitik spiele, in einigen Kommunen in Verbindung mit der Jagd.

„Verkaufen tun wir ihn nicht. Y, das erzähle ich jedem, der herkommt, Ministern und allen, versteht sich als Waldgemeinde Y hat schon ewig vom Wald gelebt und im Wald gelebt und sieht das als den größten wirtschaftlichen Faktor, den das Dorf hat. Sehr positiv. Wir können den nicht hergeben und werden den nicht hergeben.“ 14/9/6

„Mit der Gebietsreform war das auch ein Machverhalten: Jagdpacht usw. für die einzelnen Orte. Die einen haben viel gehabt, die anderen nicht. Man würde vor allem den älteren Kommunalpolitikern heute ein Stück Seele wegnehmen, wenn wir hier keinen Forstbetrieb mehr hätten. Für manche ist das ein Stück der Identifikation. Das muss man ganz klar so sagen.“ 5/10/10

19 Vertrauen:

Das **Verhältnis zwischen der Verwaltungsspitze und den Betriebsleiter** spielt anscheinend eine besondere Rolle.

„Ich bin jemand, der direkt gewählt ist vom Volk, muss mich alle 5 Jahre ... wieder zur Wahl stellen. Und all das, was in der Stadt schief geht, wird ja irgendwo bei mir angelastet. Und da differenziert der Bürger auch nicht ob es eine GmbH ist, ein Eigenbetrieb und Anstalt des Öffentlichen Rechts nicht funktioniert, die ist Stadtverwaltung schuld. Das ist einfach so. (Darum) ... muss man natürlich auch, um sich selbst abzusichern, zu dem ein Vertrauensverhältnis haben. Und deswegen ist es bei uns auch in Niedersachsen so, dass gegen meinen Wunsch kein leitender Beamter oder Angestellter angestellt werden darf. Ich habe also ein Vetorecht. Und wenn der Rat meint, meinen entsprechenden Vorschlag nicht übernehmen zu wollen, habe ich die Möglichkeit, dagegen zu stimmen, dann wird er es nicht. Dann muss ich einen neuen Vorschlag präsentieren. Also da haben wir eine starke Stellung aus der Erkenntnis heraus, dass wir eben verantwortlich sind, und ich denke mal, mir muss auch das Recht zugestanden werden, mich mit den Mitarbeitern zu umgeben, von denen ich meine, dass er am besten dafür geeignet. Und das kann ich vielleicht besser beurteilen, als manch anderer.“ 3/8/4

Nach den Antworten der Interviewpartner zu schließen, ist das Vertrauen zum forstlichen Betriebsleiter in den meisten Fällen sehr hoch. Von vielen Entscheidungsträgern wurde der Betriebsleiter als besonders fähig und vertrauenswürdig bezeichnet und es wurde hervorgehoben, dass aus einer **langen Zusammenarbeit** ein Vertrauensverhältnis erwächst und in der Übergabe eines großen **Handlungsspielraums** resultiert. Dabei spielt auch das Vertrauen in die fachliche Kompetenz eine wichtige Rolle.

„Und in wie weit Herr W dort Kontakte nimmt, ich weiß natürlich auch, dass er weiß was vom Land angeboten wird, der weiß auch wie Aktionen ablaufen. In soweit vertraue ich ihm voll und ganz. Und ich denke, dass er schon den richtigen Ansatz dafür hat. Die Ergebnisse waren bisher immer hervorragend. Wir können uns nicht beschweren, und in soweit ist das ja ein positives Geschick, und das soll er mal machen, wie er es für richtig hält.“ 3/13/1

„[Wie Kompetenzen geregelt?] Im Forstbereich haben wir ein unbegrenztes Vertrauen in unseren Geschäftsführer und Amtsleiter. ... Es gibt eigentlich keinen Anlass, (mit irgendwelchen Fragen oder Berichtszwängen eigentlich zu stören in der Arbeit. Wenn ein Geschäftsführer nicht von sich aus sagt, ich habe jetzt hier einen Fall, den muss ich mal außerhalb der normalen zweijährigen Berichterstattung im Hauptausschuss Wenn was besonderes ist, dann muss man einfach auf den gesunden Menschenverstand und auf die Sachkenntnis und Fachkenntnis vertrauen.“ 12/5/3

„Sodass dann auch Kontinuität gewahrt bleibt, ... weil wir auch Erfahrung haben mit den Leuten, wenn das jetzt (eine) Neueinstellung wäre, völlig neu, wenn das jetzt 'nen Schnitt wäre, dann wäre ich schon der Meinung, müssten wir ganz klar definieren mit den Kompetenzen, so eine Leitungsfunktion ausgestaltet sein muss. Forstlich natürlich, aber natürlich auch betriebswirtschaftlich orientiert und muss Führungsqualitäten haben, muss auch also mal von der Persönlichkeit her bestimmte Strukturen aufweisen, eine Kundenorientierung aufweisen, also da gibt es eine ganze Reihe von Parametern, die man da anwenden müsste, aber jetzt, glaube ich, besteht nicht die Gefahr, dass wir da irgendwo ein Risiko eingehen.“ 9/6/1

Bei privaten Dienstleistern, die erstmals von der Kommune beschäftigt wurden, wurde der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses durch positive Äußerungen **externer Forstleute** unterstützt.

20 Größeneffekte:

Die Nutzung von **Kooperationsmöglichkeiten mit Nachbargemeinden** für Skaleneffekte beim Holzverkauf und für die Auslastung der Kapazitäten der Betriebsleitung wird theoretisch grundsätzlich als anstrebenswert bezeichnet, jedoch werden verschiedene **Kooperationshemmnisse** genannt, vor allem interkommunale Differenzen und das Streben nach Erhalt der Selbständigkeit benachbarter Kommunen“. Als weiteres Hemmnis wurde die Konkurrenz durch den Staat benannt.

Zudem äußerte ein Entscheidungsträger, dass formal festgelegte Kooperationsstrukturen die Flexibilität des eigenen Forstbetriebs behindern könnten.

Als Anreiz für eine Kooperation wurden Fördermittel benannt (vgl. Komponente „Fördermittel“).

Zudem wurden **informelle kleinere Kooperationen** zwischen Nachbargemeinden und die **Kooperation der Kommune mit dem Staat oder Privatwaldbesitzern zu Vermarktungszwecken** angesprochen.

21 Verbundeffekte:

Bei Verbundeffekten sind wieder die Querverbundslösungen zu nennen, die jedoch von den Entscheidungsträgern nicht mit Blick auf den Forstbetrieb angesprochen wurden. Angesprochen wurde die Möglichkeit, in der Rechtsform einer GmbH **Nischen** besser ausnutzen zu können, da flexibler auf das Marktgeschehen reagiert werden könne (vgl. hierzu auch die Komponente „marktliche Eigentumssurrogate“). Von einem Entscheidungsträger wurde auf die Bestrebung hingewiesen, in einer Kooperation mit den Nachbarkommunen bestimmte Produkte, darunter auch Holz, zu einem **Markenprodukt** aus der Region zu machen.

22 Fördermittel:

Der Erhalt von Fördermitteln im Allgemeinen wurde von zwei Entscheidungsträgern als Begründung angeführt: zum einen für eine **Kooperation** mit Nachbargemeinden, zum anderen für die Wahl einer bestimmten **Rechtsform** (Stiftung).

23 Naturale Eigenschaften des Waldes:

Die naturalen Eigenschaften des Waldes wurden von vielen Entscheidungsträgern in einem Nebensatz in Verbindung mit den **örtlich gegebenen Möglichkeiten** genannt sowie in Verbindung mit dem Nachhaltigkeitsgedanken der Waldbewirtschaftung. Darüber hinaus werden sie als Begründung für die Notwendigkeit angeführt, Reserven zu bilden (vgl. Komponente „sonstige Verfügungsrechte“) und verlässliche Grundstrukturen zu etablieren. In einem Fall wurde darauf hingewiesen, dass zunächst eine **Bestandsaufnahme** durchgeführt wurde, um die Potenziale des Waldes zu bestimmen.

24 Heterogenität der Interessen des Prinzipals an der Ressource:

Die Heterogenität der Interessen des Prinzipals an der Ressource wurde im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Interessen am Wald angesprochen, zu deren ausgewogenen Umsetzung es eines Grundvertrauens zum Bewirtschafter bedürfe.

25 Regionales Umfeld:

Das regionale Umfeld wurde im Zusammenhang mit drei Aspekten angesprochen:

- Als Voraussetzung für die Möglichkeit, **mit Nachbargemeinden** zu kooperieren (vg. Komponente „Größeneffekte“).
- Der Betriebsleiter sollte nach der Meinung vieler Entscheidungsträger aus der Region kommen. Beispielsweise wurde auf der Suche nach einem privaten Betriebsleiter nur eine **regionale Ausschreibung** vorgenommen (vgl. auch Komponente „Vertrauen“).
- Der **regionale Absatzmarkt** wird von vielen Entscheidungsträgern bevorzugt. Als Gründe wurden genannt: Erhalt von Arbeitsplätzen in der Region; Vermeidung langer Transportwege (zum einen aus finanzieller Gründen, zum anderen wegen der Vermarktung eines Naturprodukts; bestehendes Vertrauensverhältnis zu regionalen Abnehmern).

„Wir haben unsere heimischen Sägewerke und unsere heimischen Tischler hier, z.T. nehmen die es ja persönlich ab, und das ist natürlich etwas, was auch ein gewisses Vertrauensverhältnis schafft, genau so wie man eben zum Schlachter seines Vertrauens geht, geben die heimischen Unternehmerhandwerker eben dann auch zum Holzmarkt ihres Vertrauens, wo der Preis natürlich stimmt, das ist klar.“ 3/13/1

26 Häufigkeit und Humankapitalspezifität:⁸³⁷

Im Zusammenhang mit dem Faktor „Häufigkeit und Humankapitalspezifität“ wurde von einem Entscheidungsträger in Bezug auf schnelles und **flexibles**

⁸³⁷ Die Einflussfaktoren weisen verschiedene Bezüge zu den institutionellen Elementen auf. Im Folgenden werden daher nur einzelne Aspekte dargestellt, die in den Interviews besonders hervorgehoben wurden.

Reagieren am Absatzmarkt die Notwendigkeit benannt, den Wald „gut zu kennen“, was mit einem Zeitraum von „10 bis 15 Jahren“ in Verbindung gebracht wurde. Ein anderer Entscheidungsträger verwies auf die Ortskenntnis, um beispielsweise **Selbstwerber** „richtig“ **einweisen** zu können.

27 Unsicherheit und Risiko:

Für die Kommune, die ihren Wald verpachtet, war das ausschlaggebende Kriterium für diese Entscheidung, das **betriebswirtschaftliche Risiko** in Bezug auf Preisveränderungen und Kalamitäten und auch die **Haftungspflicht** beispielsweise bei der Verkehrssicherung abgeben zu können. Ein Entscheidungsträger sprach die Möglichkeit des Outsourcing von langfristigen Aufgabenbereiche an private Dienstleister als eine Möglichkeit an, das Risiko und die Haftung zu reduzieren. Die damit verbundene „innere Unsicherheit“ (durch die Möglichkeit des opportunistischen Verhaltens) wurde anscheinend erkannt, jedoch eher als zweitrangig bewertet (siehe hierzu Abschnitt 6.2.2).

28 Strategische Bedeutung:

Eine strategisch wichtige Bedeutung kann dem Wald in einigen Kommunen in Verbindung mit folgenden Aspekten zugesprochen werden:

- Wald als Wassergewinnungsgebiet
- Wald als Erholungsraum des örtlichen Bevölkerung
- Kurstandort
- Tourismus: bei Werbeaktionen ist immer der Wald ein Thema
- Wald als großer wirtschaftlicher Faktor

29 Messbarkeit der Ergebnisse bzw. der Leistungserstellung:

Diese Komponente wurde nicht direkt angesprochen.

30 Transaktionsatmosphäre:

Einer guten Transaktionsatmosphäre wurde eine **besondere Bedeutung** zugeschrieben, sowohl zwischen der Verwaltungsspitze und dem Betriebsleiter, als auch zwischen dem Rat und der Betriebsleitung. Zum Aufbau einer guten Atmosphäre wurde entsprechend viel Zeit investiert. In einem Fall wurde beschrieben, wie eine bestehende gute Transaktionsatmosphäre die Beendigung eines Bewirtschaftungsverhältnisses aufgrund ökonomischer Überlegungen erschwerte. Bei einem anderen Fall war eine schlechte Atmosphäre der **Kündigungsgrund**.

„Aufgrund der Erfahrungen mit XX habe ich festgestellt, dass wenn das nicht von der Leistung harmoniert zwischen Kommune und Bewirtschafter können die die tollsten Konzepte haben, das nutzt überhaupt nichts. Da muss schon ein enges Zusammenarbeiten sein, gerade in der Führungsschiene. Und das nicht nur in der Entscheidungsebene, sondern auch in der Umsetzungsebene. Wenn es da nicht harmoniert und dann arbeiten zwei Betriebe gegeneinander. Mit XX war das am Schluss kein gutes Arbeiten mehr. Deshalb ... gesagt: Wir wollen uns hier alternativen Konzepten zuwenden.“ 10/3/7

Als Grund wird neben dem personenbedingten Verhalten auch eine gewisse Vorprägung des Verhältnisses durch in der Vergangenheit liegende Begebenheiten genannt.

In einem anderen Fall wurde die Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Forstämtern in demselben Bundesland als sehr positiv beschrieben.

6.2.2 Jenseits der Komponenten des Entscheidungsrahmens

Bei den folgenden Ausführungen werden die Aspekte im theoretischen Kontext aufgegriffen, die bei der Gruppendiskussion dargestellt wurden, wenn diese auch bei den Interviews mit Entscheidungsträgern eine Rolle gespielt haben. Zudem konnten weitere Aspekte erarbeitet werden. Obwohl die Gruppendiskussionen und die Interviews im gleichen Zeitraum ausgewertet wurden, werden die weiteren relevanten Aspekte, die sich daraus erheben getrennt voneinander dargestellt.

Weitere Aspekte im theoretischen Kontext

Steuerungsmöglichkeiten:

Die meisten Entscheidungsträger betonten, dass ihnen die Steuerungsmöglichkeit von ausgelagerten Verwaltungseinheiten sehr wichtig ist. Die **Privatisierung** von Verwaltungsbereichen wurde in diesem Zusammenhang vor allem bei zwei Privatisierungsformen kritisch gesehen:

- In Bezug auch die Rechtsform der **GmbH** äußerten sich drei Entscheidungsträger allgemein sehr skeptisch bezüglich der Steuerungsmöglichkeiten durch Kommunen. GmbHs würden dazu tendieren, sich zu verselbständigen und die Beschäftigten würden sich oft selbst nicht mehr als Teil der Kommune zu sehen. Für eine GmbH spricht nach der Meinung der Interviewpartner, dass der Betrieb eigenständiger handeln kann. Dieser Aspekt wurde in Bezug auf den Forstbetrieb nur in einem Fall für wichtiger gehalten.
- Einige Entscheidungsträger waren gegenüber dem „**Outsourcen**“ an **private Dienstleister** allgemein und im besonderen im forstlichen Bereich eher skeptisch eingestellt, da ein Verlust von Standards befürchtet wurde. Auffällig dabei war in einem Fall, dass der Entscheidungsträger sich grundsätzlich skeptisch äußerte, dem privaten Dienstleister seines Forstbetriebs allerdings volles Vertrauen aussprach und ihn als ein anerkanntes Mitglied der Gemeinde hervorhob.

Der Opportunismusvorwurf gegenüber privaten Dienstleistern ist anscheinend auch bei den Entscheidungsträgern präsent, beschränkt sich jedoch nicht auf den Forstbereich; hier besteht allgemein eine eher skeptische Haltung gegenüber dem „Outsourcing“ zugunsten Privater.

Bei der Steuerung von bereits verselbständigten Verwaltungseinheiten sind neben formalen Instrumenten anscheinend **informelle Kommunikationswege** für den Informationsaustausch sehr wichtig.

Auffällig ist, dass eine formale Steuerung vor allem dann als notwendig empfunden wird, wenn „es schlecht läuft“. Dabei ist die Einschätzung dessen, was „gut“ und was „schlecht“ ist, im forstlichen Bereich an die Erwartungen der Entscheidungsträger gebunden, die durch die früheren Ergebnisse des Betriebs geprägt wurden: Bei ehemals positiven oder zumindest ausgeglichenen Betriebsergebnissen – unabhängig davon, ob diese den standörtlichen Potentialen entsprachen oder jetzt entsprechen – werden diese Resultate als normal eingeschätzt. Eine Verschlechterung des Ergebnisses wird im Hinblick auf die Erklärungen zur Holzmarktsituation oder bedingt durch Kalamitäten akzeptiert, eine Verbesserung im Hinblick auf die früheren Resultate jedoch wieder erwartet. Die Maßstäbe zur Einschätzung der Erträge sind also tendenziell an früheren Erfahrungen ausgerichtete **subjektive Erwartungswerte**.

Personenabhängige Aspekte:

Die Person, die mit einer Betriebsleitung beauftragt wird, muss natürlich dem erwarteten Profil entsprechen. Neben ihren Fähigkeiten und ihrer Leistungsbereitschaft wurde bei vielen Gesprächen auch die Bedeutung der persönlichen Beziehung zwischen der Verwaltungsspitze und den einzelnen Betriebsleitern bzw. der persönliche Eindruck auf die Verwaltungsspitze bei der Einstellung in Führungspositionen deutlich (vgl. Komponente 19 „Vertrauen“). Oft wird den bereits in einem Beschäftigungsverhältnis befindlichen Personen – die notwendigen Qualifikationen vorausgesetzt - bei Bewerbungen der Vorzug gegeben. Soll keine Neuausschreibung erfolgen, so werden nicht selten günstige Personalkonstellationen abgewartet. Zudem wurde beispielsweise von einem Entscheidungsträger während der gesamten Interviewzeit die Notwendigkeit betont, die forstliche Betriebsleitung auszuschreiben, während er für die Auswahl des Betriebsleiters im konkreten Fall (keine Ausschreibung, mit der Begründung, es handelte sich um ein Pilotprojekt) stets andere Aspekte als ausschlaggebend für die Entscheidung benannte.

Kooperationen:

Zurzeit finden anscheinend in sehr vielen kommunalen Bereichen Überlegungen statt, Kooperationen mit anderen Kommunen oder privaten Personen einzugehen. Die Bedeutung dieses Themas wird auch daraus ersichtlich, dass das Thema manchmal von den Entscheidungsträgern selbst angesprochen wurde bzw. sehr ausführlich dazu berichtet wurde.

Kommunale Kooperationen wurden bei einigen Kommunen durch seit Jahren laufende Modernisierungsbestrebungen bzw. durch die momentane Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen stärker fokussiert. Einige Kommunen sind bestrebt, ihre Leistungsfähigkeit zu erhöhen bzw. Skaleneffekte zu nutzen, um ihre finanzielle Lage zu verbessern und um zukunftsfähig zu bleiben. Aufgrund der verschiedenen Kooperationshemmnisse (siehe Abschnitt 6.2.1 Komponente 20 „Größeneffekte“) gestalten sich die Ansätze aber zum Teil wenig erfolgreich. Einen weiteren Anreiz bieten staatliche Förderungsprogramme. Viele Kommunen kooperieren bereits auf informellem Wege miteinander, wenn es um kleinere Einzelleistungen geht. Als eine wichtige Voraussetzung für Kooperationen wurde häufig „dieselbe Sprache“ genannt - im Sinne der Anwendung der Doppik und eines kompatiblen EDV-Systems.

Im forstlichen Bereich (vgl. 6.2.1 Komponente 20 „Größeneffekte“) halten viele Entscheidungsträger Kooperationen für denkbar und streben sie in einigen Fällen auch an. Für die Zukunft wird mit Blick auf die Reformbewegungen im forstlichen Sektor eine größere Kooperationsbereitschaft seitens der Kommunen erwartet. In Baden-Württemberg wird aufgrund der Reform der staatlichen Landesforstverwaltung eine Loslösung vieler Kommunen von der staatliche Verwaltung beschrieben; in der Loslösung wird die Möglichkeit gesehen, eigene Ressourcen durch Kooperationen besser auszulasten oder durch neue Dienstleistungsangebote Einnahmequellen zu erschließen. Neben Größeneffekten spielen aber auch andere Aspekte für Kooperationen eine Rolle z.B. die Regelung der Vertretung der Betriebsleitung.

Ergänzende relevante Gesichtspunkte

Auslöser:

Wie zu erwarten war, wurde von vielen kommunalen Entscheidungsträgern die allgemein schlechte finanzielle Situation als Auslöser für die Reorganisation genannt (im Rahmen allgemeiner kommunaler Modernisierungsbestrebungen, um das finanzielle Ergebnis zu verbessern; um das Forstvermögen nachhaltig zu sichern).

Im Zusammenhang mit den Auslösern von Reformbestrebungen wurden auch bestimmte **Trends** genannt: Zum einen sind die Kommunen zurzeit allgemein im Umbruch. Es sind anscheinend auch länderspezifische Trends zu erkennen (z.B. Ausgliederungswelle im Saarland. Zum anderen wird im forstlichen Bereich der Trend beobachtet, sich stärker vom Land zu lösen. Der Ursprung wird häufig in den Reorganisationen der Landesforstbetriebe gesehen. Diese würden zwar immer größeren Wert auf Kundenorientierung legen und versuchen, die Kommunen weiterhin an sich zu binden, jedoch werden als Folge von massiven personellen Kürzungen Qualitätseinbussen befürchtet.

Politische Aspekte und Subjektivität:

Es bestehen im Allgemeinen sehr unterschiedliche Auffassungen zwischen den Entscheidungsträgern, wann ein Aufgabenbereich an Private **outgesourct** oder **ausgelagert** werden sollte und, in letzterem Fall, in welcher Rechtsform er geführt werden sollte.

Neben finanziellen bzw. steuerlichen Aspekten (vgl. Abschnitt 6.2.1 Komponente „sonstige Beeinflussungskosten“), Steuerungsüberlegungen und personenabhängigen Überlegungen spielen politische Aspekte eine nicht zu unterschätzende Rolle:

- Ausgliederungsentscheidungen werden beeinflusst durch die ordnungspolitischen Grundeinstellungen der regierenden Parteien.
- Bestimmte Stellen versucht man im Rahmen der „politischen Strömung“ zu besetzen, wenn die Qualifikation der Personen dies zulässt.

Betrachtet man die Einschätzung einzelner Aspekte im Sinne ihrer Bedeutung und Richtungsweisung (beispielsweise ob ein Bereich sich selbst finanzieren kann oder nicht), so wird deutlich, dass auch dies stark von der subjektiven Einschätzung der beteiligten Personen abhängig ist. Bei der einen Kommune ist dies ein Entscheidungskriterium, bei anderen nicht. In dem Zusammenhang sei auch auf ein unterschiedliches **kommunales Selbstverständnis** hingewiesen: Welche Aufgaben werden der kommunalen Daseinsvorsorge zugeordnet und wer soll diese Aufgaben erfüllen (vgl. hierzu auch Abschnitt 6.2.2 Steuerungsmöglichkeiten)?

Werte an sich:

Von den kommunalen Entscheidungsträgern werden verschiedene Aspekte genannt, denen anscheinend ein „Wert an sich“ zugesprochen wird. Diese Aspekte werden grundsätzlich als gut bewertet und haben einen entsprechenden Einfluss auf die Entscheidungen:

- Wald als Kommunales Vermögen („Tafelsilber“)
- Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen
- Verbleib der Kaufkraft in der Kommune
- Eigenerstellung von Leistungen
- Deckung des Eigenbedarfes („Deutschland sollte fähig bleiben das benötigte Holz selbst zu produzieren“)

Fehlende Kenntnis alternativer Möglichkeiten:

Viele kommunale Entscheidungsträger haben **keine Kenntnis** darüber, welche alternativen Organisations- und Kooperationsmöglichkeiten es für ihre Forstbetriebe gibt.

Einzelaspekte:

Es wurden noch weitere Einzelaspekte angesprochen, die einen Einfluss auf die Entscheidung bei der Organisation der Forstbetriebe haben können:

- Lokale Erfahrungswerte
- Vergabe der Jagd
- Besonderheit bei der Forstorganisation ruft Stolz bei den beteiligten Akteuren hervor
- Vertrauen in die Gesetzestreue der Forstleute
- Auffassungen darüber, was traditionell vorrangig zum Forstbereich gehört (Sozialfunktionen oder Holzproduktion)
- Normatives Verständnis von Waldbaukonzepten (dies wurde von einem Entscheidungsträger als eine Glaubensfrage bezeichnet)

Tatsächliches „Verständnis“ für forstliche Besonderheiten:

Obwohl die Grundzüge des forstlichen Wirtschaftens von den meisten kommunalen Entscheidungsträgern erfasst werden und oft auch forstspezifische Besonderheiten (beispielsweise die Problematik der forstlichen Trennrechnung und des verdeckten Substanzabbaus), deutet einiges darauf hin, dass trotzdem die daraus resultierenden Konsequenzen keinen Eingang in die praktische Handhabung finden.

„Das Problem beim Wald, gegenüber der Landwirtschaft ist eben nur, dass das alles ziemlich langfristige Betrachtungen sein müssen und alles sehr nachhaltig sein muss. Bei der Landwirtschaft ist das einfacher, wenn der mal ein Jahr Mist baut, dann ist das nicht so schlimm. Beim Forstwirt ist das schon viel schwieriger.“ 15/2/1

„(Wir sehen) ja auch an diesem Einschlagsplan den wir im Jahr bekommen was er durchführt. Auch wenn bei uns in der Regel keine Forstfachleute sitzen; so ein bisschen kann man ja doch einschätzen was da passiert und nicht passiert, so dass wir eigentlich denken, dass man jedes Jahr einmal die Kontrolle darüber hat, ob der ordnungsgemäß bewirtschaftet oder nicht.“ 15/4/3

Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang und auch im Hinblick auf die Haltung zur Notwendigkeit von Zieldefinitionen und Konflikterkennung stellt, ist, ob die politischen Entscheidungsträger die forstlichen Besonderheiten bei der Bewirtschaftung des Waldes wirklich über die Verwendung des Nachhaltigkeitsbegriffs hinaus erfasst haben (vgl. auch Abschnitt 6.2.1 „Recht, Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren“ und „Informationen“) - oder ob beispielsweise Sondereinnahmen aus dem Wald oder die Abgabe des äußeren Risikos so „verlockend“ sind (ein Entscheidungsträger spricht von „Begehrlichkeit“), dass sie das „tiefere forstliche Verständnis“ überlagern (vgl. auch Abschnitt 6.2.1 „Werteorientierung Kommune“).

6.3 Bedeutung für die Komponenten des Entscheidungsrahmens

In Anlehnung an die Vorgehensweise bei der Auswertung der Gruppeninterviews in Abschnitt 5.3 werden in der folgenden Tabelle die einzelnen Komponenten inhaltlich und praxisorientiert nach den Kriterien Relevanz und Differenziertheit beurteilt.

Nr.	Komponente	Bedeutung der Komponenten bei den Leitfadenterviews	Resultierende Veränderungen für den Entscheidungsrahmen
1	Recht Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren (ZK)	Diese Komponente kann als relevant und differenziert eingestuft werden. Die Entscheidungsträger halten eher die Vorgabe eines strategischen Handlungsrahmens für notwendig als die Vorgabe operativer Ziele. In vielen Fällen wird eine Steuerung seitens der Kommune erst für notwendig erachtet, wenn die finanziellen Ergebnisse nicht den Erwartungen entsprechen, oder auch, wenn die Grundeinstellung des Betriebsleiters von der strategischen Zielausrichtung abweicht. Dann werden in einigen Fällen die Ziele auch genauer vorgegeben, deren Kontrolle meist der zuständige Sachbearbeiter durchgeführt.	
2	Verteilung der sonstigen Verfügungsrechte (VVR)	Die Komponente „Verteilung der sonstigen Verfügungsrechte“ ist relevant und wird differenziert betrachtet. Die Rücklagenbildung wird auch von verschiedenen Entscheidungsträgern besonders hervorgehoben, allerdings zur Sicherung des Vermögens. Zudem sind das Transferrecht und die Möglichkeit das Risiko zu übertragen bedeutend.	Auch im Hinblick auf die Ergebnisse der Interviews ist es zweckmäßig die „Sonstigen Verfügungsrechte“ als eine eigenständige Komponente zu ergänzen.
3a	Wohlfahrtsverluste durch externer Effekte in Abwägung mit den Transaktionskosten ihrer Internalisierung (eE)	Diese Komponente ist mäßig relevant und undifferenziert . Die wurde in einem Fall im Zusammenhang mit Wasser genannt; die entsprechenden Ausgleichszahlungen werden dem Forstbetrieb zugeschrieben.	
3b	Effekte zwischen kommunalen Bereichen und dem Forstbetrieb (kE)	Diese Komponente ist relevant und wird differenziert betrachtet. In einigen Kommunen werden Ausgleichszahlungen zwischen den einzelnen Bereichen vorgenommen.	Siehe hierzu Tabelle 81 zur Gruppendiskussion Aspekt 3b
3c	Effekte zwischen forstlichen Bereichen (fE)	Diese Komponente ist relevant und wird mäßig differenziert betrachtet. Die getrennte Darstellung einzelner forstlicher Bereiche im Rechnungswesen wird zum größten Teil als notwendig angesehen, nicht jedoch die getrennte Finanzierung.	Siehe hierzu Tabelle 81 zur Gruppendiskussion Aspekt 3c
4	Marktliche Eigentumsurrogate (MES)	„Marktliche Eigentumsurrogate“ sind relevant und werden differenziert betrachtet. Als wichtige Voraussetzung am Markt flexibel reagieren zu können wird die Transparenz der einzelnen Leistungen auch	

		im Zusammenhang mit Ausschreibungen benannt. Flexibilität wird eine hohe Bedeutung für den Forstbetrieb zugesprochen.	
5	Produktionskosten einer Organisationsänderung (PKO)	Diese Komponente kann als mäßig relevant und mäßig differenziert eingestuft werden. Zur Praxis der Erfassung wurden die gleichen „Antworten“ gegeben wie bei den Gruppendiskussionen (siehe hierzu Tab.81 Aspekt 5). Von Seiten der Entscheidungsträger wird noch stärker die Zweckmäßigkeit einer Erfassung der „Produktionskosten einer Organisationsänderung“ in Bezug auf die übliche Praxis und aus Motivationsgründen in Frage gestellt.	Siehe hierzu Tabelle 81 zur Gruppendiskussion Aspekt 5 Solange sich die kommunalpolitische Praxis insgesamt nicht ändert, stellt sich die Frage, ob eine Erfassung der Kosten nicht eher ein politisches Entscheidungskriterium wäre als ein ökonomisches.
6	Beeinflussungskosten (BE)	„Beeinflussungskosten“ sind relevant werden aber undifferenziert betrachtet. Externe forstliche Berater können zur „Absicherung“ von Entscheidungen herangezogen werden.	Siehe hierzu Tabelle 81 zur Gruppendiskussion Aspekt 6
7	Absicherungskosten (AK)	Diese Komponente ist mäßig relevant und mäßig differenziert . Es wurde ein Hinweis auf hohe interne Kommunikationskosten bei einem Betrieb in der Rechtsform GmbH gegeben.	Siehe hierzu Tabelle 81 zur Gruppendiskussion Aspekt 7
8	Sonstige Erhaltungskosten (B)	„Sonstige Erhaltungskosten“ können als mäßig relevant und mäßig differenziert eingestuft werden. Als zum Teil entscheidendes Kriterium wurden die Steuerkosten benannt.	Siehe Komponente 7
9	Verbleibende Wohlfahrtsverluste (vW)	Diese Komponente ist relevant und wird differenziert betrachtet. Als Ergebnis der Interviews können folgende Kriterien zur Einschätzung von Wohlfahrtsverlusten ergänzt werden: <ul style="list-style-type: none"> • „Gefährdung“ von sozialen Standards und Arbeitsplätzen • „Reibungsverluste“ durch lange Verwaltungswege im Zusammenspiel von mehreren Behörden 	Siehe hierzu Tabelle 81 zur Gruppendiskussion Aspekt 9
10	Monetäre Anreize (MA)	Die „Monetäre Anreize“ sind mäßig relevant und undifferenziert . Prämienzahlung wurde im Falle der Rechtsform GmbH als eine Möglichkeit genannt. Prämien wurden in einem Fall im Zusammenhang mit „Qualitätsarbeit“ abgelehnt.	
11	Informationen (Info)	Diese Komponente ist relevant und wird differenziert betrachtet. Die Notwendigkeit der exakten Leistungsabgrenzung sehr unterschiedlich eingeschätzt, ebenso die Häufigkeit zu kommunizieren. Auch von den Entscheidungsträgern wurde den informellen Kommunikationswegen eine hohe Bedeutung beigemessen.	

12	Etablierung von Kontrollorganen (Org)	Diese Komponente ist als relevant und differenziert einzustufen. Die Auffassung über die Zweckmäßigkeit der Besetzung und die Aufgaben des zuständigen Betriebsgremiums ist sehr breit gestreut. Allgemein werden kleinere Gremien als vorteilhaft für den jeweiligen Betrieb eingeschätzt.	
13	Externe Prüfer (ExP)	„Externe Prüfer“ sind mäßig relevant und differenziert . Es wurde die Gemeindeprüfungsanstalt und die staatlichen Forstämter in Rheinland-Pfalz genannt. Bei Kommunen mit privaten Betriebsleitern kann die Komponente hingegen als relevant eingestuft werden. Es wurden zusätzliche forstfachliche externe „Prüfer“ angegeben.	Siehe hierzu Tabelle 81 zur Gruppendiskussion Aspekt 13
14	Anwendung des Vertragsrechts (VR)	Diese Komponente ist mäßig relevant und wird differenziert betrachtet. Das Vertragsrecht wird in unterschiedlichem Umfang zwischen verschiedenen Parteien angewendet. Zur Gestaltung des Verhältnisses mit Privaten spielt das Vertragsrecht eine besondere Rolle.	
15	Signale des Agenten (Si)	„Signale des Agenten“ sind nur in Verbindung mit privaten Dienstleistungsunternehmen relevant und mäßig differenziert . Als Signale wurden neben der Qualifikation benannt: das Betriebskonzept, eine hiebsatzgerechte Planung.	
16	Sich-selbst-durchsetzende Verträge (SdV)	Diese Komponente ist in Verbindung mit Privaten relevant und mäßig differenziert . Dem „Screening“ wurde von den meisten Entscheidungsträgern mit privaten Personen als Betriebsleiter eine besondere Bedeutung zugesprochen. Zudem wurde der eigene Fall als Referenzprojekt für die Absicherung gegen opportunistisches Verhalten gewertet. Sonst ist diese Komponente als mäßig relevant und undifferenziert zu betrachten. Die Reputation eines kommunalen Betriebsleiters wurde auch für Kooperationen als zweckmäßig eingeschätzt.	
17	Werteorientierung Forst (WOf)	„Werteorientierung Forst“ ist mäßig relevant und mäßig differenziert . In einem Fall wurde eine bestimmte forstliche Grundeinstellung des Betriebsleiters als zu beachtender Faktor behandelt.	
18	Werteorientierung Kommune (WOk)	Diese Komponente ist relevant und wird differenziert betrachtet. Den Aspekten „Kommune als Einheit“ und „Zugehörigkeit“ wurde auch von Seiten der Entscheidungsträger eine hohe Bedeutung zugemessen. Zudem hat kommunaleigener Wald anscheinend einen „Wert an sich“ für die Kommune.	
19	Vertrauen (V)	„Vertrauen“ kann als relevant und differenziert eingestuft werden. Dem Verhältnis zwischen der Verwaltungsspitze und dem Betriebsleiter wurde eine besondere Bedeutung zugesprochen. Bei neuen Vertragsbeziehungen mit privaten Personen helfen	

		Beurteilungen der Arbeit durch externe forstliche Fachleute, Vertrauen zwischen der Verwaltung und der Betriebsleitung aufzubauen.	
20	Größeneffekte (GE)	Dem Realisieren von „Größeneffekten“ ist relevant und wird differenziert betrachtet. Fördermittel spielen im Zusammenhang mit diese Komponente eine Rolle. Als Kooperationshemmnisse wurden ebenfalls die interkommunalen Differenzen und das Streben nach Erhalt der Selbständigkeit benachbarter Kommunen genannt. Zudem wurde die Konkurrenz durch den Staat als Hemmnis benannt.	
21	Verbundeffekte (VE)	Diese Komponente ist mäßig relevant und wird undifferenziert betrachtet. In Verbindung mit der Nutzung von Verbundeffekten wurde die Ausnutzung von Nischen und die Bildung von einer Marke genannt.	
22	Fördermittel (Fö)	„Fördermittel“ sind mäßig relevant und mäßig differenziert . Ihnen wird bei der Wahl der Rechtsform und der Bildung von Kooperationen eine Bedeutung zugesprochen.	
23	Naturale Eigenschaften des Waldes (EW)	Die Kenntnis der „naturalen Eigenschaften des Waldes“ können als mäßig relevant und mäßig differenziert eingestuft werden. Ihnen wurde nur in wenigen Fällen als bedeutsam benannt.	
24	Heterogenität der Interessen an der Ressource (HI)	Diese Komponente ist relevant und wird mäßig differenziert betrachtet. Die Kenntnis der Ziele der Kommune wurde im Zusammenhang mit den verschiedenen Interessen am Wald als bedeutend angesprochen.	Siehe hierzu Tabelle 81 zur Gruppendiskussion Aspekt 24.
25	Regionales Umfeld (RU)	Das „regionale Umfeld“ ist relevant und wird differenziert betrachtet. Es wird wie bei den Gruppendiskussionen als wichtig für Kooperationsmöglichkeiten und Absatzwege dargestellt. Zudem wird durch regionale Ausschreibung der Kreis der potenziellen Betriebsleiter auf des regionale Umfeld beschränkt.	
26	Häufigkeit und Humankapital-spezifität (HH)	Diese Komponente ist relevant und mäßig differenziert . Der genauen Kenntnis des Waldes wird Bedeutung zugesprochen, um schnell und flexibel am Markt reagieren und um Selbstwerber einweisen zu können.	Je nach Situation des Betriebes von Bedeutung.

27	Unsicherheit und Risiko (UR)	„Unsicherheit und Risiko“ sind mäßig relevant und mäßig differenziert . In einem Fall ist die Möglichkeit das betriebswirtschaftliche Risiko abzugeben vorrangiges Entscheidungskriterium für die Wahl der Organisationsstruktur auch im Zusammenhang mit der Verkehrssicherungspflicht.	Je nach Situation des Betriebes von Bedeutung. Als Entscheidungskriterium wird jedoch anscheinend eher die „äußere Unsicherheit“ als die „innere Unsicherheit“ herangezogen.
28	Strategische Bedeutung (SB)	„Strategische Bedeutung“ ist relevant und wird differenziert betrachtet. Es wurden sehr unterschiedliche Arten von strategischer Bedeutung des Waldes benannt.	Je nach Situation des Betriebes von Bedeutung.
29	Messbarkeit der Ergebnisse bzw. der Leistungserstellung (Mess)	Diese Komponente kann für die Entscheidungsträger als unrelevant eingestuft werden. Sie wurde nicht direkt angesprochen.	Ist anscheinend für kommunale Entscheidungsträger kein operativer Faktor, der bei der Entscheidungsfindung eine Rolle spielt.
30	Transaktionsatmosphäre (Tatmos)	Diese Komponente ist relevant und wird differenziert betrachtet. Der Transaktionsatmosphäre kommt allgemein eine große Bedeutung für die Handlungsfähigkeit der Betriebe zu.	Spielt in jeder Kommune eine wichtige Rolle.

Tabelle 83: Bedeutung der Ergebnisse (Interviews) für die Komponenten des Entscheidungsrahmens

Neben den einzelnen diskutierten Komponenten kommt noch verschiedenen anderen Aspekten eine besondere Bedeutung bei der Wahl einer Organisationsstruktur zu. Hier sind vor allem zu nennen: die Wirkung allgemeiner Trends, politische Überlegungen, „Werte an sich“, fehlendes Wissen über Alternativen und das tatsächliche Verständnis forstlicher Besonderheiten. Welchem Aspekt wie viel Gewicht zugesprochen wird, ist nicht selten von der subjektiven Einschätzung der einzelnen Individuen abhängig.

7 Fallstudien zum politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozess

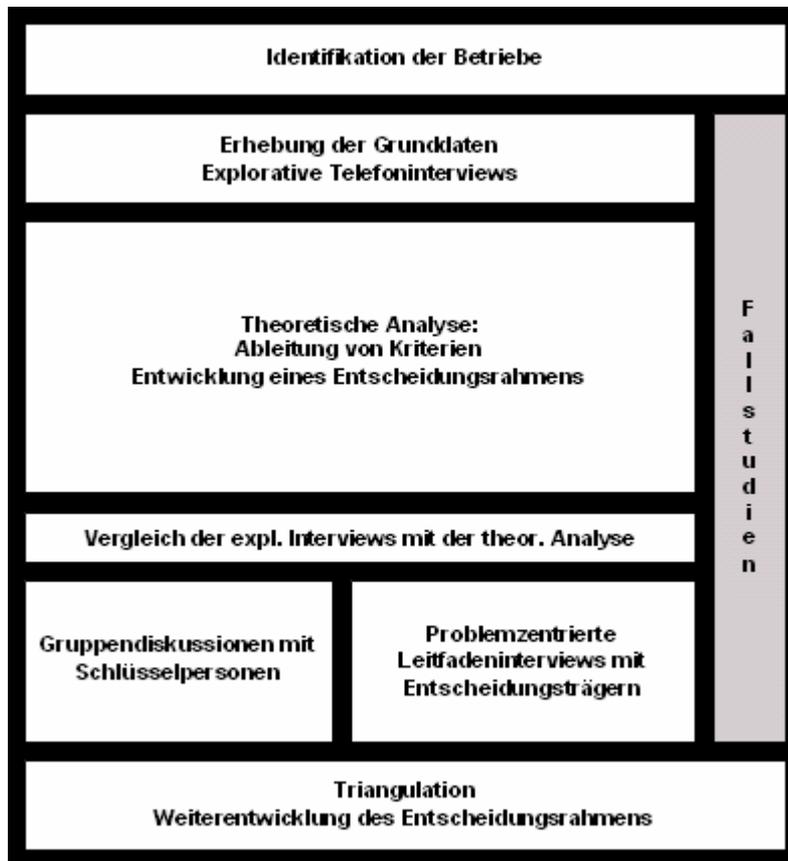


Abbildung 32: Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche: Fallstudien zum politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozess

7.1 Kurzeinführung zum Forschungsansatz

„In general, case studies are the preferred strategy when “how” or “why” questions are being posed, when the investigator has little control over events, and when the focus is on a contemporary phenomenon within some real-life context.” YIN 1994 S. 1

Eine Einzelfallstudie ist im Prinzip keine spezifische und isolierte Methode der empirischen Sozialforschung, vielmehr wird sie durch einen Methodenmix der qualitativen Sozialforschung geprägt, wobei sie in der Erhebungsphase relativ offen strukturiert wird, um die relevanten Faktoren im Untersuchungskontext erheben zu können.⁸³⁸ Gegenstand einer Fallstudie ist dabei ein soziales System, häufig Einzelpersonen, jedoch können auch andere soziale Einheiten betrachtet werden wie Kulturen, Organisationen und Verhaltensmuster (LAMNEK 1995b S. 6). Ein für die Forschungsfrage interessanter Fall wird über einen längeren Zeitraum hinweg beschrieben und analysiert.

Vorteilhaft an Einzelfallanalysen ist, dass der gewählte Fall intensiv und perspektivenreich untersucht und dargestellt werden kann. Damit einher geht die Gefahr, dass der Forscher glaubt, alle notwendigen Rahmenbedingungen und Handlungsaspekte erfasst zu haben.⁸³⁹

⁸³⁸ Vgl. WITZEL (1982 S. 78); LAMNEK (1995b S. 5) spricht von einer Methodentriangulation. Ausführlich zur Zweckmäßigkeit eines „Methodenpluralismus“ bei Einzelfallstudien sowie zu den häufig angewendeten Methoden siehe bereits ALEMAN/ORTLIEB (1975 S. 169 ff.).

⁸³⁹ Zu Vor- und Nachteilen von Fallstudien siehe SCHREIBER (1978 S. 11 f.). Ausführlich zur Kritik an Einzelfallstudien siehe YIN (1994 S. 9 ff.).

7.2 Anwendung in der vorliegenden Arbeit

Einzelfallstudien	
Forschungsgegenstand	Politischer Entscheidungs- und Umsetzungsprozess zur Organisationsstruktur eines kommunalen Forstbetriebs
Zeitraum	01.07.2002-01.01.2006
Art des Kontaktes	Persönlich, telefonisch, schriftlich (E-Mail)
Methodenmix	Regelmäßige Kontakte, Dokumentenanalyse, problemzentrierte Leitfadeninterviews, Gruppendiskussionen, Einzelgespräche mit Mitarbeitern, Teilnahme an Beratungsgesprächen
Aufbereitung	Dokumentensammlung, Protokolle, Bürgermeisterinterviews: Transkript, Memo
Auswertungsstrategie	Qualitative Inhaltsanalyse, chronologische Dokumentation
Anzahl der Analysen	2

Tabelle 84: Charakteristika der durchgeführten Einzelfallstudien

Das Vorgehen bei der Durchführung der beiden Einzelfallstudien lehnt sich an den von MAYRING (2002 S. 43 f.) beschriebenen Ablauf und die Ausführungen von YIN (1994) sowie FLICK (2004b S. 87 ff.) im Hinblick auf die Kombination verschiedener Methoden an.⁸⁴⁰ Bei den Fallstudien liegt der Fokus auf dem politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozess zur Organisationsstruktur eines kommunalen Forstbetriebs, da dies zum einen im Untersuchungskontext der gesamten Arbeit sinnvoll erscheint und zum anderen aufgrund des recht umfangreichen Forschungsdesigns eine vollkommen offene Herangehensweise kaum möglich gewesen wäre. Um verschiedene Perspektiven berücksichtigen zu können, wurden zwei Fallstudien durchgeführt.

⁸⁴⁰ Zur Triangulation siehe ausführlich Abschnitt 8.

7.2.1 Ziel der Fallstudien und Auswahl der Fälle

Die zu Beginn der Untersuchung gestarteten Fallstudien dienen dazu Aspekte zu erfassen, die bei der Wahl einer Organisationsstruktur von Bedeutung sind.⁸⁴¹ Dazu steht die Begleitung des politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozesses im Mittelpunkt. Die Untersuchung war nicht auf eine „Überprüfung“ des theoretischen Entscheidungsrahmens ausgelegt, zumal dieser erst zu einem späteren Zeitpunkt der Untersuchung erarbeitet wurde. Die Erfassung und Beschreibung der politischen Prozesse erfolgte daher unabhängig von den theoretischen Ergebnissen. Erst bei der Auswertung werden sie mit den theoretischen Komponenten verknüpft. Zudem sollen Aspekte herausgearbeitet werden, die durch die Gruppendiskussionen und die problemzentrierten Interviews nicht in Erfahrung gebracht werden konnten.

Zu diesem Zweck wurde als einschränkendes Auswahlkriterium des theoretical samplings nach Betrieben gesucht, die sich im Entscheidungsprozess zu einer alternativen Organisationsstruktur befinden. Dabei sollte der Entscheidungsprozess zum einen aus der Perspektive einer Verwaltung und zum anderen aus der Perspektive eines Betriebes untersucht werden, um die Ergebnisse besser vergleichbar zu machen mit den Ergebnissen der anderen beiden Forschungsmethoden, die in dieser Arbeit zur Anwendung kommen (problemzentrierte Interviews mit Entscheidungsträgern und Gruppendiskussion mit Schlüsselpersonen, zumeist Betriebsleitern).

Die Auswahl der beiden Betriebe folgte dabei pragmatischen Gründen: Ein Betrieb war der Verfasserin bereits durch ihre Diplomarbeit bekannt, so dass günstige Voraussetzungen für eine eingehende Untersuchung durch bereits etablierte Kontakte gegeben waren. Auf den zweiten Betrieb wurde die Verfasserin gleich zu Beginn ihrer Untersuchungen durch die in Abschnitt 1.2.1 geschilderte Vorgehensweise aufmerksam. Beiden Betrieben war gemeinsam, dass gutachterliche Empfehlungen zum Wechsel der Organisationsstruktur- bzw. -form vorlagen und von den Kontaktpersonen davon ausgegangen wurde, dass entsprechende Entscheidungen zur Art und Umsetzung der Reorganisationsvorhaben in der Folgezeit stattfinden würden.

⁸⁴¹ „Fallanalysen stellen eine entscheidende Hilfe dar bei der Suche nach relevanten Einflussfaktoren und bei der Interpretation von Zusammenhängen“ (MAYRING 2002 S. 42).

Morbach	Lübeck
Regiebetrieb mit staatlicher Betriebsleitung	Regiebetrieb mit kommunaler Betriebsleitung
Verwaltungsseitige Perspektive	Betriebsseitige Perspektive
Hauptsächliche Kontaktperson: zuständiger Sachbearbeiter (Verwaltungsbeamter)	Hauptsächliche Kontaktperson: Bereichsleiter (forstfachliche Ausbildung)
11.104 Einwohner; 2.916 ha Wald	213.983 Einwohner; 4.610 ha Wald (davon werden 655 ha für drei Stiftungen betreut)
Verbandsfreie Gemeinde	Kreisfreie Stadt

Tabelle 85: Einzelfallstudien Morbach und Lübeck im Vergleich

7.2.2 Ablaufplan und Methodenmix

Bei beiden Fallstudien wurde im Juli 2002 Kontakt zu den Akteuren aufgenommen, das Forschungsprojekt vorgestellt und einer Teilnahme der Kommune bzw. des Betriebes an dem Projekt zugestimmt.

Basis beider Fallstudien waren die folgenden Erhebungsmethoden, die über den gesamten Zeitraum hinweg durchgeführt wurden:

- (1) regelmäßige persönliche, telefonische und schriftliche **Kontakte** mit den einzelnen Akteuren. Die persönlichen Besuche erfolgten je nachdem, wie es im Kontext der Fallstudie lohnenswert erschien. Dabei wurden sowohl formlose Gespräche als auch Gespräche anhand zuvor zusammengestellter Fragebögen geführt, die sich an den Fragen der explorativen Vorstudie orientierten
- (2) inhaltliche **Dokumentenanalyse** der relevanten Schriftstücke im Hinblick auf:
 - die bestehende Organisation (z.B. Organisationspläne, Einblick in die Rechnungslegung, Forsteinrichtungswerk) und
 - die Reorganisation (Protokolle von Sitzungen der politischen Gremien) des Forstbetriebs.

Des Weiteren wurden gegen Ende des Forschungszeitraums folgende Methoden mit Theorienbezug durchgeführt:

- (3) **Problemzentrierte Leitfadenterviews** mit Entscheidungsträgern (Morbach: 23.08.2005 mit dem Bürgermeister; Lübeck: 14.11.2005: mit dem Bürgermeister). Diese Interviews erfolgten auf dieselbe Weise wie die in Abschnitt 6.

dargestellten Interviews (zur Erhebungs- sowie Auswertungsmethode siehe entsprechenden Abschnitt 6.1.3 und 6.1.5).

- (4) Die Schlüsselpersonen der jeweiligen Forstbetriebe haben außerdem an den **Gruppendiskussionen** teilgenommen (DG 2 und DG 4), deren Wortbeiträge im Rahmen der Einzelfallstudien noch einmal gelesen und entsprechend ausgewertet wurden (zur Erhebungs- sowie Auswertungsmethode siehe entsprechenden Abschnitt 5.2.3 und 5.2.5).

Einzelfallspezifische weitere Erhebungsarten waren

- (5) In Lübeck (betriebliche Perspektive): informelle **Einzelgespräche** mit jedem **Mitarbeiter** des Forstbetriebs (innerhalb der Verwaltung) anhand eines kurzen Leitfadens geführt (27.11.2003)
- (6) In Morbach (verwaltungsseitige Perspektive): Teilnahme an einem **Beratungsgespräch** zwischen Verwaltungsmitarbeitern und externen beteiligten bzw. interessierten Institutionen (04.05.2004).

7.2.3 Auswertung

Von den persönlichen und telefonischen Kontakten sowie von den Einzelgesprächen mit Mitarbeitern in Lübeck und von dem Beratungsgespräch in Morbach wurden Protokolle mit Kommentierungen angefertigt (vgl. MAYRING 2002 S. 43). Diese Protokolle dienten zusammen mit dem Schriftverkehr (überwiegend per E-Mail) als Grundlage für die systematische inhaltlich-sachliche Analyse ebenso wie die vorhandenen Dokumente über Organisation und politischen Prozess.⁸⁴² Die problemzentrierten Interviews mit den Bürgermeistern und die Aussagen der beiden Teilnehmer der Gruppendiskussionen werden in der in Abschnitt 6.1.5 und 5.2.5 dargestellten Weise ausgewertet.

Die Fallzusammenfassung erfolgt anhand der Darstellung der Ausgangssituation, der sich verändernden Rahmenbedingungen und des chronologischen Ablaufs der Prozesse anhand wichtiger Eckpunkte (vgl. MAYRING 2002 S. 43). Des Weiteren werden die erhobenen Daten im Hinblick auf die Komponenten des Entscheidungsrahmens und weiterer ergänzender Aspekte in einer Synopse mit den Ergebnissen der problemzentrierten Interviews und der Gruppendiskussionen interpretiert.

7.2.4 Kritische Reflexion der Methodik

Zur **Auswahl** der Fälle ist anzumerken, dass beide Betriebe im Hinblick auf die Größe des Waldeigentums keineswegs repräsentativ für den Kommunalwald in Deutschland sind. Zudem weicht die Ausgangslage der Kommune Lübeck von der Status-quo-Organisationsstruktur ab. Zu begründen ist dies damit, dass die Fallstudien relativ früh ausgewählt werden mussten und die Identifikation geeigneter Betriebe sehr schwierig war. Die Wahl eines Regiebetriebs mit kommunaler Betriebsleitung lässt sich außerdem durch die angestrebte Darstellung einer verwalterseitigen und einer betriebsseitigen Perspektive begründen. Die Bereitschaft eines staatlichen Forstamtes, entsprechend viel Zeit zu investieren und einen breiten Zugang zu den notwendigen Daten zur Verfügung zu stellen, wurde von der Forscherin im Vorfeld als eher gering eingestuft.

Nimmt man die Merkmale qualitativer Methodologie in Einzelfallstudien nach LAMNEK (1995b S. 17 ff.) im Maßstab, so kann an den vorgestellten Einzelfallstudien folgende Kritik geübt werden:

Der Forderung nach „**Offenheit**“ der Erhebungsmethode wurde durch die Fokussierung auf die politischen Prozessabläufe und deren Umsetzung nicht vollständig nachgekommen, ebenso erfuhr die Auswertung eine gewisse Einschränkung durch die Vorstrukturierung durch die theoretischen Komponenten. Im Kontext der Arbeit erscheinen diese Maßnahmen jedoch als gerechtfertigt, zumal bei der Auswertung bewusst nach weiteren relevanten Aspekten gesucht wurde. Durch die vielen formlosen Einzelgespräche wurde zudem den jeweiligen Akteuren die Möglichkeit eröffnet, sich authentisch, d.h. unbeeinflusst zu äußern.

Im Hinblick auf die „**Kommunikativität**“ als Prinzip der qualitativen Sozialforschung wäre für ein besseres Verstehen der Inhalte der Dokumente der politischen Sitzungen eine teilnehmende Beobachtung wünschenswert gewesen. Dies war aufgrund des beschränkten Budgets des Projekts zusätzlich zu den Gruppendiskussionen und den problemzentrierten Interviews nicht möglich. Mehrfach wurde versucht, die Besuche in den Betrieben mit relevanten Gremiensitzungen abzustimmen, was sich jedoch als schwer durchführbar erwies (vgl. chronologische Darstellung zum Fall Lübeck Abschnitt 7.4.4).

⁸⁴² Zur Auswertung des Materials von Einzelfallstudien nach systematischen Gesichtspunkten siehe SCHREIBER (1978 S. 15 ff.).

Wie bereits in Abschnitt 2.6. genannt, ist die „**Naturalistizität**“ problemzentrierter qualitativer Interviews und von Gruppendiskussionen weniger gegeben. Dies gilt natürlich auch für die weiteren Kommunikationswege über Internet und Telefon. Jedoch wurde versucht auch durch Besuche vor Ort und das „Gewöhnen“ der Akteure an die Begleitung des Prozesses durch die Verfasserin ein möglichst realistisches Bild der Fälle zu erhalten.

Zudem wurde mit den Betrieben in geringem Umfang interagiert, wenn eine Beratung, in Kenntnis der Erfahrungen der Forscherin mit anderen Betrieben von den Akteuren erwünscht war.

Durch den gewählten Methodenmix konnte eine „**Interpretativität**“ gewährleistet werden. Individuelle Bedeutungszuweisungen konnten unter Beachtung des situativen Bezugs sowohl im Gespräch mit den Personen als auch in der Betrachtung ihres Gesprächsverhaltens in den Gruppendiskussionen und bei Alltagsgesprächen in Erfahrung gebracht werden.

Zur Begründung der Wahl eines qualitativen Forschungsdesigns siehe Kapitel I. 3.1.; zur Methodenwahl im Hinblick auf die Durchführung einer Triangulation siehe Kapitel III. Abschnitt 8.1.3.

7.3 Fallstudie Morbach

7.3.1 Ausgangssituation

Die verbandsfreie Kommune Morbach (Rheinland-Pfalz) ist eine finanziell relativ gesunde Gemeinde mit seit Jahren ausgeglichenem Haushalt. Sie wurde zum 01.01.1975 aus 19 bis dahin selbständigen Ortsbezirken gebildet und hat heute 11.104 Einwohner und umfasst eine Gesamtfläche von 12.219 Hektar. Der Gemeindewald (einschließlich Nebenflächen) nimmt davon 2.916 Hektar ein.

Der Forstbetrieb wurde 2001 als Regiebetrieb unter staatlicher Leitung geführt. 2,5 staatliche Revierleiter betreuten drei Reviere. Zuständiger Sachbearbeiter innerhalb der Kommune war der Leiter der Finanzverwaltung, der auch zuständig für den Bereich Finanzen und Forsten ist. Der Bürgermeister war nach dem alten Waldgesetz (§ 34 Abs. 1) Betriebsführer des Forstbetriebs.

Der Forstbetrieb war laut Forsteinrichtung durch einen hohen Fichtenanteil (54 %) geprägt, und es ergab sich ein hohes Bestandsrisiko. Die betriebliche Entwicklung

wurde maßgeblich durch die Stürme 1990 beeinflusst, durch die die Vorräte stark dezimiert wurden.⁸⁴³ Zusammen mit den sinkenden Holzpreisen verschlechterten sich die finanziellen Ergebnisse des Forstbetriebs zusehends. Aufgrund dieser Situation wurde nach Beratung mit dem Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz die Erstellung eines Gutachtens zur Analyse der Situation und zur Erarbeitung betrieblicher Verbesserungsvorschläge für sinnvoll erachtet. Zudem eröffneten Neuregelungen im Landeswaldgesetz von Rheinland-Pfalz für die Kommunen neue Wahlmöglichkeiten für die rechtliche Gestaltung ihrer Forstbetriebe.⁸⁴⁴ Daher beauftragte die Kommune Morbach am 26.06.2001 das Institut für Forstökonomie der Universität Freiburg damit, ein entsprechendes Gutachten anzufertigen (OESTEN et al. 2002). Ziel einer möglichen Reorganisation war es, neben der Schaffung anderer Strukturen zur Verbesserung des finanziellen Ergebnisses und vor dem Hintergrund der immer schneller werdenden Veränderungsprozesse im staatlichen Bereich, vom staatlichen Bereich unabhängiger zu werden. Zusammenfassend wurden im Gutachten (01.2002) auf der Basis einer detaillierten betrieblichen Analyse vor allem folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Für die **Forsteinrichtung** erscheint es sinnvoll, die Wahlmöglichkeit durch § 7 Abs. 1 LWaldG zu nutzen und die Betriebspläne (Forsteinrichtungswerk) durch einen privaten Sachkundigen aufstellen zu lassen.
- Das bisherige **Ziel** der Gemeinde Morbach, “Holzproduktion unter Anwendung des naturnahen Waldbaues“, ist zu konkretisieren und als ein Teilziel zu verstehen. Es ist deshalb erforderlich, dass sich die Gemeinde über ihre Ziele ein genaueres Bild macht und diese klar formuliert.
- Der **Eigenbetrieb** stellt für den Gemeindewald Morbach durchaus eine Alternative dar. Sinnvoll wäre in diesem Zusammenhang die Anstellung eines **kommunalen Revierleiters**. In jedem Fall muss die Betriebsleitung von einem Beamten ausgeführt werden. Sinnvoll wäre es, sich an anderen Eigenbetrieben zu orientieren, um sich ihre Erfahrungen und ihr Know-how durch Benchmarking zu Nutzen zu machen.
- Eine Modifikation des bisherigen **Bejagungssystems** von Morbach scheint empfehlenswert.

⁸⁴³ Ausführlicher zur naturalen Ausgangssituation siehe RUPPERT (2002 Kapitel 5).

⁸⁴⁴ Dies soll zur Stärkung der Eigenverantwortung der Waldbesitzer führen und dem allgemeinen Ziel der Deregulierung dienen.

- Die dezentrale **Vermarktung** sollte aber auch in Zukunft als Option gewahrt bleiben. Die noch vorhandene Dichte an lokalen Sägewerken gibt die Möglichkeit zur erfolgreichen eigenständigen Vermarktung.⁸⁴⁵
- Als **ausbaubares Geschäftsfeld** bietet sich der Tourismus an, außerdem können „Events“, wie das Selbstfällen von Weihnachtsbäumen genutzt werden. Weitere Möglichkeiten ergeben sich durch die verstärkte Nutzung von Holz als regenerative Energiequelle sowie durch Ökosponsoring und Umweltpädagogik.

7.3.2 Sich verändernde Rahmenbedingungen

Für den Reformprozess wichtige Rahmenbedingungen waren bzw. sind:

- Novellierung des Landeswaldgesetzes Januar 2001
- Reorganisation der Landesforstverwaltung zum 1.1.2004:⁸⁴⁶ Das Forstamt Morbach wurde aufgelöst. Seit 2004 ist das Forstamt Dhronneck zuständig (20 km von Morbach entfernt).
- Kommunalwahlen Juni 2004: Die CDU ist weiterhin stärkste Fraktion; es gab jedoch einige Verschiebungen im Gemeinderat
- Neues kommunales Haushaltsrecht zum 01.01.2007

7.3.3 Chronologischer Ablauf

Seit Januar 2002 gab es folgende Aktivitäten im Zusammenhang mit der Organisationsstruktur des Forstbetriebs:

- Sommer 2002: Der Gemeinderat besucht den „Eigenbetrieb Wald“ der Kommune **Wertheim** und lässt sich dessen Betriebsform vorstellen
- 11.2002: PEFC-Zertifizierung
- 31.03.2003: Der Forst- und Landwirtschaftsausschuss beschließt die neue **Forsteinrichtung** auszuschreiben und an einen privaten Sachkundigen zu vergeben⁸⁴⁷

⁸⁴⁵ 18.12.2001 wurde mit der Landesforstverwaltung ein Vertrag über die Übertragung der Verwertung der Walderzeugnisse nach § 27 Abs. 3 LWaldG mit jährlichem Kündigungsrecht und mit dem Zusatz: „gemäß den Vorgaben von Bürgermeister oder Gemeinderat“ abgeschlossen.

⁸⁴⁶ Die Strukturreform wurde am 26.11.2002 beschlossen. 40% der staatlichen Forstämter wurden aufgelöst. Zu den weiteren Inhalten der Reform siehe Gemeinde und Stadt 11/2003 Schwerpunktthema: Strukturreform der Landesforsten (S. 326-330).

- 18.09.2003: Besuch der Ortsbürgermeister aus der Verbandsgemeinde Adenau
- 04.11.2003: Der Forst- und Landwirtschaftsausschuss empfiehlt dem Gemeinderat, einen Grundsatzbeschluss zur Bildung eines „**Eigenbetriebes** Wald“ zu fassen
- 17.11.2003: Der Gemeinderat übernimmt die Empfehlung zum **Eigenbetrieb** und beauftragt die Verwaltung mit den Vorarbeiten, konkret: dem Entwurf einer Betriebssatzung, der Erstellung einer vorläufigen Eröffnungsbilanz zum 01.01.2005 (mit Hilfe des für die Gemeindewerke bestellten Wirtschaftsprüfers) sowie der Waldbewertung. Die Kommunalaufsicht ist zu beteiligen (§ 92 GemO).
- November 2003: Einbeziehung der **Kommunalaufsicht**
- April 2004: Abstimmung mit der **Landesforstverwaltung** über die Vereinbarkeit der geplanten Strukturveränderungen mit der Landesforstverwaltung, rechtliche Prüfung des Vorhabens
- 09.03.2004: Gesprächsrunde zur „Bildung eines forstwirtschaftlichen **Eigenbetriebs**“ mit den involvierten Personen: Bürgermeister, zuständiger Sachbearbeiter, Forstamtsleiter, Forsteinrichter, zwei weitere Gemeindeverwaltungsmitarbeiter, je ein Vertreter der folgenden Institutionen: Wirtschaftsprüfungsunternehmen, Gemeinde- und Städtebund, Kommunalaufsicht sowie, eingeladen aber verhindert, der Zentralstelle der Forstverwaltung in der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd und der Universität Freiburg⁸⁴⁸
- 04.05.2004: Gesprächsrunde zur „Erörterung von Rechts- und Organisationsfragen im Zusammenhang mit der Bildung eines forstlichen **Eigenbetriebs** in der Gemeinde Morbach“ mit den involvierten Personen: Bürgermeister, zuständiger Sachbearbeiter, Forstamtsleiter, Forsteinrichter, zwei weitere Gemeindebedienstete, je ein Vertreter der folgenden Institutionen:

⁸⁴⁷ Die alte Forsteinrichtung galt für den Zeitraum vom 01.10.1993 bis zum 30.09.2003. 19.12.2002: Beschränkte Ausschreibung zur Erstellung des Betriebsplans nach § 7 LWaldG RLP. Das Angebot ist bis zum 20.01.03 abzugeben. Angebotseröffnung nach Ausschreibung am 20.01.2003. Am 31.03.2003 Einleitungsverhandlung mit dem Forst- und Landwirtschaftsausschuss, Vertretern der Forstverwaltung und dem zukünftigen Forsteinrichter. Am Abend: Vergabe an privaten Forsteinrichter durch den Gemeinderat.

04.04.2003 Auftragsvergabe abgesendet: Leistung ist bis zum 01.04.2004 zu erbringen

⁸⁴⁸ Die Idee, eine entsprechende Gesprächsrunde einzuberufen, resultierte aus dem Austausch zwischen dem Gemeinde- und Städtebund und dem zuständigen Sachbearbeiter mit der Begründung, dass es sich um ein Pilotprojekt in Rheinland-Pfalz handle.

Kreisverwaltung, Wirtschaftsprüfungsunternehmen, Gemeinde- und Städtebund, sowie die Beraterin der Universität Freiburg

- 05.10.04: Sitzung des Forst- und Landwirtschaftsausschusses: Beratung der **Forstwirtschaftspläne**, Vorstellung der neuen **Forsteinrichtung**, Beschluss über die Empfehlung der **Neueinteilung** der Reviere an den Gemeinderat, Beschluss zur Empfehlung zur **kommunalen (Teil-)Beförderung** wird zurückgestellt mit der Bitte um weitere Informationen
- 13.12.2004: Der Gemeinderat beschließt die **Reduzierung der Forstreviere** von 2,5 auf 2
- 19.04.2005: Der Forst- und Landwirtschaftsausschuss empfiehlt (im Anschluss an eine Waldbegehung) dem Gemeinderat, das **Forsteinrichtungswerk** zu beschließen
- 27.04.2005: Der Gemeinderat beschließt die **Forsteinrichtung** zum Stichtag 01.10.2005⁸⁴⁹
- Sommer 2005: Der Gemeinderat besucht den Eigenbetrieb „Forstbetrieb der Gemeinde **Blankenheim**“ und lässt sich dessen Betriebsform vorstellen
- 14.11.2005: Der Gemeinderat beschließt die Satzung des Eigenbetriebes und die **Teilkommunalisierung** (nachdem die angeforderten Informationen übersandt wurden).

Zusammenfassend waren somit folgende **externe Instanzen** aktiv in den Prozess der Reorganisation involviert:⁸⁵⁰

- Kommunalaufsicht, Kreisverwaltung
- Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz (rechtliche Prüfung zur Eigenbetriebsbildung), Zentralstelle der Forstverwaltung in der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd
- Landesforstverwaltung (unter anderem: Datenfluss zwischen Landesforstverwaltung und Eigenbetrieb wird gewährleistet)
- Gemeinde- und Städtebund

⁸⁴⁹ Stichtag 01.10.05. Ein früherer Termin konnte aufgrund von EDV Problemen beim neuen EDV-Programm der Landesforstverwaltung RP nicht realisiert werden.

⁸⁵⁰ Die involvierten Instanzen werden hier gesondert aufgeführt und nur zum Teil unter den „Produktionskosten der Organisationsänderung“ oder unter den „Beeinflussungskosten“, da es sich größtenteils um freiwillige Beratungstätigkeiten der einzelnen Personen handelt.

- Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
- Forsteinrichter
- Universität Freiburg

7.3.4 Ergebnisse⁸⁵¹

Situationsvariablen und die Organisationsstruktur - Eine Zustandsbeschreibung

Kategorien	Kenndaten	2002	2006
Naturale Eigen- schaften des Waldes⁸⁵²	Forstein- richtung	1993-2003 durch den Staat; Flächenerhebung	2005-2015: durch private Sachverständige (Werkvertrag nach beschränkter Ausschreib- ung); Flächenerhebung
	Forstbe- triebsfläche	2.795,7 ha	2.858,3 ha
	Jahresein- schlag	Hiebsatz 5,2 Efm/a/ha (durchschnittlicher tatsäch- licher Hiebsatz der letzten 20 Jahre: 8,96 fm)	Hiebsatz 8,4 Efm/a/ha
	Baumarten- zusammen- setzung ⁸⁵³	53 % Fi, 4 % Dgl, 4 % Ki, 18 % Ei, 12 % Bu, 9 % sLH	54% Fi, 4% Dgl, 2% Ki, 1% Lä, 11% Ei, 21% Bu, 7% sLH
	Vorrat ⁸⁵⁴	171 Vfm/ha	245 Efm/ha

⁸⁵¹ Die folgenden Ergebnisse basieren auf den Auswertungen und der Interpretation aller angewandten Methoden. Auf eine getrennte Ergebnisdarstellung und Ergebnisdiskussion wird aufgrund der Vermeidung von Doppelnennungen verzichtet. Die Unterlagen zu den einzelner Methoden sind ebenfalls im Institut für Forstökonomie der Albert-Ludwigs-Universität einsehbar. Werden die Aussagen einzelnen Personen zur Illustration herangezogen, so wird dies entsprechend kenntlich gemacht. Alle weiteren Aussagen beziehen sich auf die Interpretation der Verfasserin.

⁸⁵² Ausführlicher siehe OESTEN et al. (2002), RUPPERT (2002) sowie das Forsteinrichtungswerk und den Erläuterungsbericht zur Forsteinrichtung der Kommune Morbach (2005).

⁸⁵³ Fi = Fichte; Dgl = Douglasie; Ki = Kiefer; Lä = Lärche; Ei = Eiche; Bu = Buche; sLH = sonstiges Laubholz

⁸⁵⁴ Efm= Erntefestmeter; Vfm = Volumenfestmeter

	Einschätzung der Ertragsfähigkeit des Betriebs	Es handelt sich um einen extremen Aufbaubetrieb. 70 Prozent der Fichtenbestände sind jünger als 60 Jahre. Durchschnittliche Zuwachseleistungen (IGz 7 Efm.o.R.) auf nährstoffarmen und teilweise unzugänglichen Standorten schränken den Forstbetrieb Morbach stark ein. ⁸⁵⁵	Aus der Dominanz von Fichte resultieren hohe Zuwächse, die in Verbindung mit einer ausgewogenen Alters- (Durchschnittsalter bei 60 Jahren) und Vorratsstruktur auch relativ hohe Nutzungen ermöglichen. Die Bestandsbonität wurde vielfach nach oben korrigiert. ⁸⁵⁶
Heterogenität der Interessen des Prinzipals an der Ressource	Offizielle Ziele	<ul style="list-style-type: none"> • Verweis auf: § 1 Landeswaldgesetz Rheinland-Pfalz und die dort niedergeschriebenen Funktionen bzw. Wirkungen⁸⁵⁷ • Leitsatz der Forsteinrichtungen: „Das Wirtschaftsziel für den Gemeindewald Morbach ist die Holzproduktion unter Anwendung des natur-nahen Waldbaus; hierbei sind die Schutz- und Erholungsfunktionen sowie die Erhaltung und Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit als gleichrangige Ziele zu beachten.“ • Gemeinderat beauftragt regelmäßig den be- 	<ul style="list-style-type: none"> • Satzung: Zweck des Eigenbetriebs ist es, das Waldvermögen zu erhalten und zu nutzen. Neben der ökonomischen Nutzung hat der Eigenbetrieb auf die Erfüllung volkswirtschaftlich wertvoller Funktionen des Gemeindewaldes (Naturschutz durch nachhaltige Nutzung des Waldvermögens; Wald als Erholungsstätte für die Allgemeinheit) zu achten. § 1 Abs. 1, Ziff. 1 LWaldG gilt entsprechend. • Von den Forsteinrichtern wurden verschiedene strategische Ausrichtungen, z.B. konsequente Trennung von intensiv zu bewirtschaftenden Waldbeständen und extensiven Bereichen mit dem Ziel der reinen Walderhaltung, vorgeschlagen und vom Gemeinderat beschlossen • Auf der Grundlage der neuen Forsteinrichtung werden jährliche Ergebnisse von 40.000 € angestrebt. Eine genauere Kalkulation erfolgt an der jährlich neu zu bewertenden Ausgangslage und dem Festle-

⁸⁵⁵ Gutachten (OESTEN et al. 2002 S. 14); die Ergebnisse wurden auf der Grundlage der alten Forsteinrichtung und der bis 2001 getätigten Maßnahmen erarbeitet.

⁸⁵⁶ Erläuterungsbericht zur Forsteinrichtung Kommunaler Forstbetrieb Morbach (2005 S. 2, 5).

⁸⁵⁷ §1 (1) Landeswaldgesetz RP: „Zweck dieses Gesetzes ist,
 1. den Wald in der Gesamtheit und Gleichwertigkeit seiner Wirkungen dauerhaft zu erhalten, zu schützen und erforderlichenfalls zu mehren sowie durch Leistungen der Forstwirtschaft zu pflegen und weiterzuentwickeln; die Wirkungen des Waldes bestehen in seinem wirtschaftlichen Nutzen (Nutzwirkung), seinem Beitrag für die Umwelt, insbesondere für die nachhaltige Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, das Klima, den Wasserhaushalt, die Reinhaltung der Luft, die Bodenfruchtbarkeit, die Erhaltung der Genressourcen und das Landschaftsbild (Schutzwirkung) sowie seinem Beitrag für die Erholung (Erholungswirkung); Leitbild ist die naturnahe Waldbewirtschaftung,
 2. die Waldbesitzenden, die Forstwirtschaft und die Waldforschung bei der Verwirklichung der in Nummer 1 genannten Zwecke zu fördern und
 3. einen Ausgleich zwischen öffentlichen Interessen und den Belangen der Waldbesitzenden herbeizuführen.“

		triebsführenden Bürgermeister mindestens ein ausgeglichenes Betriebsergebnis zu erbringen. <ul style="list-style-type: none"> • Sozialziel: vorrangige Belieferung der örtlichen Sägewerke 	gen des Wirtschaftsplans <ul style="list-style-type: none"> • Konkretisierung der Schutz- und Erholungsziele nicht gewünscht • Sozialziel gilt weiter
	Bürgerbeteiligung	Kaum Bürgerbeteiligung	Kaum Bürgerbeteiligung
Regionales Umfeld		<ul style="list-style-type: none"> • Viele Nachbarkommunen mit Wald • Hohe Konzentration heimischer Sägewerke (3) • Einige private Dienstleister in der Region ansässig • kaum aktive Umweltgruppen in der Region 	Keine Veränderung
Organisationsstruktur	Leitung	<ul style="list-style-type: none"> • staatliche forstfachliche Leitung • Betriebsleiter ist der Bürgermeister • 3 Reviere • mit 2,5 staatlichen Revierleitern 	<ul style="list-style-type: none"> • staatliche forstfachliche Leitung • Betriebsleiter Bürgermeister • kommunaler kaufmännischer Werkleiter (ehemaliger Sachbearbeiter) • 2 Reviere • 1 kommunaler Revierleiter als technischer Werkleiter (ab Sommer 2006) • 1 staatlicher Revierleiter
	Organisationsform	Regiebetrieb	Eigenbetrieb „Gemeindeforst Morbach“
	Ausschuss	Forst- und Landwirtschaftsausschuss: 11 Mitglieder (inkl. Bürgermeister), überwiegend fachkundige Personen, 5 Mitglieder kommen aus dem Gemeinderat; beschließender Charakter	Werksausschuss: der Forst- und Landwirtschaftsausschuss wurde übernommen; beschließender Charakter

Tabelle 86: Vergleich der Kenndaten des Forstbetriebs der Kommune Morbach 2002 und 2006

Naturale Eigenschaften des Waldes: Im Fall Morbach wurde die neue Forsteinrichtung als Ausgangsbasis für die Änderung der Organisationsstruktur herangezogen und von den beteiligten kommunalen Akteuren auch als notwendige Grundlage beurteilt. Nach Vergleich der sich 2002 und 2006 ergebenden völlig unterschiedlichen Situationen wird deutlich, dass die Feststellung der naturalen Ausgangslage dringend für das weitere Vorgehen erforderlich war, um die Potenziale zur Nutzung des Waldes festzulegen, für die Waldbewertung und für die Konkretisierung von

Finanzziele. Über die Notwendigkeit der Waldbewertung herrschte zunächst innerhalb der Gremien keine Einigkeit, und es wurde viel Zeit in die Entscheidungsfindung investiert. Schließlich entschied man sich für eine Bewertung, um die Vermögenswerte offen zu legen. Für die Auswahl der Methode wurden ein früher angewendetes Verfahren der Waldbewertung in Morbach, ein Angebot eines privaten Dienstleistungsunternehmens sowie Informationen über die Methoden anderer Kommunen herangezogen. Letzten Endes wurde jedoch die Entscheidung der von der Landesregierung ins Leben gerufenen Projektgruppe „Erstellung von Empfehlungen zur Erfassung und Bewertung von Wäldern“ abgewartet und als Grundlage herangezogen.

Der Bürgermeister weist außerdem darauf hin, dass er die Bildung eines Sondervermögens Forst auch deshalb für richtig halte, da das Jährlichkeitsprinzip des normalen Haushaltes nicht zu der Langfristigkeit eines Forstbetriebs passe.

Heterogenität der Interessen an der Ressource: Aus den Gesprächen und dem Dokumentenstudium kann abgeleitet werden, dass der strategische Handlungsrahmen der Kommune anscheinend durch den Vorrang der Nutzung des Waldes vor den anderen Funktionen geprägt ist und die Nutzung als Grundlage für die weiteren Funktionen dienen soll, die ebenfalls zu erfüllen sind. Festzustellen ist, dass dies nicht offen formuliert wird, jedoch besteht darin anscheinend Einigkeit.

Regionales Umfeld: Dem regionalen Umfeld wird eine hohe Bedeutung im Zusammenhang mit der Holzvermarktung zugesprochen. Eine Belieferung der ortsansässigen Sägewerke ist ein Ziel, das sich aus einem Teil des Leitbildes der Kommune „Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort“ ableiten lässt. Zudem nimmt die Nachfrage nach Brennholz durch die Bevölkerung stetig zu und wird zu einer einträglichen Einnahmequelle.

Je nach Ausgang der Klage der Holzvermarktung wird neben einer komplett eigenständigen Vermarktung im Hinblick auf die ortsansässigen Sägewerke auch die Möglichkeit von regionalen Vermarktungsk Kooperationen zwischen verschiedenen Waldbesitzern nicht ausgeschlossen.

Die Kommune ist zudem gewillt, den Unternehmereinsatz zu erhöhen und auch für Führungstätigkeiten bei Bedarf regional bekannte private Unternehmer einzusetzen.

Bei der Reform der Landesforstverwaltung wurde das Forstamt Morbach aufgelöst. Aufgrund der Entfernung zum neuen zuständigen Forstamt hielt die Gemeinde diese Entscheidung zunächst für kontraproduktiv.

Einflussfaktoren und institutionelle Elemente – Eine Interpretation

Zu den Einflussfaktoren lassen sich wieder verschiedene Bezüge herstellen. Die nachfolgende Tabelle soll die wichtigsten Bezüge hervorheben.

Häufigkeit und Human-kapitalspezifität	Als großer Vorteil wurde von den Beteiligten empfunden, dass der zuständige Sachbearbeiter sowohl kaufmännisch als auch durch seine langjährigen Erfahrungen und sein persönliches Interesse am Wald forstfachlich versiert ist.
Unsicherheit und Risiko	Das äußere Risiko soll durch waldbauliche Maßnahmen reduziert werden. Außerdem hält sich die Kommune Vermarktungssituationen offen. Durch die Übernahme eines staatlichen Beamten in den kommunalen Dienst sollen die Vermarktungsoptionen ausgebaut werden, um gegebenenfalls flexibel reagieren zu können. ⁸⁵⁸ Zudem soll anscheinend die innere Unsicherheit und das moralische Risiko durch die kommunale Verbeamtung reduziert werden (Zugehörigkeit zur selben Einheit).
Strategische Bedeutung	Der eigene Wald wird als sehr vorteilhaft für geplanten weiteren Ausbau der Energielandschaft sowie für die Holzversorgung der ortsansässigen Sägewerke bewertet. ⁸⁵⁹
Messbarkeit der Ergebnisse bzw. der Leistungserstellung	Diesen Komponenten kann eine geringe Relevanz im Fall Morbach zugesprochen werden.
Transaktionsatmosphäre	Spielt im Hinblick auf die Art der Steuerung in der gesamten Kommunalverwaltung eine besondere Bedeutung, was nicht zuletzt am „Führungsstil“ des Bürgermeisters liegt (näheres siehe Folgendes)..

Tabelle 87: Einflussfaktoren Fallstudie Morbach

Institutionelle Elemente

Die einzelnen institutionellen Elemente werden überwiegend in der Form von Aufzählungen dargestellt, um im Hinblick auf die vorangegangenen empirischen Auswertungen (Gruppeninterviews, problemzentrierte Interviews) Doppelungen zu

⁸⁵⁸ Der staatliche Revierleiter darf nach dem LWaldG RP § 9 (3) sonstige Aufgaben nur in geringem Umfang (10 %) für die Kommune erbringen.

⁸⁵⁹ Morbach lässt seit einiger Zeit eine Energielandschaft entstehen, die die Bevölkerung mit einem Energiemix versorgen soll. Es besteht bereits eine Windkraft- und eine Photovoltaikanlage, eine Biogasanlage wird gerade gebaut, und ein Pelletkraftwerk ist in Planung.

vermeiden. Nur zu einzelnen Komponenten erfolgen ausführlichere Ausführungen, wenn dies zur Erläuterung notwendig erscheint.

1 Recht Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren:

- Zur Grundausrichtung siehe 7.3.4 Komponente „Heterogenität der Interessen an der Ressource“. Auf eine schriftliche Festlegung des strategischen Handlungsrahmens wurde verzichtet.
- Nachhaltigkeit als wichtiges Stichwort, wie auch bei den anderen Kommunen hervorgehoben.
- Vieles wird in allen Arbeitsbereichen intern über informelle Kommunikationswege geregelt. Dem Werksausschuss des forstlichen Eigenbetriebs wird dennoch eine hohe Bedeutung beigemessen.
- Private für die Leitung des Forstbetriebs sind vorstellbar; Konflikte zwischen Gewinnorientierung und Daseinsvorsorge werden vom Bürgermeister weniger ausgeprägt gesehen, als z.B. im Bereich Wasser/Abwasser.
- Dem Bürger wurde in Bezug auf den Wald eine eher passive Rolle zugesprochen.

2 Verteilung der sonstigen Verfügungsrechte:

- Der Rücklagenbildung wird im Forstbetrieb für die Erhaltung des Forstvermögens sowie für die wirtschaftliche Flexibilität eine hohe Bedeutung zugesprochen.
- Ein weiterer Aspekt, der von dem zuständigen Sachbearbeiter angesprochen wurde, sind Rücklagen für Wildschäden.

3 Wohlfahrtsverluste durch externe Effekte in Abwägung mit den Transaktionskosten ihrer Internalisierung:

- Eine Internalisierung von externen Effekten im Sinne einer direkten monetären Entgeltung konnte nicht verzeichnet werden.
- Effekte zwischen kommunalen Bereichen und dem Forstbetrieb sowie Effekte zwischen einzelnen forstlichen Bereichen sollen in Zukunft stärker abgegrenzt werden (siehe Komponente 11 „Informationen“).

4 Marktliche Eigentumsurrogate durch Wettbewerb:

- Der Konkurrenzfähigkeit des Forstbetriebs am Markt wird vom Bürgermeister eine hohe Bedeutung zugesprochen.
- Von Seiten des zuständigen Sachbearbeiters sind Bestrebungen da, sich mit anderen Kommunen zum Forstbetrieb auszutauschen; dies wird auch von dem Rest der Verwaltung unterstützt, wie man an den Besuchen in Wertheim und Blankenheim sehen kann.
- Nach der Übernahme eines staatlichen Forstbeamten in den kommunalen Dienst als technischen Werkleiter soll überlegt werden, länderübergreifenden Benchmarking-Kreisen beizutreten.

5 Produktionskosten einer Organisationsänderung:

Ähnlich wie in anderen Kommunen wird die Erfassung von Produktionskosten einer Organisationsänderung kritisch gesehen und deshalb auch nicht durchgeführt.⁸⁶⁰

„Das ist das Problem generell in den Verwaltungen, auch im Bereich der Dienstleistungen für den Kunden ist das Thema Beraten nur sehr schwer zu erfassen. Ich kann nicht Beraten mit Kosten gleichsetzen oder Entscheidungsfindung mit Kosten gleichsetzen; wie ich das jetzt beispielsweise in der technischen Produktion machen muss, wenn ich einen Prototyp entwickle. Hier das sind ganz normale Entscheidungsprozesse, die es in vielerlei Hinsicht gibt, die sich nicht mit Kosten gegen rechnen lassen.“ 9/1

Im Rahmen der Fallstudie konnten folgende Kostenpositionen erfasst werden:

Externe Produktionskosten einer Organisationsänderung:

- Externe Berater
- Forstliche Gutachter (Universität Freiburg)
- Wirtschaftsprüfungsunternehmen

Internen Produktionskosten einer Organisationsänderung wurden neben den Sitzungsgeldern für den Forst- und Landwirtschaftsausschuss und für den Gemeinderat (von 2002-2006: acht Sitzungen mit Schwerpunkt Reorganisation der Forst-

⁸⁶⁰ Eine Erfassung der Kosten konnte von der Verfasserin nicht erbeten werden, da dies zusätzlichen Arbeitsaufwand für die involvierten Personen bedeutet hätte (vor allem für den zuständigen Sachbearbeiter und den Bürgermeister).

einrichtung, Revierneugestaltung, Eigenbetrieb und Teilkommunalisierung) sowie innerhalb der Verwaltung durch die Arbeiten des Bürgermeisters, einzelner Verwaltungsmitarbeiter für Teilaufgaben und vor allem durch die Arbeit des zuständigen Sachbearbeiters verursacht:

- Bei Erstellung der Betriebssatzung wurde die Satzung der Gemeindegemeinschaften Morbach herangezogen sowie einige Betriebssatzungen von bereits bestehenden forstlichen Eigenbetrieben in anderen Bundesländern. Insgesamt wurden drei Entwürfe erarbeitet.
- Eine lange intern diskutierte Frage betraf die Notwendigkeit der Ausweisung der Waldbestände in der Bilanz. Es wurde schließlich eine Bewertung und Bilanzierung empfohlen, da eine Abbildung der Vermögenswerte zur Verdeutlichung der Gesamtlage für notwendig erachtet wurde (siehe hierzu auch Abschnitt 7.3.4 zu den naturalen Eigenschaften des Waldes).
- Die Wald- und Wegebewertung war bzw. ist in der Vorbereitung zeitintensiv, da es dazu noch keine allgemein anerkannten Verfahren gab und die Kriterien im Zusammenhang mit dem neuen kommunalen Finanzwesen noch nicht beschlossen waren. Zur Wald- und Wegebewertung wurde die Beratung von der Universität Freiburg und des gemeindlichen Wirtschaftsprüfers herangezogen. Letztendlich wurden die Bewertungskriterien für das Gemeindevermögen im Rahmen der Doppik sowie einer EDV-Umstellung der Landesforstverwaltung zum 01.10.2005 abgewartet (siehe auch Abschnitt 7.3.4 zu den naturalen Eigenschaften des Waldes). Dadurch und durch die Reform der Landesforstverwaltung kam es zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen bei der Einrichtung des Eigenbetriebs, die vom 01.01.2005 auf den 01.01.2006 verschoben wurde. Grundlage der Bewertung war die neue Forsteinrichtung.
- Zudem wurde von dem zuständigen Sachbearbeiter Zeit in die Vorbereitung der politischen Gremien, der Exkursionen und der „Expertenrunden“ investiert. Der zuständige Sachbearbeiter schätzt seinen Zeitaufwand für die Forstreorganisation in den letzten fünf Jahren auf 30 % seiner Arbeitszeit.

6 Beeinflussungskosten:

- Die externen forstlichen Berater wurden im Fall Morbach in Absprache mit dem Städte- und Gemeindebund herangezogen, um neue Organisationsmöglichkeiten innerhalb des neuen gesetzlichen Rahmens zu eruieren. Es kann daher

davon ausgegangen werden, dass mit dieser Maßnahme vorrangig Sachwissen herangezogen werden sollte und nicht auf die Reduktion von Beeinflussungskosten abzielt wurde.

7/ 8 Absicherungskosten und sonstige Erhaltungskosten:

- Absicherungskosten der besonderen Art entstehen der Kommune Morbach dadurch, dass sie sich das Kontrollrecht über die Verwertung der Walderzeugnisse ab einer Auftragssumme von 5.200 € vorbehält sowie Holzverkäufe an Großkunden mit dem Bürgermeister abzustimmen sind. Außerdem wird ein Zwischenbericht, insbesondere auch zum Holzeinschlag und -verkauf eingefordert.

9 Verbleibende Wohlfahrtsverluste:

- Vom Bürgermeister wurden im Zusammenhang mit Outsourcen von Arbeitsbereichen an Private im Hinblick auf die Tätigkeit notwendiger Investitionen Bedenken geäußert und auf die Notwendigkeit einer kooperativen Partnerschaft hingewiesen (vgl. hierzu auch die Komponente „Vertrauen“).
- Es wurde die Sorge geäußert, die Technischen Produktionsleiter (TPL) des Landes mitfinanzieren zu müssen, obwohl die entsprechenden Leistungen nicht in Anspruch genommen werden sollen. Das TPL-Konzept wurde insgesamt sehr kritisch bewertet.
- Beim Einsatz staatlicher Revierleiter konnten Nischen weniger gut ausgenutzt werden, da diese nur begrenzt außerhalb des traditionellen Aufgabenbereiches sowie für eigene Vermarktungsstrategien eingesetzt werden konnten.⁸⁶¹

10 Monetäre Anreize:

- Diese Komponente kann als nicht relevant für den Fall Morbach eingeschätzt werden.

⁸⁶¹ Siehe Fußnote zum Einflussfaktor „Unsicherheit und Risiko“ oben.

11 Informationen:

Das Rechnungswesen ist noch nicht vollständig umgestellt, da es aufgrund der Gesamtumstellung der Kommune auf die Doppik Anpassungsverzögerungen gibt. In Zukunft sollen Leistungsabrechnungen zwischen Forstbetrieb und anderen kommunalen Bereichen durchgeführt werden. Der Leistungsabgrenzung und auch der zeitlichen Abgrenzung der einzelnen Vorgänge wird zur Nivellierung der jährlichen Ergebnisse und der Aussagefähigkeit der Ergebnisse vom zuständigen Sacharbeiter ein hoher Stellenwert bei der Reorganisation des Forstbetriebs beigemessen. Die Trennung der Finanzierung der einzelnen Produktbereiche im Forstbetrieb wird ebenfalls durch das neue Rechnungswesen erfolgen.

Wie bereits unter der Komponente „Transaktionsatmosphäre“ genannt, sind, nicht zuletzt wegen des „Führungsstils“ des Bürgermeisters, informelle Kommunikationswege in den Gemeindeverwaltungen von besonderer Bedeutung, auch nach eigener Aussage:

„Den internen Ablauf den muss man dann schon in Gesprächen regeln, wobei wir da keine schriftliche Festlegungen haben. Auch keine, ich sag mal, speziellen politischen Entscheidungen, die genau die Spielräume festlegen. ... Wann will ich informiert werden, wann will ich unterzeichnen usw. das hat sich eingespielt, dass der Werkleiter oder der Abteilungsleiter weiß bis wohin sie gehen können.“ 4/2

Bei der Steuerung des Forstbetriebs wird anscheinend von Seiten des Bürgermeisters dem zuständigen Sachbearbeiter (in der Funktion des kaufmännischen Werksleiters), der zudem über forstfachliches Wissen verfügt, eine besondere Rolle zugesprochen, auch für die Kontrolle des technischen Werksleiters. Die Steuerung des Bürgermeisters erfolge aus Zeitgründen eher über Gespräche. Auch von dem Nachfolger des kaufmännischen Werkleiters (in knapp drei Jahren) wird entsprechendes forstliches Wissen und Engagement erwartet. Er soll wahrscheinlich aus der Verwaltung kommen und vom jetzigen Werkleiter entsprechend eingearbeitet werden.

Eine gewisse Kontrollmöglichkeit wird vom Bürgermeister durch die Überprüfung der Einhaltung der Wirtschaftspläne und der Forsteinrichtung gesehen.

12 Etablierung von Kontrollorganen:

- Der Forst- und Landwirtschaftsausschuss ist auch gleichzeitig zum Werksausschuss gemacht worden. Dieser ist im Vergleich zu anderen Kommunen mit überwiegend forstlich sachkundigen Personen besetzt.

- Der Bürgermeister spricht dem Werksausschuss eine gewichtige Rolle im Eigenbetrieb zu und betont, dass es den Fraktionen deutlich gemacht werden müsse, entsprechend geeignete Leute zu entsenden.
- Anders als in anderen Kommunen, deren Ausschussmitglieder meist nicht über forstfachliches Wissen verfügen, sollen in Morbach noch verstärkt Personen mit kaufmännischem Sachwissen eingesetzt werden.

13 Externe Prüfer:

- Das staatliche Forstamt hat weiterhin die forstfachliche Aufsicht.

14 Anwendung des Vertragsrechts:

- Bei der Überlegung, private Personen als Betriebsleiter einzusetzen, wurde vom Bürgermeister geäußert, diese zunächst zu einem Festpreis zu „testen“.
- Zu möglichen Vertragslängen mit Privaten wurde geäußert, diese davon abhängig zu machen, ob Investitionen in Maschinen getätigt werden müssen oder nicht.⁸⁶²

15/16 Signale des Agenten und „sich-selbst-durchsetzende Verträge“:

- Diese Komponenten waren nicht relevant, da private Sachverständige nach dem Landeswaldgesetz Rheinland-Pfalz noch nicht für die Betriebsleitung zulässig sind.⁸⁶³

17 Werteorientierung Forst:

- In der Fallstudie wurde nur mit Personen aus dem kommunalen Verwaltungsbereich gesprochen. Daher ist eine Aussage hierzu nicht möglich.

⁸⁶² Wenn Investitionen in Maschinen getätigt werden müssen, sollten eher langfristige Verträge abgeschlossen werden.

⁸⁶³ Vgl. Kapitel II 1.3.6.

18 Werteorientierung Kommune:

- Die Aspekte der „Zugehörigkeit“ zur Kommune lassen sich auch verstärkt bei der Fallstudie Morbach in Bezug auf die Entscheidung zur Übernahme eines staatlichen Beamten in den kommunalen Dienst wiederfinden.
- Zudem ist anscheinend bei Entscheidungen über Vermarktung und Kooperationen das regionale Umfeld von besonderer Bedeutung (siehe Komponente „Regionales Umfeld“).
- Eine Fixierung auf kommunale Grenzen ist nicht festzustellen. Würden die Vergünstigungen des staatlichen Forstamtes nicht bestehen, wäre auch die Bildung eines kommunalen Forstamtes mit den Nachbarkommunen eine Alternative gewesen, die in die engere Auswahl gezogen worden wäre.

19 Vertrauen:

- Anscheinend ist das Vertrauen zu den Werkleitern bzw. Abteilungsleitern und dem Bürgermeister in allen Bereichen sehr hoch. Der Bürgermeister spricht von gewachsenen Beziehungen (vgl. Einflussfaktor „Transaktionsatmosphäre“) und daraus erwachsenen Handlungsspielräume.
- Ein privater Dienstleister für die Betriebsleitung wird als denkbar genannt, jedoch unter der Bedingung, einen vertrauenswürdigen „Partner“ zu finden.

20 Größeneffekte:

- Der Bürgermeister scheint insgesamt an kommunalen Kooperationen interessiert zu sein.
- Forstliche Größeneffekte wurden im Zusammenhang mit möglichen Kooperationen zur Holzvermarktung angesprochen, falls die zentrale Holzvermarktung über das Land aufgrund der Kartellrechtsbeschwerde nicht mehr weiter möglich sein sollte. Neben eigenständigen Lösungen wird anscheinend eine regionale Kooperation mit anderen Waldbesitzern zweckmäßiger eingeschätzt als rein kommunale Kooperationen.
- Als Hemmnis der Realisierung von Größeneffekten bei einer vom Staat unabhängigen Lösung durch ein gemeinsames Forstamt mit Nachbargemeinden können indirekte staatliche Subventionen benannt werden (siehe Komponente 22 „Fördermittel“).

21 Verbundeffekte:

- Mit der Entscheidung zu einem kommunalen Revierleiter wird auch auf die Option spekuliert, gegebenenfalls durch eine eigenständige Vermarktung beispielsweise über Sondersegmente flexibler am Markt reagieren zu können.

22 Fördermittel:

- Die indirekte Subventionierung des Landes durch die Leistungen der Forstverwaltungen haben in Morbach dazu geführt, dass ein kommunales Forstamt in Kooperation mit den Nachbarkommunen nicht weiter angestrebt wurde. („Denn bisher wäre es ja Selbstmord auf die Dienstleistung zu verzichten“ 13/1).

Ergänzende relevante Gesichtspunkte

- Der **persönliche Führungsstil des Bürgermeisters** ist von ausschlaggebender Bedeutung für die Kommunikation und den zugebilligten Entscheidungsrahmen der Mitarbeiter. Steuerungsmöglichkeiten sind dem Bürgermeister zwar sehr wichtig, jedoch eher auf informeller Basis.
- Entscheidend für den Reformprozess ist anscheinend das **Engagement, die Fachkompetenz und die Vertrauenswürdigkeit des zuständigen Sachbearbeiters**, der auch eine wichtige Rolle bei der Initiierung gespielt hat.
- **Organisationsentwicklung:** Die jetzige Organisationsstruktur wird eher als Übergangsstadium angesehen, aus dem man lernt und die Struktur dann weiterentwickelt. Dabei sind sowohl der Bürgermeister als auch der zuständige Sachbearbeiter sehr offen in Bezug auf zukünftige Entwicklungen. Jedoch wird eine weitere Trennung vom Staat erwartet.
- **Weitere wichtige Entscheidungskriterien** waren bzw. sind anscheinend:
 - o Werte an sich: Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen sowie Eigenerstellung
 - o Sozialverträglichkeit der Reorganisation
 - o Veränderung der Rahmenbedingungen: Gesetzesänderungen, Reform der Landesforstverwaltung, Kartellrechtsbeschwerden, Umstellung des Rechnungswesens in der gesamten Kommune

7.4 Darstellung Fallstudie Lübeck

„Wenn einer etwas verhindern will, sucht er nach Gründen. Wenn einer etwas durchsetzen will, sucht er nach Wegen.“ STEINBRÜCK, P. Bundesfinanzminister (2006)

7.4.1 Ausgangssituation

Die Hansestadt Lübeck (Schleswig-Holstein) am heutigen Standort wurde 1143 als erste deutsche Hafenstadt an der Ostsee neu begründet. Die kreisfreie Stadt hat heute 213.983 Einwohner und eine Gesamtfläche von 21.414 ha. Das städtische Waldeigentum nimmt davon 3.955 ha ein. Seit 1875 werden zusätzlich 655 ha Wald in Besitz von drei öffentlich-rechtlichen Stiftungen vom lübecker Forstbetrieb gegen Entgelt mitbetreut.

Der Forstbetrieb wurde 2002 als Regiebetrieb mit kommunaler Leitung von 5 kommunalen Revierleitern betreut. Das „Stadtforstamt Lübeck“ wurde 1997 in den „Bereich Stadtwald“ umbenannt und gehört organisatorisch zum Fachbereich „Umwelt, Sicherheit und Ordnung“ in der Stadtverwaltung. Das zentrale Verwaltungsbüro (Forstamt) hat 5 Mitarbeiter.

Die Bewirtschaftung erfolgt nach dem in Lübeck entwickelten Konzept der „Naturnahen Waldnutzung“, das 1995 einstimmig von der Bürgerschaft beschlossen wurde. Laubbaumarten dominieren auf den überwiegend nährstoffreichen, gut wasserversorgten Standorten mit überdurchschnittlich guten Wachstumsbedingungen für heimische Baumarten.

1993 beauftragte Lübeck das Beratungsunternehmen Mummert und Partner damit, verschiedene Ämter zu prüfen und verschiedene Verbesserungspotenziale aufzuzeigen. Darunter fiel auch das städtische Forstamt mit dem Ergebnis, dass unter anderem eine Budgetierung und Eigenbetriebsgründung empfohlen wurde, für deren zügige und erfolgreiche Umsetzung nach Meinung des Gutachters sehr gute Voraussetzungen gegeben seien (Mummert und Partner 1994 S. 69).

Zum besseren Verständnis der folgenden Ausführungen seien hier kurz die Verwaltungsstrukturen erklärt, da es in Lübeck bezüglich der Namensgebung der einzelnen Organe einige Besonderheiten gibt. Die Beschlussfassungen zum „Bereich Stadtwald“ durchlaufen folgende Gremien in dieser Reihenfolge:

1. Senat (Sondergremium aus Bürgermeister und Senatoren (Dezernenten)),
2. Umweltausschuss,

3. Hauptausschuss (als Kontrollorgan der Verwaltung) und
4. Bürgerschaft (Gemeindevertretung), in der die Beschlussfassung erfolgt und deren Vorsitzender als Stadtpräsident bezeichnet wird.

7.4.2 Sich verändernde Rahmenbedingungen

Für den Reformprozess wichtige Rahmenbedingungen waren bzw. sind:

- März 2000: neuer Bürgermeister im Amt
- 01. Januar 2005 tritt ein neues Landeswaldgesetz in Kraft⁸⁶⁴
- Kommunalwahlen September 2005: Bürgermeister wieder gewählt; CDU neue stärkste Fraktion
- Schleswig-Holstein: Neues kommunales Haushaltsrecht: 3-jähriges Wahlrecht zwischen erweiterter Kameralistik und Doppik ab 01.01.2007; in Lübeck: Umstellung auf die Doppik ist bis zum 01.01.2009 geplant.

7.4.3 Beteiligte Bereiche

Zur Entscheidungsfindung in der Bürgerschaft wird von der Verwaltung eine Beschlussvorlage, in diesem Fall vom „Bereich Stadtwald“, erstellt und vor Einbringung in die Bürgerschaft zur Stellungnahme an andere beteiligte Bereiche der Stadt gegeben. Die Leitung des Fachbereichs „Umwelt, Sicherheit und Ordnung“ unterzeichnet die Vorlage und bringt sie in den Senat ein.

Bei der Vorbereitung der Beschlussvorlage zur Eigenbetriebsgründung des „Bereichs Stadtwald“ waren bzw. sind folgende Bereiche beteiligt:

- Stadtwald
- Zentrales Controlling
- Rechnungsprüfungsamt
- Personalrat Stadtwald
- Personal- und Organisationsservice
- Frauenbüro
- Finanzwirtschaft

- Fachbereichscontrolling
- Beteiligungscontrolling
- Steuern
- Recht
- Wirtschaft, Hofen und Liegenschaften
- Bürgermeister
- Stadtkasse

Extern:

- BDO (Wirtschaftsprüfungsgesellschaft)

7.4.4 Chronologischer Ablauf

Im Folgenden werden nur Punkte aufgeführt, die entscheidend für den Prozess sind bzw. die die Vorgänge in dem Prozess illustrieren. Daher werden nur die voranstehenden Bereiche aufgeführt, die eine wichtige Rolle im Prozess gespielt haben. Bereits seit 1994 bestehen Überlegungen, die Organisationsform des kommunalen Forstbetriebs zu ändern.⁸⁶⁵

- 1994: Die externe Beratungsfirma Mummert und Partner empfiehlt die Umwandlung in einen Eigenbetrieb (Abschlussbericht 27.06.1994)
- 30.11.1995: Die Bürgerschaft beschließt das Konzept der „Naturnahen Waldnutzung“,⁸⁶⁶ welches grundlegende Auswirkungen auf den Forstbetrieb

⁸⁶⁴ Wälder dürfen künftig auch außerhalb der Wege betreten werden und die Ökologie steht mehr im Mittelpunkt. Es wurden Handlungsmaximen für eine ordnungsgemäße, nachhaltige und naturnahe Forstwirtschaft eingeführt.

⁸⁶⁵ Die folgende Auflistung ist das Ergebnis einer Auswertung von Originaldokumenten, die vom „Bereich Stadtwald“ in Aktenordnern gesammelt wurden, sowie von E-Mail Nachrichten, die ebenfalls vom „Bereich Stadtwald“ in elektronischer Form archiviert wurden.

⁸⁶⁶ Das Hauptkriterium der Bewirtschaftung ist die Naturnähe. Die natürlich ablaufenden Prozesse werden auf Referenzflächen, die 10 % der Gesamtfläche umfassen (in Lübeck 450 ha) und die aus der Bewirtschaftung genommen wurden, beobachtet. Zum Prozessschutzkonzept gehört außerdem die Erhaltung von Biotopbäumen und die Förderung der Baumarten der natürlichen Waldgesellschaft. Pflegende Eingriffe erfolgen nur dann, wenn nicht-heimische und qualitativ schlechte Bäume qualitativ gute, heimische Bäume bedrängen. Die Ernte erfolgt nach Zieldurchmesser, Saat und Pflanzung werden nur ausnahmsweise durchgeführt. Zudem wird eine geringe Wilddichte angestrebt. Als betriebswirtschaftlicher Vorteil wird vor allem der reduzierte Kostenaufwand durch Extensivierung

hat, und deshalb wurde ein weiteres Beratungsunternehmen (INTECON) mit der Untersuchung der Optimierung der Organisationsreform beauftragt. INTECON empfiehlt die Umwandlung in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung.⁸⁶⁷

- Naturland-Zertifizierung (1997)
- FSC-Zertifizierung (1998)
- 1998: Ein externer forstfachlicher Berater empfiehlt die Einrichtung einer Stiftung.
- 28.05.1998: Die Bürgerschaft erteilt der Verwaltung den Auftrag, zur Einrichtung einer „Stiftung Stadtwald“ Stellung zu nehmen sowie zeitgleich die Einrichtung eines Eigenbetriebs „Forstservice“ zur Bewirtschaftung der Wälder zu betreiben.
- 2000: Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein fordert Lübeck auf, die bisherigen Vorschläge der Gutachter (1994, 1995) aufzugreifen und eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung zu gründen.⁸⁶⁸
- Januar 2001: Vorschlag des Bürgermeisters den Wald zu verkaufen. Nach öffentlicher Debatte nicht weiter verfolgt.
- 19.06.2001: Die Kommunalaufsicht Kiel teilt dem Bereichsleiter „Stadtwald“ mit, dass das Innenministerium der Einrichtung einer Stiftung ablehnend gegenüber stehe, da damit der Zugriff auf das Waldvermögen zum Zwecke der Veräußerung verwehrt werden würde, vom Gesetz her aber grundsätzlich möglich wäre. Die Kommunalaufsicht empfiehlt eine bereichsinterne Umorganisation (z.B. Bildung einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und Budgetierung).

und biologische Automation genannt. Zu einer kritischen Betrachtung des Konzeptes siehe HÖLTERMANN et al. (2000).

⁸⁶⁷ Eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung ist eine Einrichtung, die nach den Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung geführt wird, aber der Kultur, der Erholung und ähnlichen Zwecken dient (vgl. § 101 (4) Gemeindeordnung SH). Im Stadtwald werden solche Ziele unter anderem verfolgt. Die Begriffe eigenbetriebsähnliche Einrichtung und Eigenbetrieb werden im Folgenden synonym verwendet.

⁸⁶⁸ Bericht des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein (2001 S. 342). Es wird auch von Planungs- und Dokumentationsdefiziten gesprochen, diese „stehen im Gegensatz zum waldbaulichen Gesamteindruck des Stadtwaldes“ (Bericht des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein 2001 S. 336 f.). Der „Bereich Stadtwald“ wird als engagiert bezeichnet und setze die waldbaulichen Konzepte erfolgreich um.

- 18.10.2001: Die Bürgerschaft beauftragt den Bürgermeister, bis Januar 2002 ein beschlussfähiges Konzept zur Umwandlung des „Bereichs Stadtwald“ in eine Stiftung vorzulegen.
- 18.12.2001: Das Innerministerium Schleswig-Holstein (in seiner Funktion als Kommunalaufsicht und Genehmigungsbehörde) teilt dem Bürgermeister schriftlich mit, dass eine Einrichtung einer Stiftung rechtswidrig wäre (Begründung: entschädigungslose Einbringung des Waldvermögens in eine städtische Stiftung nach § 89 (3) und u. U. auch nach § 90 der Gemeindeordnung rechtswidrig).
- 11.01.2002: Ein vom Bereichsleiter „Stadtwald“ beauftragter Rechtsanwalt teilt schriftlich mit, dass die Gründung einer Stadtwaldstiftung nicht rechtswidrig sei.
- 07.02.2002: Die zuständige Senatorin informiert den Bereichsleiter Stadtwald, dass das Innenministerium Schleswig-Holstein im Dezember 2001 seine ablehnende Position zur Umwandlung in eine Stiftung mitteilte. Die Senatorin weist zudem auf die Empfehlungen der Gutachter (1994 und 1995) hin, eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung zu gründen. Dies soll bis zum 01.01.2003 vorbereitet werden.
- 21.02.2002: Der Unterausschuss fasst einstimmig die Empfehlung zur eigenbetriebsähnlichen Einrichtung.
- 25.04.2002: Die Bürgerschaft fordert den Bürgermeister auf, die Abstimmung mit den zu beteiligenden Stellen zügig voranzutreiben, um den „Bereich Stadtwald“ zum 01.01.2003 in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung umzuwandeln.
- Bis 19.08.2002: Satzungsentwurf in Zusammenarbeit mit der Beratungsfirma (Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) BDO und den Bereichen Beteiligungsverwaltung und Recht in Anlehnung an die Satzung „Gebäudereinigung Hansestadt Lübeck“ erstellt.⁸⁶⁹
- 05.11.2002: Beschlussvorlage für die Bürgerschaftssitzung mit ausführlichen Begründungen erstellt; Anmerkungen: Bereich Steuern empfiehlt eine Verschiebung der Umstellung auf den 01.01.04, um Fragen zur Gemeinnützigkeit und Steuerpflichtigkeit zu klären.

⁸⁶⁹ 19.08.2002: Gespräch des Leiters des „Bereichs Stadtwald“ mit zwei Mitarbeitern des Fachbereichs Controlling und dem BDO Berater über die Satzung.

- 06.11.2002: Beschlussvorlage im Senat abgelehnt, mit der Begründung, dass die finanziellen Auswirkungen nicht beschrieben worden seien. Vom Bürgermeister wurde die Beschlussvorlage in einen Bericht umgewandelt, der am 21.11. im Umweltausschuss behandelt wird.
- 21.11.2002: Der Umweltausschuss fordert den Bürgermeister auf, die Bildung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung termingerecht zum 01.01.2003 vorzunehmen und für die nächste Bürgerschaftssitzung eine entsprechende Vorlage zu erstellen.
- 22.11.2002 Der Bürgermeister teilt dem Bereichsleiter Stadtwald und am 25.11.2002 der SPD-Fraktion mit, dass die BDO Bedenken gegen die Einrichtung einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Stadtwald Lübeck geäußert hat, weil zusätzliche Kosten entstünden und die wirtschaftliche Situation nicht verbessert würde.
- 26.11.2002: Die BDO teilt mit, keine Stellungnahme dahingehend abgegeben zu haben, dass von einer Gründung Abstand zu nehmen sei; im Übrigen verweisen sie auf die vorhandenen Organisationsgutachten.
- Am 28.11.2002 erscheint in den „Lübecker Nachrichten“ eine Mitteilung; der Bürgermeister habe im Hauptausschuss erklärt, „dass die Stadt beim Eigenbetrieb womöglich nicht sparen, sondern draufzahlen würde. Das habe ein seriöser Wirtschaftsprüfer errechnet“ (Lübecker Nachrichten 2002).
- 28.11.2002: Die Bürgerschaft fordert den Bürgermeister einstimmig auf, im Januar einen Bericht über die Wirtschaftlichkeit einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung vorzulegen.
- 27.12.2002: Memorandum der BDO zur Einrichtung eines Eigenbetriebs bzw. einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung als eine sinnvolle Alternative und als eine mögliche Strategie, die wirtschaftliche Situation des städtischen Forstbetriebs zu verbessern.
- 13.01.2003: Schreiben der Kommunalaufsicht, dass diese für einen Gründungsbeschluss nicht die Vorlage einer Eröffnungsbilanz oder eines Wirtschaftsplans verlangt. Dargestellt werden müssen aber die finanziellen Auswirkungen für die Stadt.
- Zum 23.01.2003 zur Umweltausschusssitzung Beschlussvorlage erstellt (einschließlich Betriebssatzung und der Darstellung finanzieller Auswirkungen); durch fehlende Unterschrift der zuständigen Senatorin verschoben.

- 29.01.2003: Durch eine Unterzeichnung des Bürgermeisters in der Senatssitzung kann die Beschlussvorlage durch Dringlichkeitseinstufung dennoch in die Bürgerschaft gelangen.
- 30.01.2003: Der Dringlichkeitsbeschluss wird in der Bürgerschaftssitzung abgewiesen.
- 31.01.2003: Der Bürgermeister beauftragt den „Bereich Stadtwald“ mit der Erstellung eines Ablaufplans für die Erstellung einer Eröffnungsbilanz und eines Wirtschaftsplans bis zur Bürgerschaftssitzung am 19.06.2003.
- 05.02.2003: Ein Zeitplan und eine Aufgabenverteilung zum weiteren Vorgehen zur Einrichtung eines Eigenbetriebs wird erstellt und den beteiligten Bereichen mitgeteilt.
- 14.02.2003: Der Bereich Liegenschaften teilt mit, dass die Bewertung der entsprechenden Objekte nicht in 14 Tagen durchzuführen ist, sondern mindestens 6 Monate beansprucht.
- März/April 2003: Überlegungen zur Waldbewertungsmethode (Beratung durch die BDO und die Universität Freiburg); Eine Gründung wird nunmehr zum 01.10.2003 beabsichtigt.
- 03.04.2003: Bereich Finanzwirtschaft: Zuweisung von Restschulden für Vermögensanschaffungen des „Bereichs Stadtwald“ an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung. Seitdem stetiger Schriftverkehr zwischen Stadtbereich und Finanzwirtschaft zu diesem Thema. 08.07.2003: Korrektur des Betrags der Restschuld um 771.342, 61 € nach unten; die Richtigkeit der Zuweisung wird weiterhin vom „Bereich Stadtwald“ angezweifelt.
- 29.04.2003: Beschlussvorlage zur Bildung einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung zum 01.10.2003 (einschließlich Vorbericht, Wirtschaftsplan und Stellenübersicht).
- 06./07.05.2003: Es wird versucht die notwendigen Unterschriften der Senatorin zur überarbeiteten Beschlussvorlage zu erhalten, die am 14.05.2003 im Senat beraten werden soll: ohne Erfolg (aus Gründen der Nicht-Erreichbarkeit, Nicht-Zuständigkeit oder noch nicht fertig gestellter Unterlagen aus anderen Bereichen).
- 22.05.2003 und 07.08.2003: Im Umweltausschuss soll die Beschlussvorlage besprochen werden: verschoben (Restschuldenproblematik / Finanzwirtschaft).

- 15.08.2003: Entwurf einer Beschlussvorlage zur Umweltausschusssitzung (09.10.2003) an die verschiedenen Bereiche verschickt (eigenbetriebsähnliche Einrichtung zum 01.01.2004). Vorlage muss dazu bis zum 25.09.2005 von der Senatorin unterzeichnet werden. Am 24.09.2003: vom Bereich Steuern als nicht beschlussfähig bewertet; Aufforderung zur Anfertigung eines Wirtschaftlichkeitsvergleiches
- 04.09.2003: Im Umweltausschuss soll die Beschlussvorlage besprochen werden: verschoben
- 25.09.2003: Beschlussvorlage für den Senat am 01.10.2003 erstellt.
- 26.11.2003: Anfertigung des angeforderten Wirtschaftlichkeitsvergleichs Stadtwald (vom 28.11.2002). Neues Ziel: Beschlussvorlage am 10.12.2003 in den Senat; am 15.01.2004 in den Umweltausschuss.
- 27.11.2003: Beschlussvorlage vom Bereich Steuern als nicht beschlussfähig erklärt.
- Anfang 2004: Bestrebungen, den Lübecker Forst Ritzerau (ca. 670 ha) zu verkaufen, von Bürgerschaft abgelehnt.
- Januar 2004: Parallele kaufmännische Buchung zur Kameralistik; Einführung einer Kosten- Leistungsrechnung; Einrichtung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung zum 01.10.2004 geplant
- 01.05.2004: Neuer Senator für den Fachbereich Umwelt und damit für den „Bereich Stadtwald“
- 24.06.2004: Beginn der Erhebung der neuen Forsteinrichtung. Abschluss zum 30.09.2006 geplant.
- 2004: Der Bürgermeister lehnt weiterhin die Weiterleitung der Vorlage an die Bürgerschaft mit der Begründung ab, dass die Gründung einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung keine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bedeute.
- 21.04.2005: Der Umweltausschuss verlangt weiterhin einstimmig eine Beschlussvorlage in der Bürgerschaft.
Antrag an den „Bereich Stadtwald“, die wirtschaftlichen Konsequenzen der Gründung einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung darzustellen.
- 20.10.2005: Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen in Lübeck lädt ein zu einem Rathausgespräch: „Lübecker Waldstiftung“ – Perspektive für die wirtschaftliche Zukunft des Stadtwaldes?

7.4.5 Ergebnisse⁸⁷⁰

Die Verzögerungen bei der Entscheidung über die Einrichtung eines Eigenbetriebs ergaben sich vor allem durch Nichtweiterleitung von Vorlagen und fehlende Unterschriften durch die zuständige Senatorin, weil spezielle Formulierungen verändert werden sollten oder Stellungnahmen von Fachbereichen fehlten bzw. die Beschlussvorlage als nicht beschlussfähig beurteilt wurde (insbesondere der Bereiche „Finanzwirtschaft“, „Steuern“). Zudem verlangte man die Aufstellung eines Wirtschaftsplans, einer Eröffnungsbilanz und eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs, was zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen durch die Diskussion über die Zurechnung von Restschulden zur eigenbetriebsähnlichen Einrichtung führte. Ein weiterer Aspekt, der zu einem Stocken des Prozesses führte und führt, ist die Behauptung des Bürgermeisters, die Einrichtung eines Eigenbetriebs sei unwirtschaftlich, womit er die Nichtweiterleitung der Beschlussvorlage an die Bürgerschaft begründet. Während der „Bereich Stadtwald“ als Profraktion für den Eigenbetrieb (oder auch für die Stiftung) vor allem mit Unterstützung der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen aber auch von Mitgliedern anderer Fraktionen (u.a. den umweltpolitischen Arbeitskreisen der CDU und SPD) einzuschätzen ist, kann als Kontrafraktion der Bürgermeister, die ehemalige zuständige Senatorin sowie die Bereiche „Finanzwirtschaft“ und „Steuern“ identifiziert werden.

Die folgende Auswertung orientiert sich wieder an der Komponente des Entscheidungsrahmens.

Situationsvariablen und Organisationsstruktur – Eine Zustandsbeschreibung

Kategorien	Kenndaten	2002 ⁸⁷¹
Naturale Eigenschaften des Waldes	Forsteinrichtung	1994-2004 durch das Büro für angewandte Waldökologie; Flächen- und Stichprobenerhebung
	Forstbetriebs-fläche	4.610 ha (davon werden 655 ha für drei Stiftungen betreut)
	Jahreseinschlag	Hiebsatz: 3,33 Efm/ha
	Baumarten-zusammen-setzung	23 % Ei, 22 % Bu, 26% sonstiges Laubholz, 11 % Ki, 10 % Fi, 6 % Lã, 2 % Doug

⁸⁷⁰ Die folgende Darstellung lehnt sich an die entsprechende Vorgehensweise bei der Fallstudie Morbach an.

⁸⁷¹ Naturaldaten nach der Forsteinrichtung 1994.

	Vorrat	284 Vfm/ha
	Einschätzung der Ertragsfähigkeit des Betriebs	Die Standorte fördern das Baumwachstum aller heimischen Baumarten überdurchschnittlich gut
Heterogenität der Interessen des Prinzipals an der Res-source	Offizielle Ziele	<ul style="list-style-type: none"> • Umfangreiche waldbauliche Zieldefinition in dem Erläuterungsbericht zur Forsteinrichtung⁸⁷² • Zielvereinbarungen durch Produktkontrakte: <ul style="list-style-type: none"> o Produkt Waldwirtschaft und Waldentwicklung: <ol style="list-style-type: none"> 1. Einhaltung des Zuschussbudgets 2. Erfüllung des Konzepts der „Naturnahen Waldnutzung“ (Konzept 1995 von Bürgerschaft beschlossen) 3. Bereitstellung und Verkauf der in der Forsteinrichtung geplanten Holzmenge 4. Einnahmen aus Wildverkauf o Produkt Forstservice: <ol style="list-style-type: none"> 1. Bereitstellung von Erholungseinrichtungen im Umfang und Qualität entsprechend den Bedürfnissen der Bevölkerung (Orientierung an der Erhebung von 1999) und Veranstaltungen für die Öffentlichkeit entsprechend der Nachfrage 2. Erhaltung der Betreuungsqualität in den ausgewiesenen Naturschutzgebieten 3. Erfüllung erwerbswirtschaftlicher Nachfragen 4. Zuschussbudget soll einbehalten werden.
	Bürgerbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • 8 Jahre wurden Diskussionen mit der Lübecker Öffentlichkeit, insbesondere mit Umweltverbänden, dem Umweltamt und forstlich

⁸⁷² „Ziel der naturnahen Waldwirtschaft in Lübeck ist es .., das Produktionsziel Holz mit geringst möglicher ökologischer Eingriffsstärke und rationalisiertem Arbeitseinsatz aus den Wäldern zu erwirtschaften.“ Daher müsse man offene Ziele setzen, „die das, was durch natürliche Prozesse als Veränderung angenommenen Entwicklung auftritt ... mit einkalkuliert“ (STURM 1994 S. 41). Als langfristige Zielsetzung der Waldbewirtschaftung wird die Erhaltung, Vermehrung, Entwicklung und Nutzung multifunktionaler, naturnaher dynamischer Waldökosysteme genannt, um „diese als naturnahen Lebensraum möglichst aller Tier- und Pflanzenarten der heimischen Wälder und deren abiotischen Grundlagen zu sichern, möglichst alle Waldfunktionen auf jeder Fläche zur Verfügung zu stellen und nur in Ausnahmefällen zu Gunsten einer Funktion vorzunehmen, insbesondere zur Erzeugung des nachwachsenden Rohstoffes Holz in möglichst großer Sortenvielfalt zu sichern und unter strenger Beachtung des ökonomischen Prinzips zu nutzen, die Pflege und Bewirtschaftung unter Ausnutzung aller biologischen Rationalisierungsmöglichkeiten so natur- und menschengenügend wie möglich durchzuführen“ (Sturm 1994 S. 40). Zu den einzelnen Funktionen wird ausgeführt: Nutzfunktion: effiziente Risikostreuung, strenge Anwendung des ökonomischen Prinzips, volle Ausschöpfung von Rationalisierungsmöglichkeiten; Schutzfunktion: Zulassen von möglichst ungestörten natürlichen Prozessen und damit das Anwachsen von Naturnähe; Erholungsfunktion: gezielte Maßnahmen der Waldästhetik und der Wegführung und indirektes Fördern artenreicher Mischwälder. Zudem erfolgt eine detaillierte Auflistung von forstlichen Zielen (z.B. Vorratspflege), ökologischen Zielen (z.B. Zerfallphase zulassen) und sonstigen Zielen (z.B. ästhetischen Waldbau anstreben; STURM 1994 S.50 f.).

		<p>interessierten Bürgern geführt und 1994 das Konzept der „Naturnahen Waldnutzung“ vorgelegt. Durch dieses Konzept und die Zertifizierung bestehen gute Beziehungen zwischen der Stadt und verschiedenen Umweltverbänden.⁸⁷³</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einwohnerbefragung 1999 zur persönlichen Bedeutung (Mehrfachnennungen berücksichtigt): <ul style="list-style-type: none"> ○ 70% Wald als Erholungs- und Freizeitraum ○ 44% Wald als Ökosystem ○ 7 % Wald als Wirtschaftsfaktor
Regionales Umfeld		<ul style="list-style-type: none"> • alle Nachbarkommunen haben Wald • Einige lokale und regionale Sägewerke im Umkreis von 50 km • Viele aktive Umweltgruppen in der Region
Organisationsstruktur	Leitung	<p>Kommunaler Bereichsleiter (Forstamtsleiter) 5 Reviere mit 5 kommunalen Revierleitern 4 weitere Verwaltungsmitarbeiter (ein Büroleiter/ stellvertretender Betriebsleiter, ein forstlicher Sachbearbeiter im Innen- und Außendienst, 2 Verwaltungsbeamte bzw. -angestellte)</p>
	Organisationsform	<p>Regiebetrieb, geführt unter der Bezeichnung „Bereich Stadtwald“ (ehem. Forstamt); gehört zum Fachbereich „Umwelt, Sicherheit und Ordnung“</p>
	Ausschuss	<p>Fachausschuss „Umwelt, Sicherheit und Ordnung“ bestehend aus 15 Mitgliedern; beschließender Charakter</p>

Tabelle 88: Kenndaten des Forstbetriebs der Kommune Lübeck 2002⁸⁷⁴

Naturale Eigenschaften des Waldes: Nachdem die Bürgerschaft das Konzept der „Naturnahen Waldnutzung“ 1995 auf der Basis der 1994 erstellten Forsteinrichtung beschlossen hatte, wurde ein zweites Gutachten zur Organisationsform des Forstbetriebs erstellt, um die Auswirkungen des waldbaulichen Konzeptes zu berücksichtigen. Als Ergebnis wurde die Gründung einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung empfohlen. Außerdem wird eine Waldbewertung der Bestände von dem „Bereich Stadtwald“ angestrebt und Zeit für die Suche nach der geeigneten Methode investiert (mit Beratung der BDO und der Universität Freiburg).

Heterogenität der Interessen an der Ressource: Bei der Entwicklung des Waldnutzungskonzeptes waren verschiedene Interessengruppen der Kommune beteiligt, und es fanden öffentliche Diskussionen dazu statt. Das Konzept ist geprägt durch

⁸⁷³ Das Lübecker Konzept wurde 1996 von den Umweltorganisationen als ökologisch unbedenklich anerkannt und erhielt 1996 den Preis der Europäischen Papierindustrie für Umweltmanagement sowie 1998 die Auszeichnung für besondere Leistungen im 1. Naturschutzwettbewerb des Bundes und der Länder.

⁸⁷⁴ Eine vergleichende Tabelle, ähnlich wie für Morbach, ist aufgrund dessen, dass noch keine Änderung der Organisationsform erfolgt ist, nicht zweckmäßig.

die Annahme, dass eine ökologisch ausgerichtete Bewirtschaftung auch zu einem ökonomisch optimalen Ergebnis führt und damit Zielkonflikte zwischen den beiden Bereichen aufgehoben werden. Zudem wird dem Bereich der Servicefunktion, und dort vor allem der Öffentlichkeitsarbeit und den Erholungsfunktionen, ein hoher Stellenwert zugesprochen. Sowohl die Mitarbeiter des Forstbetriebs als auch der Bürgermeister heben die Bedeutung des Forstbetriebs für die Daseinsvorsorge hervor, der entsprechende Leistungen wirtschaftlich zu erbringen hat.

Regionales Umfeld: Der regionale Markt spielt bei den Überlegungen zum Wechsel der Organisationsform eine wichtige Rolle. Beispielsweise hätten aufgrund regional verstärkt auftretender Nachfrage nach Brennholz größere Gewinne realisiert werden können, wenn der Bereichsleiter die Möglichkeit gehabt hätte, kurzzeitig Personal zur Aufarbeitung einzustellen.

Lokale und regionale Sägewerke im Radius von 50 km werden vorrangig beliefert. Ein weiteres Auswahlkriterium ist die Zertifizierung der Betriebe.

Der Bürgermeister hat zudem die Möglichkeit angesprochen, auf lange Sicht den Betrieb in Kooperation mit einer Nachbarkommune zu führen, die ebenfalls über einen großen Wald und kommunales Personal verfügt - sei es in einem Dienstleistungsverhältnis oder in einer Kooperationsform.

Einflussfaktoren und institutionelle Elemente – Eine Interpretation

Wie auch beim Fall Morbach sollen durch die nachfolgende Tabelle einige der wichtigsten Bezüge der Einflussfaktoren hervorgehoben werden.

Häufigkeit und Humankapitalspezifität	Das Waldbaukonzept macht eine umfangreiche Kenntnis des Waldes notwendig. Der dauerhaften Bindung der Leitung des Forstbetriebs an die Stadt wird von allen Beteiligten anscheinend eine hohe Bedeutung beigemessen.
Unsicherheit und Risiko	Das Risiko der Naturereignisse soll durch waldbauliche Maßnahmen reduziert werden. Um das marktliche Risiko zu senken, werden Flexibilität und Rücklagenbildung eine hohe Bedeutung zugesprochen
Strategische Bedeutung	Von den Mitarbeitern des Forstbetriebs wird dem Wald eine hohe Bedeutung für die Daseinsvorsorge und die Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Stadt zugesprochen. Auch der Bürgermeister spricht von einer „enormen Bedeutung“ (5/4) des Waldes für die Großstadt, jedoch macht er diese Bedeutung nicht von dem Eigentum am Wald abhängig, sondern von dessen Vorhandensein, ungeachtet der Besitzverhältnisse.
Messbarkeit der Ergebnisse bzw. der Leistungserstellung	Dieser Komponente kann eine geringe Relevanz im Fall Lübeck zugesprochen werden.
Transaktionsatmosphäre	Die negative Transaktionsatmosphäre zwischen der Betriebsleitung und der Verwaltungsspitze sowie zwischen dem „Bereich Stadtwald“ und dem Bereichen „Steuern“ und „Finanzwirtschaft“ ist im Fall Lübeck anscheinend einer der wesentlichen Faktoren dafür, dass alle Organisationsreformbestrebungen bisher gescheitert sind.

Tabelle 89: Einflussfaktoren Fallstudie Lübeck

Institutionelle Elemente

1 Recht Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren:

- Zur Grundausrichtung siehe 7.4.4 Komponente „Heterogenität der Interessen an der Ressource“. Auf eine schriftliche Festlegung des strategischen Handlungsrahmens wurde verzichtet.
- Im Bereich des Waldbaus wurden ausführliche strategische Zieldiskussionen auch mit Interessengruppen geführt (siehe Tabelle 90). Auch für andere Bereiche bestehen Zielvorgaben, die jedoch trotz der Hinterlegung mit Maßstäben für den Grad der Zielerreichung eher oberflächlich sind.
- Von den meisten Mitarbeitern des Forstbetriebs war eine detaillierte Zielvorgabe durch die Kommune eher nicht gewollt mit der Begründung, weiterhin flexibel reagieren zu können.
- Eine Kontrolle der Sicherung der Qualität ist anscheinend über doppelte Zertifizierung, der Einbindung von Umweltgruppen und der Grundeinstellung des Betriebsleiters gewährleistet. Zur Sicherung der ökonomischen Effizienz wird

die Einführung eines transparenteren Rechnungswesens, der Mitgliedschaft im Testbetriebsnetz und dem Ausbau weiterer Controllinginstrumente angestrebt.

2 Verteilung der sonstigen Verfügungsrechte:

- Der Rücklagenbildung wird für den Forstbetrieb von betrieblicher und gutachterlicher Seite eine hohe Bedeutung für die wirtschaftliche Flexibilität zugesprochen, beispielsweise um Marktdepressionen zu vermeiden.
- Im Fall Lübeck wurden von der kommunalen Aufsichtsbehörde erhebliche Bedenken gegen die Einrichtung einer Stiftung Wald geäußert, weil dadurch das Verfügungsrecht über das Eigentum der Kommune dauerhaft entzogen würde.

3 Wohlfahrtsverluste durch externe Effekte in Abwägung mit den Transaktionskosten ihrer Internalisierung:

- Eine Internalisierung von externen Effekten im Sinne einer direkten monetären Entgeltung konnte nicht verzeichnet werden.
- Effekte zwischen kommunalen Bereichen und dem Forstbetrieb spielen bei der Argumentation pro und contra Eigenbetrieb eine wesentliche Rolle (siehe Komponente „Information“)
- Eher von untergeordneter Rolle sind Effekte zwischen einzelnen forstlichen Bereichen, da eine Trennrechnung nach Produkten bereits seit einigen Jahren erfolgt.

4 Marktliche Eigentumssurrogate durch Wettbewerb:

- Der Bürgermeister äußerte, dass im Hinblick auf die momentane Finanzsituation und die EU-Liberalisierungspolitik die Kommune wettbewerbsfähig sein müsse, auch gegenüber privaten Anbietern. Dies betreffe auch den Forstbetrieb (6/12, 7/1). Dies widerspricht dem Festhalten an den alten Rahmenbedingungen des Forstbetriebs, für den mehrere Gutachter zumindest eine Budgetierung empfohlen haben. Die Kalkulation von 87.700 € Mehreinnahmen für das

Jahr 2004⁸⁷⁵ beruhte auf zusätzlichen Vermarktungsmöglichkeiten, die sich ergeben hätten, wenn eine Budgetierung und mehr Flexibilität bei der Beschäftigung von Personal gegeben gewesen wären.⁸⁷⁶ Zudem wird als Maßstab für den Grad der Zielerreichung bei der Bereitstellung und dem Verkauf des Holzes die verkaufte Holzmenge zugrunde gelegt. Auf Marktdepressionen kann aufgrund der damit im Zusammenhang stehenden Einnahmevergabe nicht reagiert werden.

Bei der Ablehnung der Beschlussvorlagen wurde diese Argumentation vom Bürgermeister hingegen nicht aufgegriffen, sondern auf die höheren Gesamtausgaben hingewiesen, die aus der Zurechnung der Pensionsrückstellungen und der Restschulden resultieren (siehe Komponenten „Informationen“), woraus abgeleitet wurde, dass keine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit zu erwarten sei.

- Der Forstbetrieb ist bestrebt, Mitglied im Testbetriebsnetz von Schleswig-Holstein zu werden.⁸⁷⁷

5 Produktionskosten einer Organisationsänderung:

Auch für Lübeck wird eine Erfassung der Produktionskosten einer Organisationsänderung anscheinend eher als unzweckmäßig erachtet.

Im Rahmen der Fallstudie konnten seit Juli 2002 folgende Kostenpositionen erfasst werden:

Externe formale Produktionskosten:

- Beratung durch Wirtschaftsprüfungunternehmer bei der Erarbeitung der Beschlussvorlage: 10.000 €⁸⁷⁸

⁸⁷⁵ Quelle: Erläuterungsbericht zum Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und einem Regiebetrieb vom „Bereich Stadtwald“ 26.11.2003.

⁸⁷⁶ Aufgrund langer Entscheidungswege konnten entsprechende Einnahmen im Regiebetrieb nicht realisiert werden. Beispielsweise mussten am Ende des Wirtschaftsjahres bei nicht eingepplanten Aufträgen zunächst die notwendigen Mittel von der Kommune beantragt werden. Dies dauerte in der Regel 3-4 Wochen. In dieser Zeit wurden die Aufträge anderweitig vergeben.

⁸⁷⁷ Erste Daten wurden 2004 abgegeben. Eine Auswertung liegt noch nicht vor.

⁸⁷⁸ Quelle: Bericht Stadtwald 2003

Interne formale Produktionskosten:⁸⁷⁹

- Zuarbeit und Stellungnahmen der einzelnen beteiligten Bereiche (einschließlich Bürgermeisteramt) bei der Vorbereitung der Beschlussvorlage zur Eigenbetriebsgründung (siehe Abschnitt 7.4.1).⁸⁸⁰
- Sitzungsgelder für den Senat, den Umweltausschuss und die Bürgerschaft
- Arbeitszeit der zuständigen Senatorin bzw. des zuständigen Senators
- Arbeitszeit der Mitarbeiter des „Bereichs Stadtwald“ für:
 - o die Entwürfe der Beschlussvorlagen
 - o den Entwurf der Betriebssatzung, der relativ schnell in Anlehnung an die Satzung „Gebäudereinigung Hansestadt Lübeck“ erstellt werden konnte. Auf Hinweis einzelner Bereiche wurden dann jedoch häufig einzelne Formulierungen geändert.
 - o Die Entscheidung zur Methode der Waldbewertung.⁸⁸¹
 - o die Erstellung der Eröffnungsbilanz
 - o die Erstellung des Wirtschaftsplans
 - o die Erstellung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs
 - o Kommunikation mit den beteiligten Bereichen und Mitarbeitergespräche
 - o die Umstellung der Buchhaltung, wie im Folgenden dargestellt:

⁸⁷⁹ Ähnlich wie bei der Fallstudie Morbach konnte eine Erfassung der Kosten vom „Bereich Stadtwald“ und den anderen beteiligten Bereichen nicht erbeten werden, da dies zusätzlichen Arbeitsaufwand für die involvierten Personen bedeutet hätte. Nur für die Umstellung der Buchhaltung, die größtenteils intern durch den „Bereich Stadtwald“ durchgeführt wurde, konnte mit Hilfe der für die Buchführung zuständigen Mitarbeiterin eine Kostenkalkulation durchgeführt werden.

⁸⁸⁰ Die entsprechenden Kosten konnten nicht erfasst werden.

⁸⁸¹ Nach der Methode der Bundesfinanzverwaltung.

Sachkosten:	Betrag in Euro
Beschaffung und Installation einer kaufmännischen Buchhaltungssoftware	44.332
Beratung durch ein Wirtschaftsprüfungunternehmen ⁸⁸²	17.329
Fortbildung der Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter	2.797
Zwischensumme Sachkosten	64.458
Personalkosten:	
1 Stelle BAT IV a für 4 Monate zu 80 %	10.600
1 Stelle A 9 m.D. mit ca. 100 Stunden	2.039
Zwischensumme Personalkosten	12.639
Gesamtkosten	77.097

Tabelle 90: Kosten für die Umstellung der Buchhaltung⁸⁸³

Der in Lübeck ablaufende Prozess kann wohl eher als nicht typisch für die Entscheidungsfindung zur Änderung der Organisationsform bezeichnet werden. Wären von allen beteiligten Bereichen, einschließlich des Forstbetriebs, Zeiterfassungen der entsprechenden Tätigkeiten gemacht worden, so dürften diese Kosten sowohl im Vergleich mit anderen Kommunen als auch im Vergleich mit anderen Ausgliederungsprojekten überdurchschnittlich hoch liegen – zumal nach über zehn Jahren die Prüfaufträge der Bürgerschaft noch immer nicht vollständig durchgeführt wurden.

6 Beeinflussungskosten:

- Es ist anzunehmen, dass im Fall Lübeck Beeinflussungskosten sowohl durch den „Bereich Stadtwald“ als auch durch die Verwaltungsspitze verursacht worden sind, die nicht zuletzt die Produktionskosten der Organisationsänderung in

⁸⁸² Dieser Kostenpunkt könnte auch zu 6 „Beeinflussungskosten“ gezählt werden (siehe folgende Ausführungen im Haupttext).

⁸⁸³ Quelle: Berechnet durch die für die Buchführung zuständige Mitarbeiterin.

hohem Maße beeinflussen. Die Strategie, durch externe Berater diese Kosten einzudämmen, schlug fehl. Aufgrund einer weiteren Prüfung entstanden erneut Kosten; die Prüfung führte jedoch ebenfalls nicht zu einer Entscheidung (siehe Tabelle 90 Beratung durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen).

7/8 Absicherungskosten und sonstige Erhaltungskosten:

- Die Stadt hat die Einrichtung eines speziellen Werkausschusses abgelehnt, da sie bestrebt ist, die Anzahl ihrer Ausschüsse zu reduzieren. Würde ein Eigenbetrieb eingerichtet, würde der Umweltausschuss die Funktion des Werkausschusses übernehmen und somit keine zusätzlichen Kosten verursachen.
- Die laufenden Mehrkosten durch die Führung des Forstbetriebs als Eigenbetrieb werden auf 10.000 € kalkuliert für Kassen- und Kontoführung, Steuerberatung und Wirtschaftsprüfung.⁸⁸⁴

9 Verbleibende Wohlfahrtsverluste:

- Es kann davon ausgegangen werden, dass momentan Wohlfahrtsverluste aufgrund der Inflexibilität durch die Nicht-Nutzung marktlicher Eigentumssurrogaten hinzunehmen sind, da mögliche Einnahmepotenziale nicht genutzt werden (siehe Komponente „marktliche Eigentumssurrogate“).
- Die Motivation fast aller Mitarbeitern des „Bereichs Stadtwald“, eine Eigenbetriebsgründung voranzutreiben und sich nach der Einrichtung verstärkt für den Betrieb einzusetzen, wird von der Verfasserin auf der Grundlage der Mitarbeiterinterviews und der Beobachtungen bei Besuchen im Forstamt als sehr groß eingeschätzt. Einige Mitarbeiter haben viel Freizeit in die Vorbereitungen investiert. Jede Entscheidung der Stadt wurde mit Spannung verfolgt, Abweisungen von Beschlussvorlagen riefen persönliche Betroffenheit hervor. Entsprechende Motivationspotenziale der Mitarbeiter können seit Jahren nicht genutzt werden.

⁸⁸⁴ Quelle: Bericht Stadtwald 2003

10 Monetäre Anreize:

- Dieser Komponente kann keine besondere Relevanz zugeschrieben werden. Einzig kann die Anmerkung gemacht werden, dass der Bürgermeister die Einführung von monetären Anreizstrukturen im Rahmen der Reformen des öffentlichen Dienstrechtes in allen Bereichen für sinnvoll hält.

11 Informationen

- Effekte zwischen kommunalen Bereichen und dem Forstbetrieb spielen bei der Argumentation pro und contra Eigenbetrieb eine wesentliche Rolle: Während die Profraktion mit dem Gewinn an Transparenz durch die Leistungsabgrenzung zwischen den einzelnen kommunalen Bereichen argumentiert, führt die Kontrafraktion die aus den Zurechnungen von Pensionsrückstellungen und der Restschulden resultierenden erhöhten Kosten im Forstbetrieb als Argument gegen eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Betriebes an.
- Seit einigen Jahren erfolgt eine Trennung zwischen einzelnen forstlichen Bereichen, die vom „Zentralen Controlling“ der Stadtverwaltung festgeschrieben wurden und zu denen jährlich Produktkontrakte gebildet werden:
 1. Produkt Waldwirtschaft und Waldentwicklung
 - o Betreuung der Wälder nach dem Konzept der „Naturnahen Waldnutzung“
 - o Bereitstellung und Vermarktung von zertifiziertem Holz (die Vermarktung erfolgt eigenverantwortlich, aber mit Wertgrenze)
 - o Betreiben der Jagd (jährlich Jagdmöglichkeiten für ca. 200 Personen)
 2. Produkt Forstservice (alle Leistungen, die freiwillig bzw. auf Anforderung geleistet werden und über die Pflichten des Waldeigentümers hinausgehen)
 - o Bereitstellen von Erholungseinrichtungen und Durchführen von Lehrwanderungen, Veranstaltungen und sonstige Öffentlichkeitsarbeit (jährlich rd. 1.500 Besucher)
 - o Betreuung ausgewiesener Naturschutzgebiete (rd. 2.044 ha)
 - o Erbringen von Leistungen als Lohnunternehmer
 - o Verwalten von Pacht- und Mietobjekten (133 ha und 20 Wohnungen)
 - o Bewirtschaftung von Stiftungswäldern (655 ha)
 - o Erstellen und Verkaufen von Holzhofprodukten
 - o Verkauf von Weihnachtsbäumen und anderen Nebenprodukten

- Des Weiteren dient als Informationsgrundlage:
 - seit 2003: Laufender Soll-Ist-Vergleich, naturale Kennzahlen, 2 Zwischenberichte im Jahr
 - seit 2005: Kosten- und Leistungsrechnung; es erfolgt eine parallele Buchführung von Kameralistik und Doppik
 - Intensive Öffentlichkeitsarbeit

12 Etablierung von Kontrollorganen:

- Eine intensivere Diskussion über die Belange des Forstbetriebs erfolgt momentan im Unweltausschuss; manchmal werden in der Bürgerschaft Teildiskussionen geführt.
- Der Empfehlung des Bereichsleiters, einen eigenen Werksausschuss einzurichten, wurde nicht nachgekommen, weil die Stadt dabei ist, die Anzahl ihrer Ausschüsse zu reduzieren und keinen neuen Ausschuss mehr bilden wollte. Die Empfehlung sah vor, einen Ausschuss mit sieben Mitgliedern zu bilden: jeweils einen sachkundigen Bürger aus dem Bereich der Ökonomie, der Ökologie und des Sozialen (in Anlehnung an das FSC-System⁸⁸⁵) sowie vier Mitglieder der Bürgerschaft.

13 Externe Prüfer:

- Als externe Prüfer können vor allem genannt werden:
 - Kommunalaufsicht
 - Zentrales Controlling
 - Rechnungsprüfungsamt
 - Zertifizierungsunternehmen
- Für den Eigenbetrieb zusätzlich:
 - Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
 - Beteiligungscontrolling

⁸⁸⁵ Siehe Kapitel II 1.9.4.

14 Anwendung des Vertragsrechts:

- Produktkontrakte innerhalb der Verwaltung
- Vermarktungsverträge

15/16 Signale des Agenten und „sich-selbst-durchsetzende Verträge“:

- Diese Komponente wird als nicht relevant in der Fallstudie Lübeck eingeschätzt.

17 Werteorientierung Forst:

- Die Grundeinstellung des Bereichsleiters Stadtwald ist anscheinend durch ein eher ökologisch-soziales Nachhaltigkeitsverständnis geprägt (DG 2).⁸⁸⁶ Da die Kommune das Konzept der „Naturnahen Waldnutzung“ beschlossen hat, kann wohl davon ausgegangen werden, dass diese Grundeinstellung auch im Sinne der Kommune ist.
- Des Weiteren ließ sich ein stark ausgeprägtes forstliches Selbstverständnis des kommunalen leitenden Beamten ausmachen, der davon ausgeht, dass sich die Bürger mit „ihrem Förster“ identifizieren.

18 Werteorientierung Kommune:

- Dem Wald wird von den Akteuren eine hohe Wertschätzung in der Bevölkerung zugesprochen, und in diesem Zusammenhang spricht der Betriebsleiter wieder von einer „Identifikationskraft“ der Bürger mit ihrem Wald (2/24/3 DG2).
- Auch der Aspekt der Zugehörigkeit zur Kommune spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Der Bürgermeister spricht davon, dass die Leitung des Forstbetriebs dauerhaft an die Stadt gebunden sein sollte - auch um eine Identifikation der Betriebsleitung mit der Kommune sicherzustellen.

⁸⁸⁶ Diesem Verständnis liegt das Konzept der „Naturnahen Waldnutzung“ zugrunde, bei dem sich die Bewirtschaftung an den natürlich ablaufenden Prozessen auf 10% Referenzflächen, die aus der Bewirtschaftung genommen werden, orientiert und bei dem die ökologische Orientierung als eine zwingende Voraussetzung für erfolgreiche ökonomische Ergebnisse gesehen wird (zu Konzept vgl. Abschnitt 7.4.4).

- Eine Fixierung auf kommunale Grenzen ist nicht festzustellen; Kooperationen mit waldbesitzenden Nachbarkommunen werden seit Jahren realisiert. Eine Kooperation zur Betriebsleitung wird vom Bürgermeister als eine realistische Alternative in der Zukunft eingeschätzt.

19 Vertrauen:

- Betrachtet man das Vertrauensverhältnis zwischen den einzelnen Akteuren, so sind anscheinend zwei verschiedene Ausprägungen je nach Akteursgruppe festzustellen:
 - Das Verhältnis zwischen der Betriebsleitung und der Bürgerschaft kann als gut bezeichnet werden,
 - während das Verhältnis zwischen der Betriebsleitung und der Verwaltungsspitze sowie zu einzelnen Bereichen der Stadtverwaltung eher als schlecht zu bezeichnen ist.
- Es kann angenommen werden, dass das Verhältnis zwischen der Betriebsleitung und der Verwaltungsspitze schon seit Amtsantritt (2000) des Bürgermeisters ungünstig ist, da dieser den Stadtwald seit Amtsantritt verkaufen wollte, während der Betriebsleiter bestrebt war, dies zu verhindern. Man kann daraus folgern, dass der Bürgermeister daher wenig Interesse daran hatte bzw. hat, die schon vor seinem Amtsantritt begonnenen Bestrebungen, den Betrieb auszulagern, voranzutreiben. Es ist weiterhin anzunehmen, dass die „Boykottierungstaktik“ des Bürgermeisters das Verhältnis über die Jahre hinweg weiter verschlechtert hat. Ökonomische Aspekte treten in den Hintergrund, Machtgesichtspunkte scheinen eine Rolle zu spielen (siehe Abschnitt 7.4.4). Während von Seiten der Betriebsleitung das Verhältnis zwischen den beiden Akteuren als Problem erkannt wird (der Betriebsleiter reagierte mit Selbstkritik, Ärger, Resignation (DG 2), sehr ablehnend und sehr kritisch in Bezug auf das Verhalten des Bürgermeisters), weicht der Bürgermeister Fragen über die Bedeutung des Verhältnisses zwischen Betriebsleitung und Verwaltungsspitze aus und äußert statt dessen, dass Personalentscheidungen und Rechtsformentscheidungen nichts miteinander zu tun hätten.
- Zudem wird von der Verfasserin das Verhältnis zwischen dem „Bereich Stadtwald“ und den Bereichen „Steuern“ und „Finanzwirtschaft“ aufgrund des langjährigen erfolglosen Austauschs der Bereiche zur Erstellung der Beschlussvor-

lage für die Bürgerschaft und der Art der Kommunikation als ungünstig eingeschätzt.

20 Größeneffekte:

- Kooperationen mit waldbesitzenden Nachbarkommunen erfolgen seit Längerem beispielsweise bei Holzversteigerungen und zum Maschineneinsatz. Für die Betriebsleitung wird eine Kooperation vom Bürgermeister als eine realistische Alternative für die Zukunft eingeschätzt (siehe „Werteorientierung Kommune sowie 21 „Verbundeffekte“).

21 Verbundeffekte:

- Der „Bereich Stadtwald“ ist bestrebt durch sonstige Dienstleistungen für die Stadt, beispielsweise durch Ausgleichsmanagement oder Baumpflegemaßnahmen, vor allem im Sommer, Arbeitskapazitäten besser auszulasten.

22 Fördermittel:

- Diese Komponente war für den Fall Lübeck nicht relevant.

Ergänzende relevante Gesichtspunkte

Reformhemmnisse:

Dass der Bürgermeister den Reformprozess „blockiert“, lässt sich anhand von widersprüchlichen Aussagen während des Interviews mit dem Bürgermeister und dem in Abschnitt 7.4.4 dargestellten chronologischen Ablauf verdeutlichen.

1. „Wir haben dann ein externes Beratungsunternehmen eingeschaltet, das die Alternativen geprüft hat, also genau die Fragestellung geprüft hat: Wäre die Umgründung in einen Eigenbetrieb wirtschaftlich vorteilhaft? Dieser externe Consultant ist zu dem Ergebnis gekommen, dass keine Vorteile erkennbar sind. Damit war der Bürgerschaftsauftrag klar zu beantworten.“ 3/9

Chronologischer Ablauf: Die BDO teilt dem Bürgermeister am 26.11.2002 in einem Schreiben mit, keine Stellungnahme dahingehend abgegeben zu haben, dass von einer Gründung Abstand zu nehmen sei; im Übrigen verweisen sie auf die vorhan-

denen Organisationsgutachten. Das Memorandum der BDO (27.12.2002) hingegen bezeichnete die Einrichtung eines Eigenbetriebs bzw. einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung als eine sinnvolle Alternative und als eine mögliche Strategie, die wirtschaftliche Situation des städtischen Forstbetriebs zu verbessern.

2. *„Der Gedanke einer Stiftung ist unter meinem Vorgänger intensiv geprüft worden. Die Kommunalaufsicht hat da die Einbringung des Waldes in eine Stiftung mit der Begründung abgelehnt, dass damit der Bürgerschaft dauerhaft das Verfügungsrecht über dieses Eigentum entzogen wird.“* 6/8

Chronologischer Ablauf: Der Bürgermeister ist seit Mai 2000 in Lübeck im Amt. Am 19.06.2001 teilte die Kommunalaufsicht Kiel dem Bereichsleiter Stadtwald mit, dass das Innenministerium der Einrichtung einer Stiftung ablehnend gegenüber stehe. Am 18.10.2001 beauftragte die Bürgerschaft den Bürgermeister damit, bis Januar 2002 ein beschlussfähiges Konzept zur Umwandlung des „Bereichs Stadtwald“ in eine Stiftung vorzulegen. Am 18.12.2001 benachrichtigt das Innenministerium Schleswig–Holstein den Bürgermeister schriftlich, dass eine Einrichtung einer Stiftung rechtswidrig sei.

Die vom Bürgermeister angesprochene Prüfung erfolgte also in seiner Amtszeit.

Über die Gründe für das blockierende Verhalten des Bürgermeisters kann unter Heranziehen von einigen Hinweisen nur spekuliert werden:

- Die Kontrafraktion schätzt die Ausgliederung des Forstbetriebs tatsächlich als unwirtschaftlich ein und/ oder
- die Verwaltungsspitze mag eigene Ziele im Hinblick auf den Forstbetrieb verfolgen (Verkauf) und nutzt ihre Machtposition aus strategischen Gründen dazu aus, andere „Modelle“ zu verhindern und/ oder
- aufgrund des ungünstigen Verhältnisses zwischen der Betriebsleitung und dem Bürgermeister auf emotionaler Ebene mag von Seiten der Verwaltungsspitze keine Einigung angestrebt, sondern vielmehr deren einflussreiche Position demonstriert werden.

Der Fall Lübeck zeigt in jedem Fall, dass der Wald ein bedeutendes politisches Thema sein kann und es hat sich bestätigt, dass ein Bürgermeister eine sehr machtvoll Position in einer Kommune hat (vgl. Abschnitt 1.4.2).

Fehlende Kenntnis über alternative Möglichkeiten:

Auch im Fall Lübeck wird deutlich, dass die Kenntnis über alternative Möglichkeiten der Betriebsleitung begrenzt sind.⁸⁸⁷

7.5 Bedeutung der Ergebnisse für die Komponenten des Entscheidungsrahmens

In Anlehnung an die Vorgehensweise bei der Auswertung der Gruppendiskussionen und der problemzentrierten Interviews (Abschnitt 5.4. und 6.3.) werden in der folgenden Tabelle die einzelnen Komponenten inhaltlich und praxisorientiert nach den Kriterien Relevanz und Differenziertheit beurteilt (siehe 5.4.).

Nr.	Komponenten	Bedeutung der Komponenten bei den Fallstudien	Resultierende Veränderungen für den Entscheidungsrahmen
1	Recht Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren (ZK)	Diese Komponente kann als relevant und differenziert bezeichnet werden. In beiden Fällen herrscht anscheinend Einigkeit über den strategischen Handlungsrahmen, ohne dies schriftlich zu fixieren. Während in Morbach der zuständige Sachbearbeiter bei der Operationalisierung der Ziele maßgeblich beteiligt ist, liegt in Lübeck diese Funktion überwiegend in der Hand des forstlichen Betriebsleiters. Das Kontrollrecht wird in beiden Fällen durch die Kommune wahrgenommen: in Morbach vor allem durch den zuständigen Sachbearbeiter und zum Teil durch den Bürgermeister; in Lübeck durch den zuständigen Senator und das zentrale Controlling. Während in Morbach die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten seitens der Kommune durch mehr Transparenz des Betriebsgeschehens noch ausgebaut werden sollen, wird diesem Aspekt in Lübeck von der Verwaltungsseite wohl eher eine untergeordnete Rolle zugesprochen; vielmehr ist der Betrieb selbst bestrebt, mehr Transparenz herzustellen.	
2	Verteilung der sonstigen Verfügungsrechte (VVR)	Die Verteilung der sonstigen Verfügungsrechte ist in beiden Fällen eine relevante und differenziert betrachtete Komponente. Während in beiden Fällen der Rücklagenbildung eine hohe Bedeutung für die Flexibilität des Betriebes zugesprochen wird, wird in Morbach außerdem die Erhaltung des Forstvermögens und die Regelung von Wildschäden angesprochen. In Lübeck wird zudem die Stiftung als Rechtsform kritisch bewertet, da dadurch die Verfügungsrechte der Stadt abgegeben würden.	Siehe hierzu Tabelle 81 zur Gruppendiskussion und zu den Interviews Komponente 2
3a	Wohlfahrtsverluste	Diese Komponente ist in beiden Fällen nicht relevant .	

⁸⁸⁷ Zu der Möglichkeit einen privaten Dienstleister einzusetzen äußerte sich der Bürgermeister zunächst ablehnend. Nach Erläuterung wurde diese Option jedoch als interessant empfunden

	durch externe Effekte in Abwägung mit den Transaktionskosten ihrer Internalisierung (eE)		
3b	Effekte zwischen kommunalen Bereichen und dem Forstbetrieb (kE)	Diese Komponente kann in beiden Fällen als relevant und differenziert eingestuft werden, um Transparenz des betrieblichen Geschehens herzustellen. In Lübeck werden die damit zusammenhängenden Zuweisungen zum Forstbetrieb von den Gegnern der Reorganisation jedoch als Gegenargument verwendet.	Siehe hierzu Tabelle 81 zur Gruppendiskussion und zu den Interviews Komponente 3c
3c	Effekte zwischen forstlichen Bereichen (fE)	Diese Komponente ist in beiden Fällen als relevant und mäßig differenziert zu betrachten. Obwohl eine Abgrenzung der einzelnen Produktbereiche als notwendig erachtet wird, ist die Problematik der Abgrenzung nicht thematisiert worden.	Siehe hierzu Tabelle 81 zur Gruppendiskussion und zu den Interviews Komponente 3c
4	Marktliche Eigentums-surrogate (MES)	Die Nutzung von marktlichen Eigentumsurrogaten ist relevant und kann als differenziert betrachtet bezeichnet werden. Die Relevanz wird von allen Akteuren hervorgehoben und auch nach Wegen gesucht entsprechend zu handeln, abgesehen von der Verwaltungsspitze in Lübeck.	
5	Produktionskosten einer Organisations-änderung (PkO)	Diese Komponente kann als mäßig relevant aber differenziert betrachtet eingestuft werden. Es können zwar unterschiedliche Arten von Kosten festgestellt und auch genauer betrachtet werden (siehe hierzu Tab. 81 Aspekt 5); eine Erfassung wird von allen Akteuren in Bezug auf die übliche Praxis und aus Motivationsgründen als wenig zweckmäßig betrachtet.	Siehe hierzu Tabelle 81 zur Gruppendiskussion und zu den Interviews Komponente 5.
6	Beeinflussungskosten (BE)	Diese Komponente ist im Fall Lübeck relevant und ist als differenziert zu betrachten.	Siehe hierzu Tabelle 81 zur Gruppendiskussion und zu den Interviews Komponente 6; Der Fall Lübeck zeigt, dass die Beeinflussungskosten auch einen verwaltungsseitigen Ursprung haben und erheblich sein können.
7	Absicherungskosten (AK)	Die Absicherungskosten sind mäßig relevant und werden als differenziert betrachtet. Bei Morbach spielt in diesem Zusammenhang die Komponente „Vertragsrecht“ eine Rolle.	Siehe hierzu Tabelle 81 zur Gruppendiskussion und zu den Interviews Komponente 7

8	Sonstige Erhaltungskosten (B)	Diese Komponente ist mäßig relevant und mäßig differenziert .	Siehe Komponente 7
9	Verbleibende Wohlfahrtsverluste (VW)	„Verbleibende Wohlfahrtsverluste“ können als relevant und differenziert beurteilt werden. Es können folgende Kriterien zur Einschätzung von Wohlfahrtsverlusten ergänzt werden: <ul style="list-style-type: none"> • Mitfinanzierung staatlicher Beamter in Rheinland-Pfalz • Ungenutzte Motivationspotenziale 	Siehe hierzu Tabelle 81 zur Gruppendiskussion und zu den Interviews Komponente 9
10	Monetäre Anreize (MA)	Monetäre Anreize sind mäßig relevant und undifferenziert . Sie werden in Lübeck in Erwägung gezogen.	
11	Informationen (Info)	Diese Komponente ist relevant und wird als differenziert eingeschätzt. Während in Morbach informellen Informations- und Kommunikationswegen eine große Bedeutung zukommt, erscheinen in Lübeck formelle Wege vorrangig genutzt zu werden, persönliche Kontakte zwischen Bürgermeister und Betriebsleiter sind sehr selten.	
12	Etablierung von Kontrollorganen (Org)	Diese Komponente ist als relevant und wird als differenziert einzustufen. Dabei wird in Morbach der Besetzung des Werkausschusses mit sachkundigen Mitgliedern vom Bürgermeister eine besondere Bedeutung zugesprochen. In Lübeck wird diese Bedeutung vom Betriebsleiter hervorgehoben, von der Stadt aus Kostengründen jedoch nicht umgesetzt.	
13	Externe Prüfer (ExP)	Diese Komponente ist für Morbach mäßig relevant und undifferenziert , sie bezieht sich auf die weitere Unterstellung unter das Forstamt. Für Lübeck ist die Komponente relevant und differenziert . Verschiedene Arten werden benannt.	Siehe hierzu Tabelle 81 zur Gruppendiskussion und zu den Interviews Komponente 13
14	Anwendung des Vertragsrechts (VR)	Das Vertragsrecht ist eine relevante und mäßig differenzierte Komponente. Sie wird im Zusammenhang mit der Gestaltung des Verhältnisses zu Privaten und der Vermarktung, in Lübeck zudem im Zusammenhang mit Verwaltungskontrakten angesprochen.	
15	Signale des Agenten (Si)	Diese Komponente ist in beiden Fällen nicht relevant .	
16	Sich-selbstdurchsetzende Verträge (SdV)	Diese Komponente ist in beiden Fällen nicht relevant .	
17	Werteorientierung Forst (WOf)	Diese Komponente ist für den Fall Lübeck in Bezug auf die Grundeinstellung des Betriebsleiters als kommunaler Beamter relevant und differenziert .	

18	Werteorientierung Kommune (WOk)	Diese Komponente kann als relevant und als differenziert eingeschätzt werden. Den Aspekten „Zugehörigkeit“ zu und Identifikation mit der Stadt wird in beiden Fällen von allen Akteuren eine hohe Bedeutung beigemessen. Eine Fixierung auf kommunale Grenzen ist in beiden Fällen nicht festzustellen.	
19	Vertrauen (V)	Das Verhältnis zwischen der Verwaltungsspitze und dem Betriebsleiter kann als relevant und differenziert bezeichnet werden. Ein fehlendes Vertrauensverhältnis ist im Fall Lübeck ein wesentlicher Grund für das Stocken der Organisationsreform.	
20	Größeneffekte (GE)	Größeneffekte sind relevant und mäßig differenziert . Sie werden grundsätzlich positiv eingeschätzt, sowohl für die Beschäftigung der Betriebsleitung als auch für die Holzvermarktung. In Morbach wirkt die indirekte Subventionierung durch die Landesforstverwaltung als Hemmnis.	
21	Verbundeffekte (VE)	Diese Komponente ist mäßig relevant und mäßig differenziert . Nischenbildung und neue Geschäftsfelder werden als anstrebenswert erachtet.	
22	Fördermittel (Fö)	Nur in Morbach ist diese Komponente mäßig relevant und mäßig differenziert in Bezug auf die indirekte Subventionierung durch die Landesforstverwaltung.	
23	Naturale Eigenschaften des Waldes (EW)	Die Kenntnis der natürlichen Eigenschaften des Waldes können für beide Fälle als relevant und die Aussagen als differenziert eingestuft werden. Eine besondere Bedeutung im Rahmen der Reorganisation kann neben der Forsteinrichtung der Waldbewertung und den Fragen: „ob und wie“ beigemessen werden.	
24	Heterogenität der Interessen an der Ressource (HI)	Die Kenntnis der Ziele der Kommune ist in beiden Fällen eher als mäßig relevant und mäßig differenziert zu beurteilen. Die Ziele werden zwar als Grundlage zur Reorganisation herangezogen, jedoch spielt die Heterogenität der Ziele dabei eher eine untergeordnete Rolle.	Es stellt sich die Frage, ob Kenntnis der Ziele sowie deren Rangordnung als eine Basis für die Entscheidungsfindung in der Praxis nicht zweckmäßiger ist, als das Maß der Heterogenität der Ziele (siehe Tab. 81 zur Gruppendiskussion).
25	Regionales Umfeld (RU)	Das regionale Umfeld ist in beiden Fällen bei den Reorganisationsüberlegungen relevant und wird als differenziert betrachtet eingestuft. Wichtige Bereiche dabei sind: die Holzvermarktungsstrategie, der Einsatz privater Dienstleister und Kooperationsüberlegungen.	
26	Häufigkeit und Humankapital-spezifität (HH)	Diese Komponente kann als mäßig relevant und mäßig differenziert eingestuft werden. Benannt wurden die Dauer der Betriebszugehörigkeit und die Ressourcenkenntnis der wichtigsten Akteure.	

27	Unsicherheit und Risiko (UR)	Diese Komponente kann in Bezug auf die äußere Unsicherheit und das betriebliche Risiko als relevant und differenziert beurteilt werden; in Bezug auf die innere Unsicherheit und das moralische Risiko eher als mäßig relevant und undifferenziert. Bei der Fallstudie Morbach wurde die Zugehörigkeit zur gleichen Einheit als ein wichtiger Faktor benannt, damit der Betriebsleiter im Sinne der Kommune handelt.	
28	Strategische Bedeutung (SB)	Die strategische Bedeutung des Waldes ist in beiden Fällen relevant und differenziert . Während in Morbach die strategische Bedeutung im Hinblick auf den weiteren Ausbau der Energielandschaft gesehen wird, wird in Lübeck die strategische Bedeutung eher im Hinblick auf die Sozialfunktionen und die Identifikation der Bevölkerung gesehen.	Je nach Situation des Betriebes von Bedeutung. Der Bürgermeister von Lübeck sieht keinen Zusammenhang zwischen strategischer Bedeutung und dem Eigentum am Wald.
29	Messbarkeit der Ergebnisse bzw. der Leistungserstellung (Mess)	Diese Komponente war in beiden Fällen, abgesehen vom transparenten Rechnungswesen, nicht relevant .	Die Messbarkeit von Leistungen oder von Ergebnissen ist anscheinend sowohl von betrieblicher Seite als auch von der Verwaltungsseite kein operationaler Faktor, der bei der Entscheidungsfindung eine Rolle spielt.
30	Transaktionsatmosphäre (Tatmos)	Die Transaktionsatmosphäre ist in beiden Fällen relevant und ist als differenziert eingeschätzt. Während in Morbach die positive Atmosphäre die Reorganisationsbestrebungen begünstigen, ist in Lübeck die negative Atmosphäre einer der wesentlichen Gründe für das Stocken der Reorganisationsbestrebungen.	

Tabelle 91: Bedeutung der Ergebnisse (Fallstudien) für die Komponente des Entscheidungsrahmens

Beide Fallstudien haben gezeigt, dass die personenabhängigen Einstellungen der maßgeblichen Akteure eine wichtige Rolle bei der Entscheidungsfindung spielt. Während in Morbach der persönliche Führungsstil des Bürgermeisters sowie das Engagement des zuständigen Sachbearbeiters treibende Kräfte für die Reorganisationsbestrebungen für den Forstbetrieb waren, konnten im Fall Lübeck die ablehnende Haltung der Kontrafraktion in Verbindung mit der Machtposition der Verwaltungsspitze als Reorganisationshemmnisse identifiziert werden.

8 Zusammenfassung und Schlussfolgerung: Zusammenspiel der Ergebnisse

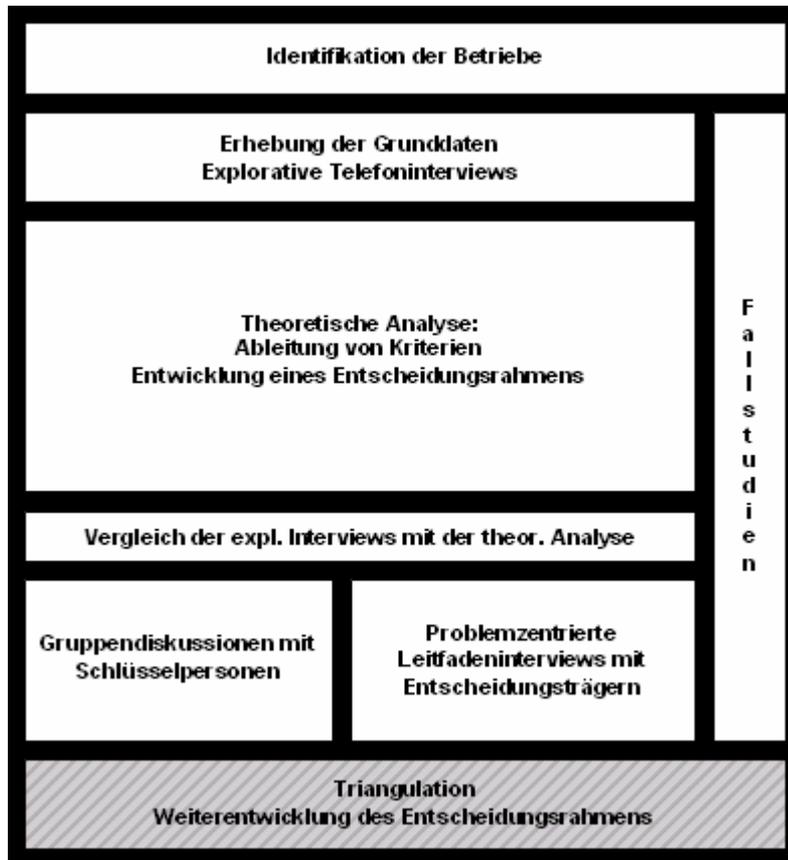


Abbildung 33: Bedeutung und zeitliche Abfolge der einzelnen Forschungsbereiche: Modifizierung des Entscheidungsrahmens anhand der Triangulationsresultate

8.1 Die Triangulation

8.1.1 Methodik der Triangulation allgemein

Eine Triangulation ist die multimethodische Untersuchung eines Phänomens.⁸⁸⁸ Es werden verschiedene Formen von Triangulation unterschieden.⁸⁸⁹ Stärkste Beachtung findet die Triangulation von Methoden. Dabei unterscheidet DENZIN (1978) zwischen der Triangulation innerhalb einer Methode durch die Anwendung verschiedener Techniken („within-method“; z.B. bei der teilnehmenden Beobachtung) und zwischen verschiedenen Methoden („between-method“). Bei letzterer sollte an unterschiedlichen Perspektiven oder auf verschiedener Ebene angesetzt werden (vgl. FIELDING/FIELDING 1986). FLICK (2004b S. 41) nennt als Methoden auf unterschiedlichen Ebenen beispielsweise die Kombination einer Einzelmethode wie das Interview, kombiniert mit einer zweiten Methode wie die Beobachtung oder Interaktionsanalyse einschließlich der Gruppendiskussion, durch ihren erweiterten interaktiven Kontext.⁸⁹⁰

⁸⁸⁸ Eine ausführliche Definition siehe FLICK (2004b S. 12).

⁸⁸⁹ Zu einem Überblick siehe FLICK (2004b S. 13 ff.): Daten-Triangulation, Investigator Triangulation, Theorien-Triangulation, Triangulation von Methoden.

⁸⁹⁰ FLICK (2004b S. 41) negiert hingegen den Anspruch einer Triangulation, wenn es sich um zwei unterschiedliche Interviewtypen wie das narrative und das leidfadengestützte Interview handelt.

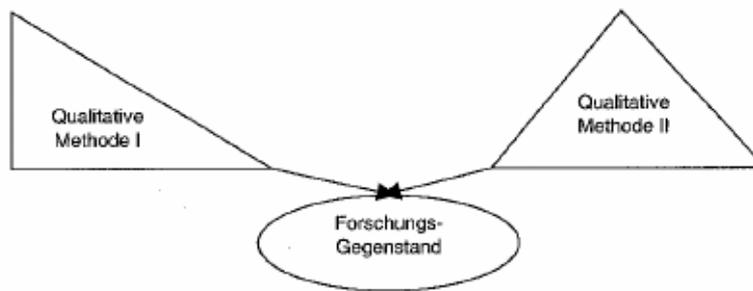


Abbildung 34: Triangulation verschiedener qualitativer Methoden (aus FLICK 2004b S. 41)

Die Triangulation wurde zunächst mit dem Ziel eingesetzt, die Ergebnisse einzelner Methoden zu validieren, d.h. Messartefakte auszuschließen, da von multiplen und unabhängigen Methoden nicht die gleichen Schwächen oder Verzerrungspotenziale erwartet werden.⁸⁹¹ Zunehmend erlangt die Triangulation jedoch zur Anreicherung und Vervollständigung der Erkenntnisse und der Überschreitung der Erkenntnismöglichkeiten der Einzelmethoden an Bedeutung. „Triangulation wird damit weniger zu einer Strategie der Validierung der Ergebnisse und Vorgehensweisen als zu einer Alternative dazu ..., die Breite, Tiefe und Konsequenz im methodischen Vorgehen erhöht.“⁸⁹² Ziel ist es, ein möglichst geschlossenes Bild der Untersuchungseinheit und Informationen zu erhalten, die der Forscher unter Anwendung nur einer der Methoden nicht erhalten hätte (LAMNEK 1995b S. 24). Dazu können die „Ergebnisse der verschiedenen Perspektiven .. verglichen werden, .. Stärken und Schwächen der jeweiligen Analysewege .. [aufgezeigt] und schließlich zu einem kaleidoskopartigen Bild zusammengesetzt werden (Köckeis-Stangl 1980)“ (nach MAYRING 2002 S. 148).

⁸⁹¹ Vgl. LAMNEK (1995a S.249 f.). „Anwendung verschiedener Forschungstechniken mit unterschiedlichem Gültigkeitsbereich [erlaubt] eine gegenseitige Neutralisierung von Fehlerquellen selbst bei einzelnen in sich fehlerhaften Verfahren“ (ALEMAN/ORTLIEB 1975 S. 170). LAMNEK (1995b S. 25) nennt außer dem Ausmerzen erkannter Fehler auch die Prophylaxe gegen unerkannte Fehler (LAMNEK 1995b S. 25).

Messartefakte sind ungeplante und verzerrende Einflussfaktoren sowie Befunde, die durch die Methode produziert werden (LAMNEK 1995a S. 395).

⁸⁹² FLICK (2004a S. 332 siehe auch dortige Literaturangaben).

8.1.2 Anwendung der Methodentriangulation in der vorliegenden Arbeit

In der vorliegenden Arbeit wird die between-Methode angewendet. Die spezifische und zusätzliche Erkenntnisabsicht, die durch die Triangulation erreicht werden soll, resultiert aus der Kombination verschiedener Methoden, mit denen die Perspektiven verschiedener Untersuchungsgruppen erfasst werden. Die Perspektive der Betriebsleiter ist wichtig, da sie über forstliches Fachwissen verfügen und die Zweckmäßigkeit der Komponenten in Bezug auf die betrachtete Ressource einschätzen helfen können. Die Perspektive der Entscheidungsträger der Kommunen ist notwendig, da diese die Komponenten in Bezug auf politische Entscheidungsprozesse beurteilen können. Durch die Fallstudien ist es zudem möglich, weitere relevante Akteure mit einzubeziehen.⁸⁹³

Die unterschiedlichen Methoden wurden entsprechend gewählt, da sie eine gegenseitige Ergänzung von zu erhebenden Aspekten erwarten lassen. Der Einsatz problemzentrierter Leitfadeninterviews erschien von der Durchführung her zweckmäßig, da wohl nicht erwartet werden konnte, dass mehrere Entscheidungsträger sich bereit erklären würden, zu einer Gruppendiskussion zusammenzukommen. Eine entsprechende Bereitschaft konnte vielmehr von den Betriebsleitern erwartet werden. Die Methode der Gruppendiskussion bot die Möglichkeit, durch die gegenseitige Animation weitergehende Informationen zu generieren als dies bei Einzelinterviews möglich gewesen wäre. Die Fallstudien ermöglichten es zudem Prozesse über einen längeren Zeitraum zu verfolgen und die Ergebnisse daraus durch verschiedene Zugangsquellen zu fundieren. Die Methoden wurden aus praktischen Gründen parallel zueinander angewendet: die Fallstudien zogen sich ohnehin über den gesamten Untersuchungszeitraum hin, die Gruppendiskussionen und Leitfadeninterviews wurden mit Rücksicht auf die knappe Zeit der Akteure und mit einem möglichst Ressourcen sparenden Reiseplan durchgeführt. Die Auswertung der einzelnen Methoden erfolgte inhaltlich getrennt voneinander, um eine methodische Exaktheit zu ermöglichen. Erst im Anschluss wurden die einzelnen Ergebnisse im Rahmen der Triangulation aufeinander bezogen (siehe Abschnitt 8.4).⁸⁹⁴ Um einen entsprechenden Bezug zu ermöglichen, wurden aus den zu prüfenden Kom-

⁸⁹³ Bei den Fallstudien handelt es sich um eine within-Methode der Triangulation. Zur Triangulation in Fallstudien siehe FLICK (2004b S. 88).

⁸⁹⁴ Zur zeitlichen Sequenzierung einer Triangulation siehe FLICK (2004b S. 89 f.).

ponenten 11 Themenbereiche gebildet, die als Grundlage für die Formulierung der Leitfragen für die Gruppendiskussionen und die Leitfadeninterviews mit Entscheidungsträgern dienten, um Anhaltspunkte für eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse der beiden Methoden zu erhalten.⁸⁹⁵ Beide Methoden fanden auch Eingang in die Fallstudien. Zudem wurden ähnliche Auswertungsmethoden durchgeführt.⁸⁹⁶ Die Darstellung der einzelnen Ergebnisse jeder Methode in Tabellenform und der jeweiligen Bewertung der einzelnen Komponenten anhand der Kriterien, Relevanz und Differenziertheit macht einen direkten Vergleich möglich (siehe im Folgenden Tabelle 93).

8.1.3 Methodendiskussion

Die Anwendung von Methoden der qualitativen Sozialforschung setzt eine **methodologische Offenheit** der Forscherin voraus. „Sie impliziert, dass kein grundsätzlicher und genereller Prioritätenanspruch der einen gegenüber der anderen Methodologie geltend gemacht wird“ (LAMNEK 1995a S. 249).⁸⁹⁷ Dieser Anspruch wurde durch die getrennte Durchführung und Auswertung, durch die ausführliche Darstellung zu den einzelnen Methoden (Abschnitt 5, 6, 7) und die gleichwertige Behandlung der Ergebnisse bei der Synopse (Abschnitt 8.4.) erfüllt.⁸⁹⁸

Die Offenheit bringt jedoch ein Interpretationsproblem mit sich, da eine multimedische Untersuchung zu drei **verschiedenen Ergebnissen** führen kann: zu übereinstimmenden, zu sich ergänzenden und zu widersprüchlichen Ergebnissen (LAMNEK 1995b S. 215 f.). Stimmen die Ergebnisse überein, kann trotzdem nicht von deren Richtigkeit ausgegangen werden, auch wenn die Wahrscheinlichkeit, dass die gleichen Ergebnisse bei zwei unterschiedlichen Erhebungsmethoden falsch sind, eher gering ist. In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass, auch wenn die Ergebnisse auf Erfahrungswerten und dem subjektiv vermittelten Wissen der Akteure beruhen, empirische Ergebnisse nicht die tatsächliche Wirklichkeit widerspiegeln, sondern eine durch den theoretischen Zugang und die Erhe-

⁸⁹⁵ Zur Zuordnung der theoretischen Komponenten zu den Themenbereichen siehe Anhang 13.

⁸⁹⁶ Siehe Abschnitt 5.2.5, 6.1.5 und 7.2.3.

⁸⁹⁷ Vgl. hierzu auch FLICK (2004b S. 26, 100).

bungssituation beeinflusste Wirklichkeit. Zudem gilt zu beachten, dass durch die unterschiedliche Betrachtungsweise bei der Interpretation der Ergebnisse der Triangulation auch unterschiedliche Teilaspekte des „Sachverhaltes“ betont wurden. Das Problem der unterschiedlichen Ergebnisse wird in dieser Arbeit relativ, da sich die Ergebnisse durch die unterschiedlichen Zugangsperspektiven ergänzen und eine Hilfestellung für notwendige Modifikationen des Entscheidungsrahmens bieten; d.h., unterscheiden sich die Ergebnisse, so gibt dies Hinweise darauf, dass die unterschiedlichen Akteure die Situationen unterschiedlich wahrnehmen und auch unterschiedlich handeln und dies im Entscheidungsrahmen berücksichtigt werden muss. Zudem weist FLICK (2004b S. 25) im Gegensatz zu LAMNEK (1995 S. 215 s.o.) darauf hin, dass eine Triangulation nicht übereinstimmende oder einander widersprechende „Abbildungen des Gegenstandes“ liefert, sondern unterschiedliche Konstruktionen eines Phänomens zeigt.⁸⁹⁹

Bei der Darstellung der Triangulationsstudie ist es notwendig, „dass die verschiedene (sic!) methodischen Vorgehensweisen für sich genommen transparent gemacht werden, dass weiterhin nachvollziehbar wird, wie die Triangulation konkret angewendet wurde und dass Beispiele für die Verknüpfung etwa von Ergebnissen gegeben werden. Schließlich sollte aus der Darstellung deutlich werden, warum die Triangulation eingesetzt wurde und warum sie angemessen bzw. notwendig war“ (FLICK 2004b S. 96). Durch die ausführlichen Darstellungen der einzelnen Methoden in Durchführung, Auswertung und Ergebnispräsentation dürfte die **Transparenz** des Vorgehens gewährleistet sein. Die **Darstellung der Verknüpfung** der Ergebnisse erfolgt in Abschnitt 8.2. und 8.3. Die **Begründung**, warum unterschiedliche Perspektiven und unterschiedliche Methoden im Kontext der Arbeit notwendig waren, wurde in Abschnitt 8.1. gegeben.

Die **Generalisierung** von Ergebnissen aus qualitativen Studien ist zudem eine viel diskutierte Problematik der empirischen Sozialforschung.⁹⁰⁰ Der Entscheidungs-

⁸⁹⁸ Die explorative Vorstudie wurde hingegen nicht in die Triangulation mit einbezogen, da ein unterschiedlicher Erhebungsschwerpunkt zur Hauptstudie gesetzt war.

⁸⁹⁹ Tatsächlich divergente Ergebnisse verschiedener Methoden würden allerdings nach einer zusätzlichen theoretischen und/ oder auch empirischen Klärung verlangen (FLICK 2004b S. 49).

⁹⁰⁰ Ausführlich zur Repräsentativität und Generalisierbarkeit von Ergebnissen qualitativer Forschung siehe LAMNEK (1995a S. 187 ff.) sowie FLICK (2004a S. 336 ff.). Qualitativer

rahmen soll eine Hilfestellung für alle kommunalen Forstbetriebe in Deutschland geben, die sich die Frage nach der für ihren Betrieb geeigneten Organisationsstruktur stellen. Die theoretische Analyse, mit deren Hilfe der Entscheidungsrahmen abgeleitet wurde, war allgemein gehalten und nicht auf eine bestimmte Akteursgruppe beschränkt. Die Frage der Generalisierung bezieht sich somit auf die Einschätzung und Modifikation des Entscheidungsrahmens im Hinblick auf die empirischen Ergebnisse, bei denen nur die Betriebe einbezogen wurden, die in einer alternativen Organisationsstruktur geführt werden und die ausfindig gemacht werden konnten. Betrachtet man die allgemeinen Zielgruppen der Erhebungen, Betriebsleiter und Entscheidungsträger, so können diese als Repräsentanten einer größeren Gesamtheit gelten. Ihre Aussagen zu allgemeinen Sachverhalten im Kontext von Forstbetrieben und politischer Praxis dürften nur insoweit beeinflusst sein, als sie ihre Forstbetriebe selbst als „besondere“ Betriebe betrachten und Sachverhalte entsprechend positiv darstellen. Dies trifft allerdings eher auf die explorative Vorstudie zu, bei der explizit nach Einschätzungen der Akteure zum Betrieb gefragt wurde. In der Hauptstudie erfolgte vielmehr eine Befragung im Hinblick auf die Komponenten des Entscheidungsrahmens, deren Einschätzung unabhängig von der Bewertung der eigenen „Leistungen“ erfolgte. Zudem handelt es sich eben um einen Entscheidungsrahmen, d.h. die jeweiligen Akteure sollen die einzelnen Komponenten in ihrem ortsspezifischen Kontext selbst einschätzen und entsprechende Schlüsse ziehen.

8.2 Ergebnisse der Triangulation im Hinblick auf die Komponenten des theoretischen Entscheidungsrahmens

Die folgende Tabelle 93 zeigt die Beurteilung der einzelnen Komponenten (zuerst die institutionellen Elemente, dann die Situationsvariablen und schließlich die Einflussfaktoren) der jeweiligen Methode im Vergleich.⁹⁰¹ Zudem wird von der Verfasserin eine Einschätzung der vorrangig betroffenen Situationsvariablen und Einflussfaktoren vorgenommen, um den Zusammenhang mit den institutionellen

Forschung geht es um die Typenbildung und das Auffinden vom Allgemeinen im Besonderen (LAMNEK 1995a S. 192).

⁹⁰¹ r = relevant, mr = mäßig relevant, nr = nicht relevant; d = differenziert, md = mäßig differenziert, ud = undifferenziert

Elementen herzustellen und eine Beurteilung der Bedeutung der Situationsvariablen und Einflussfaktoren zu ermöglichen. Neben der Darstellung der aus der Synopse der drei Methoden resultierenden Veränderungen für den Entscheidungsrahmen werden inhaltliche Anmerkungen gemacht, die sich ebenfalls auf alle drei Methodenergebnisse beziehen.

Folgende Seiten:

**Tabelle 92 Beurteilung der Ergebnisse der Triangulation für die
Komponenten des Entscheidungsrahmens**

Komponente	Bedeutung der Komponenten im Rahmen der Triangulation				vorrangig betroffene	
	Gruppen- diskussion	Leitfaden Interviews	Fallstudien	Inhaltliche Anmerkungen	Situations- variablen	Einfluss- faktoren
Recht, Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren (ZK)	r/d	r/d	r/d	Sehr unterschiedliche Handhabung	EW, HI, RU	UR, SB, Tatmos
Verteilung der sonstigen Verfügungsrechte (VVR)	r/d	r/d	r/d	v.a. Rücklagenbildung, Risikoübertragung	EW, RU	UR, SB, Tatmos
Wohlfahrtsverluste durch externe Effekte in Abwägung mit den Transaktionskosten ihrer Internalisierung (eE)	mr/ud	mr/ud	nr	meist im Zusammenhang mit Wasser relevant	EW, HI, RU	SB, Mess
Effekte zwischen kommunalen Bereichen und dem Forstbetrieb (kE)	r/d	r/d	r/d	Transparenz, Erhaltung des Betriebsvermögens	HI	Mess

Resultierende Veränderungen für den Entscheidungsrahmen

Es sollte bei dieser Komponente zwischen der Festlegung eines strategischen Handlungsrahmens und operativer Ziele und der Kontrolle deren Erreichung unterschieden werden.

Auf diese Weise kann diese Komponente bei der Entscheidungsfindung besser Aufschluss über die Verbesserungsmöglichkeiten der kommunalen Steuerung im Sinne der spezifischen kommunalen Strategie und der Tiefe der Zielvorgabe geben.

Die Festlegung eines strategischen Handlungsrahmens erfolgt in den meisten Fällen explizit, zum Teil aber auch implizit, was kein Problem darstellt, wenn die Grundeinstellung der Betriebsleitung (WOf) und die Zielrichtung der Kommune übereinstimmen.

Die „Verteilung der sonstigen Verfügungsrechte“ wird als eine eigenständige Komponente ergänzt, da sonst wichtige Aspekte nicht berücksichtigt werden können. Dabei zeigte sich im besonderen Maße, dass eine Rücklagen-/Rückstellungsbildung im Hinblick auf die forstspezifischen Besonderheiten und im ortsspezifischen Kontext bedeutsam, aber in ihrer Ausgestaltung sehr unterschiedlich sein kann:

Rücklagenbildung für die Erhaltung des Forstvermögens (um beispielsweise in Kalamitätsfällen handlungsfähig zu bleiben)

Rücklagenbildung, um flexibler am Markt reagieren zu können

Rücklagenbildung für Wildschäden

Bildung von Rückstellungen, um entsprechend den forstspezifischen Rahmenbedingungen handeln zu können

Außerdem war in einem Fall die Übertragung des betriebswirtschaftlichen Risikos das dominante Kriterium bei der Organisationsentscheidung.

Von der Systematik her ist für die Erklärung der Komponenten die Theorie der Verfügungsrechte maßgeblich.

Diese Komponente ist nur in einzelnen Fällen relevant. Dies erklärt die Nicht-Relevanz dieser Komponente bei den Fallstudien. Sie erlaubt aber, beispielsweise in Bezug auf ein Wassereinzugsgebiet nach bisher nicht abgegoltenen Wirkungen des Waldes zu fragen.

Die jetzige Komponente „Effekte zwischen kommunalen Bereichen und Forstbetrieb“ wurde bei der Codierung zunächst als Untercode „Leistungsabgrenzung“ zum Obercode 11 „Informationen“ gebildet, wird aber aufgrund der Bedeutung dieses Aspekts für die Transparenz als eigenständige Komponente behandelt.

Von der Systematik her ist für die Erklärung der Komponenten die Theorie der Verfügungsrechte maßgeblich.

Komponente	Bedeutung der Komponenten im Rahmen der Triangulation				vorrangig betroffene	
	Gruppen- diskussion	Leitfaden Interviews	Fallstudien	Inhaltliche Anmerkungen	Situations- variablen	Einfluss- faktoren
Effekte zwischen forstlichen Bereichen (fE)	r/d	r/md	r/d	Transparenz, sehr unterschiedliche Handhabung	EW, HI	Mess
Marktliche Eigentums-surrogate (MES)	r/md	r/d	r/d	Flexibilität, Wettbewerbsfähigkeit	EW, RU	HH, UR, SB
Produktionskosten einer Organisationsänderung (PkO)	mr/md	mr/md	mr/d	eher als reformhinderlich eingeschätzt	EW	Mess, UR
Beeinflussungskosten (BE)	mr/ud	r/ud	r/d (L)	können erhebliche Größen annehmen	EW, HI	UR, Mess, HH, SB, Tatmos
Absicherungskosten (AK)	mr/md	mr/md	mr/md	v.a. für das zuständige Betriebsgremium, Kommunikation, Vertragsgestaltung, Wirtschaftsprüfung, informelle Kommunikation	EW, HI	UR, Mess, SB, Tatmos
Sonstige Erhaltungskosten (B)	mr/md	mr/md	mr/md	v.a. Steuern, Verwaltungs-Overhead	HI	UR

Resultierende Veränderungen für den Entscheidungsrahmen
<p>Die jetzige Komponente „Effekte zwischen forstlichen Bereichen“ wurde bei der Codierung zunächst als Untercode „Trennrechnung“ zum Obercode 11 „Informationen“ gebildet, wird aber aufgrund der Bedeutung dieses Aspekts für die Zieldefinition und für die Rechnungslegung als eigenständige Komponente definiert.</p> <p>Im forstlichen Bereich zeigt sich die Problematik der Zurechnung der Kosten zu einzelnen Bereichen sehr viel stärker als die Zurechnung der Gemeinkosten in anderen Bereichen. Diese Problematik wird in unterschiedlicher Weise thematisiert. Die eher mäßig differenzierte Betrachtung der Entscheidungsträger weist darauf hin, dass diese forstspezifische Problematik eher nicht Teil der Kommunikation zwischen Entscheidungsträgern und Betriebsleitung ist.</p> <p>Von der Systematik her ist für die Erklärung der Komponenten die Theorie der Verfügungsrechte maßgeblich.</p>
<p>Die Möglichkeit, flexibel am Markt reagieren zu können, ist ein wesentliches Entscheidungskriterium der Entscheidungsträger und in den Fallstudien. Auch von den Betriebsleitern wird dieser Aspekt angeführt, allerdings nicht von allen und weniger nachdrücklich.</p>
<p>In der Synopse aller drei Methoden wurde die Komponente als ein Entscheidungskriterium im Hinblick auf die allgemeine kommunale Praxis und die Motivation der Beteiligten eher als unzweckmäßig eingeschätzt. Vielmehr scheint diese Komponente geeignet zu sein, um Reformprozesse im Nachhinein beurteilen zu können sowie um in Bezug auf die formalen internen Kosten der Verwaltung die eigenen Kosten besser einschätzen zu können. Die differenziertere Betrachtung bei den Fallstudien ist durch die Prozessbegleitung möglich.</p>
<p>Das Heranziehen externer Berater ist nur ein Indiz für die Senkung von Beeinflussungskosten (Heranziehen von Beratern, um eine weitere neutrale Meinung zu bestimmten Sachverhalten zu erhalten). Eine Reorganisation umfasst sehr viele Quellen von Beeinflussungsmöglichkeiten. Eine Erfassung war im Rahmen der Gespräche aber nur undifferenziert möglich. Der Fall Lübeck hingegen gibt ein umfassenderes Bild und zeigt, dass die Beeinflussungskosten auch einen verwaltungsseitigen Ursprung haben können.</p>
<p>Von den verschiedenen Akteuren der Kommunen wurden unterschiedliche Arten von Absicherungskosten genannt, was auf eine unterschiedliche Bedeutung der Kosten im Einzelfall hindeutet. Im Hinblick auf die Ergebnisse und die Praktikabilität der Komponente werden die Komponenten „Absicherungskosten“ und „sonstige Erhaltungskosten“ zu einer Komponente zusammengefasst: „Betriebskosten“ (in Anhalt an die theoretischen Ausführungen in Abschnitt 3.5.2).</p>
<p>Von den verschiedenen Akteuren der Kommunen wurden unterschiedliche Arten von sonstigen Erhaltungskosten genannt, jedoch im geringeren Umfang als bei den Absicherungskosten. Von vielen Entscheidungsträgern wurde dem steuerlichen Aspekt eine besonders hohe Bedeutung beigemessen. Im Hinblick auf die Ergebnisse und die Praktikabilität der Komponente werden die Komponenten „Absicherungskosten“ und „sonstige Erhaltungskosten“ zu einer Komponente zusammengefasst: „Betriebskosten“ (siehe „Absicherungskosten“)</p>

Komponente	Bedeutung der Komponenten im Rahmen der Triangulation				vorrangig betroffene	
	Gruppen- diskussion	Leitfaden Interviews	Fallstudien	Inhaltliche Anmerkungen	Situations- variablen	Einfluss- faktoren
Verbleibende Wohlfahrtsver- luste (VW)	r/d	r/d	r/d	Verschiedene Arten	EW, HI, RU	UR, Mess, SB, HH, Tatmos
Monetäre Anreize (MA)	mr/md	mr/ud	mr/ud	Prämienzahlung für Qualitätsarbeit, Einschränkung durch öffentliches Dienstrecht	EW, HI	Mess, SB, HH, UR, Tatmos
Informationen (Info)	r/d	r/d	r/d	sehr unterschied- liche Handhabung; Verbindung zwi- schen Transparenz, Kontrolle und Steuerung; Controlling	EW, HI, RU	Mess, UR, Tatmos
Etablierung von Kontrollorganen (Org)	r/d	r/d	r/d	sehr unterschiedlich eingeschätzt	EW, HI	Mess, SB, UR, Tat- mos

Resultierende Veränderungen für den Entscheidungsrahmen

Um die Komponente „verbleibende Wohlfahrtsverluste“ handhabbar zu machen, ist es notwendig, ihr Kriterien zuzuordnen, anhand derer die Kommune die entsprechenden Verluste einschätzen kann. Die drei empirischen Erhebungen ergänzen sich hierbei. Wohlfahrtsverluste können entstehen durch:

- Verhalten der Betriebsleitung nach der Reorganisation, wenn die Kommune Initiator der Reorganisation ist
- Beeinflussung der Zielvorgabe: Wissen über die Grundeinstellung der Betriebsleitung ist notwendig
- Öffentlicher Dienst: Möglichkeit einer „gewissen Behäbigkeit“
- Inflexibilität: Die Nicht-Nutzung von marktlichen Eigentumssurrogaten kann dazu führen, dass mögliche Einnahmepotenziale nicht genutzt werden
- Privatisierung: „Gefährdung“ von sozialen Standards und Arbeitsplätzen
- „Reibungsverluste“ durch lange Verwaltungswege im Zusammenspiel von mehreren Behörden
- Mangelnde Kooperation zwischen kommunalen Bereichen: ungenutzte Motivationspotenziale
- In Rheinland-Pfalz: Mitfinanzierung staatlicher Beamter

Diese Komponente wurde in den Gruppendiskussionen nur in einigen Fällen angesprochen, bei den Interviews jedoch von der Verfasserin direkt angesprochen. Über den Einsatz von monetären Anreizen ist anscheinend bisher bei den Kommunen (bis auf eine Ausnahme) wenig nachgedacht worden.

In Anbetracht der gebildeten Unterodes bei den Gruppendiskussionen und Leitfadenterviews wird diese Komponente umbenannt in „Etablierung verbesserter Informations- und Kommunikationsstrukturen“. Informations- und Kommunikationswege, formal und insbesondere informell (abgesehen von Lübeck), sind die Basis der Steuerungsmöglichkeiten der Kommune. Dabei kommt der Informationsarbeit durch den Betriebsleiter, der Transparenz des Betriebsgeschehens sowie dem Einsatz von Controllinginstrumenten eine besondere Bedeutung zu.

Unterschiedliche Auffassungen von den Aufgaben des kommunalen Forstbetriebs zwischen Betriebsleitung und Kommune können mit einer unzureichenden Kommunikation und Zielvereinbarung begründet werden. In einigen Fällen hingegen scheinen formale und informelle Kommunikationsstrukturen eine genaue Zieldefinition für den Betrieb zu ersetzen.

Die Aspekte der „Leistungsabgrenzung“ zwischen dem Forstbetrieb und anderen Bereichen sowie die „Trennung“ zwischen einzelnen Produkten werden aufgrund ihrer Bedeutung als eigenständige Komponenten herausgelöst (s.o.).

Die Bedeutung des zuständigen Betriebsgremiums wurde sehr unterschiedlich eingeschätzt, ebenso wie dessen Zusammensetzung und Funktionen. Dabei zeigten sich vor allem folgende Variablen: Größe der Kommune, Bedeutung des Waldes für den Kommunalhaushalt, Gremiengröße, Sachwissen der Mitglieder, Informationsarbeit des Betriebsleiters, Engagiertheit der Bevölkerung/Interessengruppen im Hinblick auf den Wald

Komponente	Bedeutung der Komponenten im Rahmen der Triangulation				vorrangig betroffene	
	Gruppen- diskussion	Leitfaden Interviews	Fall- studien	Inhaltliche Anmer- kungen	Situations- variablen	Einfluss- faktoren
Externe Prüfer (ExP)	mr/d	mr/d r/d bei Kom- munen mit pr. Dienstl.	mr/ud (M) r/d (L)	sehr unterschiedlich je nach Art der Betriebsleitung und Transaktions-atmo- sphäre	EW, HI, RU	UR, Mess, Tatmos
Anwendung des Vertrags- rechts (VR)	mr/md	mr/d	r/md	Vermarktung, Verhältnis zu Pri- vaten, Kooperatio- nen, Verwaltungs- kontrakte	HI, RU	UR, Tat- mos, Mess
Signale des Agenten (Si)	nr r/md (Private)	nr r/md (Private)	nr	nur in Verbindung mit Privaten relevant	RU	UR, Mess, Tatmos
Sich-selbst- durchsetzende Verträge (SdV)	nr r/md (Private)	mr/ud r/md (Private)	nr	Screening, Reputa- tion	EW, HI, RU	UR, Mess, Tatmos
Werteori- entierung Forst (WOf)	r/d	mr/md	r/d (L)	Grundeinstellung der Betriebsleiter	EW, HI	UR, Tat- mos
Werteorien- tierung Kom- mune (WOk)	r/d	r/d	r/d	Kommune als Einheit, Zugehörigkeit, Wald als „Wert an sich“	RU, EW, HI	SB, UR, Tatmos
Vertrauen (V)	r/d	r/d	r/d	Je nach Größe der Kommune ist ein Vertrauens-verhält- nis zwischen der Betriebsleitung und der Verwaltung- spitze bzw. zum zuständigen Sach- bearbeiter beson- ders bedeutsam	RU	Tatmos, UR, SB, Mess

Resultierende Veränderungen für den Entscheidungsrahmen
<p>Da zur externen Prüfung nicht nur Einzelpersonen genannt wurden, sondern auch Institutionen, wird diese Komponente in „externe Prüfinstanzen“ umbenannt.</p> <p>Auffällig war, dass bei der Inanspruchnahme von Leistungen Privater stets externe forstliche Fachleute zu Prüfungen herangezogen wurden.</p>
<p>Bei der Regelung zwischen der Kommune und privaten Dienstleistungsbetrieben spielt die Gestaltung der Verträge eine besondere Rolle. Um eine entsprechende Gestaltung vornehmen zu können, wurde im Vorfeld meist eine Zieldiskussion geführt.</p>
<p>Diese Komponente ist nur in Verbindung mit Privaten als Entscheidungskriterium benannt und als sehr bedeutsam eingestuft worden. Dabei gilt zu beachten, dass die Beschäftigung der Privaten in allen Fällen erst seit kürzerer Zeit erfolgt, während die Entscheidung für einen kommunalen oder staatlichen Beschäftigten schon länger zurückliegt und nicht thematisiert wurde.</p>
<p>Diese Komponente hatte eine besondere Bedeutung in Verbindung mit Privaten, insbesondere das Screening durch die Kommune. Reputation ist anscheinend eher ein Anreiz für die Privaten, sich im Sinne des Prinzipals zu verhalten. In einem Fall eines kommunalen Leiters wurde von dem Entscheidungsträger jedoch die Reputation auch als Anreiz für die Nachbargemeinden, eine Kooperation einzugehen, gewertet.</p>
<p>Bei der Auswahl des Betriebsleiters sollte der Aspekt berücksichtigt werden, dass die Personen unterschiedliche Grundeinstellungen haben können. Je nach Zielsetzung der Kommune kann eine entsprechende Wahl getroffen werden. Bei den Entscheidungsträgern war anscheinend dieser Aspekt nur einigen wenigen bewusst.</p>
<p>Die Zugehörigkeit zur Kommune ist sowohl für die Entscheidungsträger bei der Auswahl eines Betriebsleiters als auch für die Betriebsleiter im Sinne einer emotionalen Bindung eine sehr starke Komponente. Jedoch scheint die forstliche Werteorientierung tiefer verwurzelt zu sein, in dem Sinne, dass die Betriebsleiter versuchen, die Werte, von denen sie überzeugt sind, an die Kommune zu vermitteln.</p>
<p>Ein Vertrauensverhältnis reduziert die Notwendigkeit häufiger direkter Kontakte und erhöht den zugestandenen Handlungsspielraum. Ausgeprägte formale oder informelle Informations- und Kommunikationsstrukturen sind notwendig zur kommunalen Steuerung und um eine Vertrauensbasis zu schaffen. Durch Unwissenheit und Nicht-Verstehen entsteht Misstrauen.</p> <p>Es wird unterschieden zwischen Vertrauen zwischen Personen (z.B. Betriebsleiter und direktem Vorgesetzten) auf eher emotionaler Ebene und Vertrauen in eine Instanz (institutionelle Ebene).</p> <p>Externe, neutrale Sachverständige können im Zusammenhang mit privaten Dienstleistern den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses deutlich beschleunigen.</p>

Komponente	Bedeutung der Komponenten im Rahmen der Triangulation				vorrangig betroffene	
	Gruppen- diskussion	Leitfaden Interviews	Fallstudien	Inhaltliche Anmerkungen	Situations- variablen	Einfluss- faktoren
Größeneffekte (GE)	r/d	r/d	r/md	Betriebsleitung, Vermarktung	RU, EW, HI	HH, UR, SB, Tat- mos
Verbundeffekte (VE)	r/md	mr/ud	r/md	Nischennutzung, neue Geschäftsfelder	EW, HI, RU	HH, UR, SB
Fördermittel (Fö)	mr/md	mr/md	mr/md (M)	Indirekte Subventionen	EW, HI	UR
Naturale Eigenschaften des Waldes (EW)	r/d	mr/md	r/d	Forsteinrichtung, Waldbewertung, Betriebsanalyse		Mess, UR, SB, HH, Tatmos
Heterogenität der Interessen an der Res- source (HI)	r/md	r/md	mr/md	Zieldefinition, Prioritätensetzung	EW	Mess, UR, SB, HH, Tatmos
Regionales Umfeld (RU)	r/d	r/d	r/d	Kooperationsmöglichkeiten, Einsatz privater Dienstleister, Holzvermarktungsstrategie		UR, SB, HH, Tat- mos
Häufigkeit und Humankapital- spezifität (HH)	r/d	r/md	mr/md	Marktflexibilität, Nischen, Einwei- sung von Ab- nehmern	EW, HI, RU	
Unsicherheit und Risiko (UR)	r/d	mr/md	r/d (ä.U.) mr/du (i.U.) ⁹⁰²	v.a. äußere Un- sicherheit bzw. betriebliches Risiko	EW, HI, RU	

⁹⁰² ä.U. = äußere Unsicherheit; i.U. = innere Unsicherheit

Resultierende Veränderungen für den Entscheidungsrahmen
<p>Kooperationsmöglichkeiten zur Realisierung von Größeneffekten werden in Zukunft eine hohe Bedeutung zugesprochen. Es werden jedoch auch verschiedene Hemmnisse gesehen. Interessanterweise wurden diese Hemmnisse im Hinblick auf mögliche Kooperationspartner nicht bei der eigenen Kommune festgestellt. Die Identifikation der Hemmnisse kann helfen, diesen entgegenzuwirken. Dazu können v.a. gezählt werden: Die interkommunalen Differenzen und das Streben nach Erhalt der Selbständigkeit benachbarter Kommunen Selbständigkeitsstreben von Betriebsleitern Enge Verflechtung mit staatlichen Betrieben, teilweise durch indirekte staatliche Subventionen</p>
<p>Die Bedeutung der Nutzung von Verbundeffekten wurde verstärkt von kommunalen Beschäftigten hervorgehoben, von den Entscheidungsträgern nur in zwei Fällen thematisiert.</p>
<p>Es wurden die indirekten Subventionen vom Staat angesprochen, die Einfluss auf Organisationsentscheidungen haben.</p>
<p>Die Kenntnis der aktuellen naturalen Eigenschaften des Waldes wird von vielen Akteuren als eine Voraussetzung für eine Reorganisation und die Definition von Zielen genannt. Dabei gibt es sehr unterschiedliche Ansichten über die Notwendigkeit des Umfangs dieses Wissens, auch im Hinblick auf eine qualitative Erhebung. Viele der Entscheidungsträger thematisierten diesen Aspekt eher nicht, sondern wiesen nur auf die Notwendigkeit einer nachhaltigen Bewirtschaftung hin.</p>
<p>Da in vielen Kommunen eine differenzierte Zieldefinition auf der Grundlage der Interessen der Bevölkerung fehlt, scheint die Heterogenität der Ziele zunächst in den Hintergrund zu rücken. Eine Rangordnung ist im Hinblick auf die Entscheidung für einen strategischen Handlungsrahmen zu bilden. Diese Komponente soll daher zweckmäßigerweise in „Arten der Interessen an der Ressource“ umbenannt werden. Zur Zielbestimmung und zur Entscheidung über die Zieltiefe können die folgenden Zielkategorien herangezogen werden: Strategischer Handlungsrahmen, waldbauliche Zielrichtung, formale Ziele, operative Ziele.</p>
<p>Diese Komponente hat große Bedeutung im Hinblick auf die linksstehenden Aspekte.</p>
<p>Um die links stehenden Aspekte umsetzen zu können, halten einige Entscheidungsträger eine genaue Kenntnis des Waldes durch den Betriebsleiter für notwendig. Als Voraussetzung wird die regionale Ansässigkeit bzw. eine langjährige Beschäftigung des Betriebsleiters gesehen.</p>
<p>Je nach Situation des Betriebes ist dieser Faktor von Bedeutung. Als Entscheidungskriterium wird jedoch anscheinend eher „äußere Unsicherheit“ bzw. „betriebliches Risiko“ gesehen, auch von den Entscheidungsträgern. Hier lässt sich eine starke Verbindung zu den marktlichen Eigentumssurrogaten und zur Rücklagenbildung feststellen, vor allem bei den Gruppendiskussionen. Die Reduktion der inneren Unsicherheit und des moralischen Risikos spielen aber anscheinend bei der Fallstudie Morbach eine Rolle bei der kommunalen Verbeamtung eines staatlichen Bediensteten (Zugehörigkeit zur selben Einheit).</p>

Komponente	Bedeutung der Komponenten im Rahmen der Triangulation				vorrangig betroffene	
	Gruppen- diskussion	Leitfaden Interviews	Fallstudien	Inhaltliche Anmer- kungen	Situations- variablen	Einfluss- faktoren
Strategische Bedeutung (SB)	r/d	r/d	r/d	situations-spezifisch sehr unterschiedlich	EW, HI, RU	
Messbarkeit der Ergebnisse bzw. der Leistungs- erstellung (Mess)	r/d	ur	ur	nur in Zusammen- hang mit drei Komponenten angedeutet	EW, HI	
Transaktions- atmosphäre (Tatmos)	r/d	r/d	r/d	In Verbindung mit allen Möglichkeiten der Betriebsleitung bedeutend, im Zusammenhang mit der Organisa- tionsform im Hinblick auf den zugestandenen Handlungsspiel- raum und das Zustandekommen von Kooperationen	EW, HI, RU	

Resultierende Veränderungen für den Entscheidungsrahmen

Dieser Faktor ist je nach Situation des Betriebes von Bedeutung:

- Sozialfunktionen für die örtliche Bevölkerung
- Wassergewinnungsgebiet
- Kurstandort
- Tourismus
- wirtschaftlicher Faktor
- Energielandschaft

Die drei Komponenten waren:

1 „Recht Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren“

3 „Wohlfahrtsverluste durch externe Effekte in Abwägung mit den Transaktionskosten ihrer Internalisierung“

11 „Informationen“ Unter-codes: „Leistungsabgrenzung“, „Rechnungslegung/ Controlling“, „Trennrechnung“.

Diese Komponente ist anscheinend für kommunale Entscheidungsträger auch bei den Fallstudien kein operativer Faktor, der bei der Entscheidungsfindung eine Rolle spielt.

Dieser theoretisch für die Organisationsstruktur kommunaler Forstbetriebe für die Entscheidungsfindung sehr relevante Einflussfaktor scheint in der Praxis direkt kaum Beachtung zu finden. Es stellt sich die Frage, ob dieser Faktor daher vielmehr dazu geeignet ist, ein Problembewusstsein im Hinblick auf die Eigenschaften der Ressource Wald zu schaffen. Dies deutet wieder auf die besondere Informations- und Kommunikationsrolle der Betriebsleitung hin.

Spielt in jeder Kommune eine wichtige Rolle. Insbesondere die Fallstudien illustrieren die Konsequenzen je nach Ausprägung der Atmosphäre in gegensätzlicher Richtung.

Die voranstehende Tabelle macht deutlich, dass die einzelnen Situationsvariablen und die Einflussfaktoren nicht für alle institutionellen Elemente im gleichen Maße als grundlegende Indikatoren gelten können. Vielmehr sind es bestimmte Situationsvariablen, die die Einflussfaktoren prägen, und bestimmte Einflussfaktoren, die Hinweise auf die institutionelle Elemente geben. Die voranstehende Tabelle kann dazu genutzt werden, entsprechende Einschätzungen vorzunehmen.

Die Situationsvariablen lauten nun:

- Naturale Eigenschaften des Waldes
- Arten der Interessen des Prinzipals an der Ressource
- Regionales Umfeld

Die Einflussfaktoren lauten weiterhin:

- Unsicherheit und Risiko
- Strategische Bedeutung des Waldes
- Messbarkeit der Ergebnisse bzw. der Leistungserstellung
- Transaktionsatmosphäre
- Häufigkeit und Humankapitalspezifität⁹⁰³

Betrachtet man die institutionellen Elemente, so fällt auf, dass weiche Elemente wie Werteorientierung und Vertrauen anscheinend einen großen Einfluss auf die Entscheidungen und das Handeln der Akteure und damit auch einen Einfluss auf Organisationsbestrebungen haben. Zudem scheint ein Trade-off zwischen den weichen und harten Elementen eher nicht so konsequent gegeben zu sein, wie es in Abschnitt 3.6. theoretisch herausgearbeitet wurde, sondern eher ein komplementäres Verhältnis zu bestehen. Formale und informelle Informations- und Kommunikationsstrukturen ergänzen einander. Zur Steuerung des Betriebs sowohl durch die Kommune als auch durch die Betriebsleitung sind ein transparentes Betriebsgeschehen und der Einsatz von Controllinginstrumenten notwendig. Wie die betriebliche Steuerung erfolgt, liegt im Ermessen des Betriebsleiters, dem je nach Verhältnis zwischen ihm und der Kommune ein entsprechender Steuerungsspielraum eingeräumt wird.

Zudem sollte durch die voranstehende Tabelle deutlich geworden sein, dass die einzelnen institutionellen Elemente miteinander in Beziehung stehen.

Nachfolgend werden die institutionellen Elemente noch einmal mit den entsprechenden Modifizierungen tabellarisch zusammengefasst.

⁹⁰³ Während in der Zusammenschau fast allen Indikatoren eine etwa gleichrangige Bedeutung zukommt, ist der Einflussfaktor Häufigkeit und Humankapitalspezifität anscheinend eher von nachrangiger Bedeutung.

Ursprung	Elemente, die zu beachten sind (in unterschiedlichen Gliederungstiefen)		Nr.	
Theorie der Verfügungsrechte	Recht Ziele zu definieren und deren Erreichung zu kontrollieren		1	
	Verteilung der sonstigen Verfügungsrechte		2	
	Wohlfahrtsverluste durch externe Effekte in Abwägung mit den Transaktionskosten ihrer Internalisierung		3	
	Effekte zwischen kommunalen Bereichen und dem Forstbetrieb		4	
	Effekte zwischen forstlichen Bereichen		5	
	Marktliche Eigentumsurrogate durch Wettbewerb		6	
Transaktionskostentheorie	Ex ante Transaktionskosten	Produktionskosten einer Organisationsänderung	7	
		Beeinflussungskosten	8	
	Ex post Transaktionskosten	Betriebskosten	9	
		Verbleibende Wohlfahrtsverluste (TAT)	10	
Agencytheorie	Kontrolle des Prinzipals	Monetäre Anreizsysteme	11	
		Direkte Kontrolle der Erreichung der Ziele und der Erfüllung der Aufträge der Kommune	Etablierung verbesserter Informations- und Kommunikationsstrukturen	12
			Etablierung von Kontrollorganen	13
			Externe Prüferinstanzen	14
	Anwendung des Vertragsrechts	15		
	Signaling des Agenten		16	
	Sich-selbst-durchsetzende Verträge		17	
Verbleibende Wohlfahrtsverluste (AT)		(wie 10)		
Neuer Institutionalismus	Weiche Eigentumsurrogate	Werteorientierung	18	
		Werteorientierung Kommune	19	
		Werteorientierung Forst	19	
	Vertrauen (personell und institutionell)		20	
Produktionsallokations-ebene	Größeneffekte		21	
	Verbundeffekte		22	
	Fördermittel		23	

Tabelle 93: Übersicht über die institutionellen Elemente, modifiziert

8.3 Ergebnisse der Triangulation im Hinblick auf Aspekte jenseits der Komponenten des Entscheidungsrahmens und die Nutzung des theoretischen Entscheidungsrahmens

Betrachtet man die „Aspekte jenseits des Entscheidungsrahmens“ der einzelnen Erhebungen in der Synopse, so können folgende Aspekte, die einen hemmenden Einfluss auf die Nutzung des Entscheidungsrahmens haben, identifiziert werden.

8.3.1 Aspekte im theoretischen Kontext: Zu den Verhaltensannahmen der Menschen

Opportunismus: Das verbreitete Opportunismus-Bild von Privaten kann als hemmender Faktor für den Einsatz privater Dienstleister gewertet werden. Dieses „Phänomen“ ist nicht auf den forstlichen Sektor beschränkt.

Dabei gilt zu beachten, dass sich nicht nur Private opportunistisch verhalten können: es zeigte sich eine Art „eigenüberzeugungsorientiertes Handeln“ bei kommunalen Beamten in Bezug auf die Zielbestimmung und das forstliche Selbstverständnis, da versucht wurde, eigene forstliche Werte zu vermitteln und durchzusetzen.

Beschränkte Rationalität: Die Entscheidungen der Gremien und der Verwaltung werden von Individuen getroffen, die individuelle Vorstellungen und Einstellungen haben. Entscheidungen sind daher nicht immer rational begründet, sondern manchmal eher emotional oder durch persönliche Vorlieben geprägt. Oft dienen als Maßstab zur Einschätzung beispielsweise der erzielten Erträge eher subjektive Erwartungswerte aufgrund früherer Ergebnisse als objektive Datengrundlage beispielsweise durch eine Betriebsanalyse.

8.3.2 Ergänzende relevante Gesichtspunkte

„Politischer Alltag“: Unter diesem Stichwort lassen sich verschiedene Aspekte subsumieren, die den Einsatz eines ökonomisch orientierten Entscheidungsrahmens erschweren:

- Ein kommunales Gremium ist kein Gremium eines wirtschaftlichen Unternehmens am Markt: Es gelten bestimmte Regeln für die Zusammensetzung der Gremien, unabhängig vom Fachwissen der Personen. Formalen und informellen

Informations- und Kommunikationswegen kommen daher eine besondere Bedeutung für die Steuerung durch die Kommune zu.

- Zielkonflikte sind systemimmanent und werden selten im Sinne einer Zieldefinition und Prioritätensetzung gelöst. Es gibt keine einheitliche Zielorientierung wie in gewinnorientierten Unternehmen; die Bedeutung einzelner Sachverhalte wird unterschiedlich empfunden. In Bezug auf den Wald und das Spannungsfeld zwischen emotionaler und finanzieller Bedeutung (siehe Abschnitt 5.3.2) kann dieser Sachverhalt als sehr problematisch eingeschätzt werden.
- Oft werden bei größeren Entscheidungen geeignete personelle Konstellationen abgewartet und Stellen, wenn sich die Möglichkeit bietet, auch politisch besetzt. Wird eine politische Entscheidung getroffen („politischer Wille“), so soll diese zwar wirtschaftlich umgesetzt werden, andere ökonomische Aspekte spielen jedoch meist keine Rolle mehr. Zudem kann es bei Bestrebungen zur Änderung der Organisationsform aufgrund knapper Mehrheit sowie durch ungünstige personelle Konstellationen zu Verzögerungen kommen.
- Die Beurteilung, wann ein Aufgabenbereich an Private outsourct oder ausgelagert werden sollte und in letzterem Fall, in welcher Rechtsform er geführt werden sollte, wird meist nicht anhand von einheitlichen Kriterien vorgenommen, sondern politische und persönliche Aspekte haben einen großen Einfluss, wie auch die ordnungspolitischen Grundeinstellungen der regierenden Parteien und die persönliche Grundeinstellung einflussreicher Akteure.

Machtüberlegungen: Machtpositionen können dazu genutzt werden, eigene Präferenzen durchzusetzen bzw. andere „Modelle“ zu verhindern.

Werte an sich für Kommunen: Verschiedene Aspekte haben anscheinend für die kommunalen Akteure einen „Wert an sich“, d.h. diese Aspekte werden grundsätzlich als gut bewertet und haben einen entsprechenden Einfluss auf die Entscheidungen bzw. werden als Grundsätze gewertet, die nicht mit anderen Aspekten abgewogen werden, sondern immer Vorrang haben:

- Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen
- Erhaltung des kommunalen Vermögens: Wald als „Tafelsilber“
- Kaufkraft soll in Kommune bleiben
- Eigenerstellung
- Sozialverträglichkeit der Reorganisation

Fehlendes Wissen über Alternativen: Die fehlende Kenntnis der Alternativen, vor allem in Bezug auf private Dienstleister und Kooperationsmöglichkeiten, kann als weiteres Reformhemmnis genannt werden.

Besonderheit Pilotprojekt: Noch gibt es nicht viele Kommunen, die sich für eine alternative Organisationsstruktur entschieden haben. Von einigen Teilnehmern wurde eine breite Mehrheit der politischen Gremien als notwendige Voraussetzung für die Organisationsänderungen genannt. Viele Kosten der Reorganisation gestalteten sich bei den innovativen Projekten zudem höher als bei nachfolgenden Kommunen (beispielsweise in Bezug auf die Waldbewertung).

Sich verändernde Rahmenbedingungen: Viele sich verändernde Rahmenbedingungen beeinflussen die Entscheidungen der Kommune. Dazu zählen: Umstellung des Rechnungswesens in der gesamten Kommune, Trend Kooperationen zu bilden, Gesetzesänderungen, die Reform der Landesforstverwaltungen und die Kartellrechtsbeschwerden.

Ein Wissen um diese Aspekte kann helfen, einige der Hemmnisse zu verringern:

- Das verbreitete Opportunismus-Bild von Privaten sollte hinterfragt werden. Über die Qualifikation und im Hinblick auf die forstliche und kommunale Werteorientierung der Akteure sollte im Einzelfall entschieden werden.
- Beim Vorhaben einer Reorganisation scheint es sinnvoll, eine objektive Basis durch eine aktuelle Forsteinrichtung oder eine externe Betriebsanalyse zu schaffen, die auch als Grundlage für die Zieldefinitionen dient. Zudem kann der Einsatz von Kennzahlen z.B. innerhalb eines Benchmarkings mit anderen kommunalen Betrieben helfen, die Position des eigenen Betriebs besser einzuschätzen.
- Durch die „Gestaltung“ des zuständigen Betriebsgremiums im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten kann ein Gremium geschaffen werden, das die betrieblichen und gesellschaftlichen Aspekte besser berücksichtigen kann.
- Durch eine aktive Gestaltung der formalen und informellen Informations- und Kommunikationswege kann eine bessere kommunale Steuerung erreicht werden, wobei dem Betriebsleiter eine aktive Rolle zukommt.
- Auch der kommunale Forstbetrieb sollte als lernende Organisation begriffen werden, die sich mit den Rahmenbedingungen ändert und nicht im Nachhinein angepasst wird.

- Eine Aufklärungsarbeit über die Organisationsmöglichkeiten kann durch die kommunalen Verbände erfolgen und erfolgt in einigen Ländern auch bereits aktiv.
- Je mehr Kommunen eine Änderung der Organisationsstrukturen ihrer Forstbetriebe durchführen werden, umso mehr wird der Pilotprojektcharakter verloren gehen. Benchmarking-Möglichkeiten sollten also nicht nur im Hinblick auf betriebliche Abläufe, sondern auch bei Reorganisationen genutzt werden.

Andere Aspekte, wie machtpolitische Überlegungen, sind kaum beeinflussbar, wenn die kommunalen Gremien nicht entsprechend reagieren. Kommunale „Werte an sich“ prägen die Kommune und sind entsprechend im Zielsystem zu berücksichtigen.

8.4 Anwendung des Entscheidungsrahmens

Nach der voranstehende Darstellung, Ergänzung, Modifizierung, Konkretisierung und Relativierung der Komponenten des Entscheidungsrahmens stellt sich nun die Frage nach dessen Anwendbarkeit, d.h., wie kann eine Kommune den Entscheidungsrahmen benutzen? Um diese Frage zu beantworten, bildet die folgende Tabelle die wichtigsten Eckpunkte in der Form von Abfolgeschritten ab. Die Tabelle wird von links nach recht gelesen.

	Situationsvariablen	Analysemethode	Instrumente
1.	Was für eine Ressource habe ich?	Betriebsanalyse in Quantität und Qualität	auf der Basis von Forsteinrichtung und Waldbewertung
2.	Welche Interessen bestehen am Wald?	Zielanalyse: Strategischer Handlungsrahmen? Formalziele (Wirtschaftlichkeit, Gemeinwohlorientierung, Nachhaltigkeit) Operative Ziele: Welche Zieltiefe wird angestrebt? Waldbauliche Richtung?	Befragung der Bevölkerung/Interessenvertreter/Gemeindevertretung Partizipative Planung
3.	Habe ich die Möglichkeit zu kooperieren?	Umfeldanalyse (zur Beschäftigung eines Betriebsleiters, zur Vermarktung, in anderen Bereichen)	
4.	Je nach Größe und den naturalen Eigenschaften des Waldes, je nach Zielen und Kooperationsmöglichkeiten und der damit verbundenen Einschätzung der Einflussfaktoren: • Ausgliederung sinnvoll? • Wenn ja, welche Organisationsformen kommen in Frage?		Einschätzung der institutionellen Elemente mit Hilfe von Tabelle 93
5.			Kommunale Betriebsleitung möglich und sinnvoll? Bei Einstellungsgesprächen auch Fragen stellen, die Aufschluss über die Waldgesinnung geben. Kommunale Werteorientierung vorhanden?
6.	Was bietet der Markt an Dienstleistern?	Umfeldanalyse	
7.			Auswahl eines Dienstleisters: Screening

Tabelle 94: Anwendung des Entscheidungsrahmens

Einflussfaktoren	Zu Beachtendes	Hilfe
Veränderungen leicht messbar? Qualitätskontrolle möglich? Wenn nein: Tendenz zur Eigenerstellung Besteht ein hohes moralisches Risiko? Wenn ja: Tendenz zur Eigenerstellung Besteht eine hohe äußere Unsicherheit? Wenn ja: Tendenz zur Kooperation	Weiche Eigentumssurrogate sind von hoher Bedeutung	
Ist die Zielerreichung im Hinblick auf die Ressourceneigenschaften messbar? Wenn nein: Tendenz zur Eigenerstellung Hat der Wald eine strategische Bedeutung für die Kommune? Wenn ja: Tendenz zur Eigenerstellung Ist zur Umsetzung der Ziele im Hinblick auf die Ressourceneigenschaften der Einsatz von Humankapital spezifisch? Wenn ja: Tendenz zur Eigenerstellung	Weiche Eigentumssurrogate sind von Bedeutung	Benchmarking-Kreise helfen, die Leistungen des Forstbetriebs besser einzuschätzen und später den Betrieb besser zu steuern
Besteht ein gutes Verhältnis zu Kooperationspartnern? Wenn ja: Tendenz zur Kooperation	Bestehen Kooperationshemmnisse? Ist die Vermarktungsstrategie durch eine regionale Strategie der Kommune vorgeprägt?	
Konkrete Gestaltung durch Einschätzung der institutionellen Elemente anhand der Einflussfaktoren	Lässt sich Bürgerengagement mit einbauen? Der Gestaltung des Betriebsgremiums sowie formaler und informeller Kommunikationswege sollte besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden	Benchmarking mit anderen Kommunen sinnvoll, um die Produktionskosten einer Organisationsänderung zu reduzieren Zurateziehen von Verbänden, um über die Möglichkeiten informiert zu werden
	Opportunismus ist ein Unsicherheitsfaktor, der einzuplanen ist Signale? Reputation? Beachtung der zusätzlichen Praxiskriterien (Abschnitt 4, grau hinterlegt)	
Besteht eine Basis, um ein Vertrauensverhältnis aufzubauen? Gibt es risikobereite Anbieter?	Rechtliche Rahmenbedingungen beachten Signale? Reputation?	Bei Verbänden informieren
	Opportunismus ist ein Unsicherheitsfaktor, der einzuplanen ist	Externe Prüfinstanzen zur regelmäßigen Prüfung heranziehen

Auch die Ergebnisse der Triangulation machen deutlich, dass eine effiziente Organisationsstruktur kommunaler Forstbetriebe nur im ortsspezifischen Kontext bestimmt werden kann. Betrachtet man in diesem Zusammenhang die Arbeitshypothese 3:

„Im Rahmen einer an die örtlichen Gegebenheiten angepassten alternativen Organisationsstruktur können die Ziele einer Kommune für ihren Forstbetrieb effizienter erreicht werden als in der Status-quo-Organisationsstruktur, sofern letztere nicht den ortsspezifischen Anforderungen entspricht; die gesetzlich vorgeschriebene Gemeinwohlorientierung muss in diesem Zusammenhang nicht vernachlässigt werden.“

,

so scheint diese Hypothese auch im Rahmen der empirischen Ergebnisse angemessen zu sein und soll auch als endgültige Hypothese, die es durch die Anwendung des Entscheidungsrahmens über einen längeren Zeitraum hinweg zu überprüfen gilt, beibehalten werden.

IV Schlussbetrachtung: Kommune, Gemeinwohl und Entscheidungen

1 Zusammenführung und Schlussfolgerung

Zusammenspiel der Kapitel II und III

In dieser Arbeit wird versucht möglichen Organisationsstrukturen kommunaler Forstbetriebe ein ganzheitliches Konzept zugrunde zu legen. Durch eine ausführliche Beschreibung der Rahmenbedingungen - die unter dem Begriff des institutionellen Umfelds im Verlaufe der Arbeit immer wieder in Erscheinung treten - sowie durch das Offenlegen des normativen Grundverständnisses der kommunalen Gemeinwohlverpflichtung werden die Bedingungen dargestellt, unter denen die Ergebnisse der theoretischen und empirischen Analyse zu den Organisationsstrukturen Gültigkeit erlangen. Um die Verbindungen zwischen diesen unterschiedlichen Aspekten auch im Hinblick auf ihre Darstellung in der vorliegenden Arbeit zu verdeutlichen, wird noch einmal die Abbildung 14 „Zusammenwirken der unterschiedlichen Ebenen bei der Erstellung eines Ziel- und Auftragsystems für kommunale Forstbetriebe“ herangezogen.⁹⁰⁴ Sie wird ergänzt durch die Zuordnung der beiden Hauptkapitel (II und III) sowie einer Darstellung der Ansatzpunkte der Stufen der Entscheidung (auf der linken Seite der Abbildung 35).⁹⁰⁵

⁹⁰⁴ Siehe dort auch eine ausführliche Erläuterung zu der Abbildung.

⁹⁰⁵ Ausführlich zu den Stufen der Entscheidung siehe Kapitel II 2.3.2.

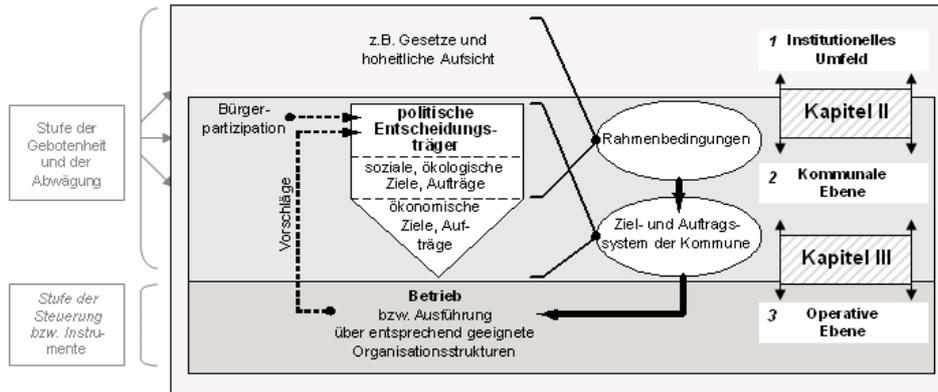


Abbildung 35: Zusammenwirken der unterschiedlichen Ebenen mit Kapitelzuordnung⁹⁰⁶

Das institutionelle Umfeld (*Ebene 1*) umfasst dabei das rechtlich fixierte Regelwerk und wird durch informelle, nicht fixierte Werte und Normen geprägt.⁹⁰⁷ Die Kommunen sind dabei Bestandteil einer übergreifenden Gesamtheit der Länder und des Bundes sowie der Europäischen Union, wobei gerade letztere in Bezug auf die kommunale Aufgabenerfüllung immer bedeutender wird. Den formalen Regelungen liegen dabei gesellschaftliche Wertung, Präferenzenbildung und Normensetzung zugrunde, die zwar deskriptiv erfasst werden können, stets aber normativ begründet werden (*Stufe der Gebotenheit*). Würde diese Verbindung nicht bestehen, wäre ein Einhalten der formalen Regeln mit erheblichen ordnungspolitischen Kos-

⁹⁰⁶ Im folgenden Text werden die Bezüge zu dieser Grafik kursiv wie folgt hergestellt: Institutionelles Umfeld = *Ebene 1*, kommunale Ebene = *Ebene 2*, operative Ebene = *Ebene 3*; Stufen der Entscheidung: Stufe der Gebotenheit, Stufe der Abwägung, *Stufe der Steuerung*.

⁹⁰⁷ Siehe hierzu Kap. I 2.1, 2.4.2 sowie Kap. III 3.2.

Die Annahme, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen fix sind und diese im Verlaufe dieser Analyse konstant gehalten wurden, bedeutet nicht, dass sie sich nicht verändern können bzw. die Akteure der kollektiven Ebene und indirekt auch die operative Ebene Einfluss haben. Dies wird durch die Novellierungen der einzelnen Landeswaldgesetze in den letzten Jahren deutlich, bei denen die Verbände erheblichen Einfluss genommen haben (siehe beispielsweise die Forderungen des Städte- und Gemeindebundes Rheinland-Pfalz (SCHAEFER 1993) oder des bayrischen Städtetags (KOSTENBADER 2005) zu den jeweiligen Änderungen der Waldgesetze).

ten der Durchsetzung verbunden.⁹⁰⁸ Dabei hat jede Einheit eine eigene Ausprägung des Normenverständnisses, so dass Regeln und Entscheidungen entsprechend diesem Verständnis geprägt sind.⁹⁰⁹ Bei der Kommune bedeutet dies, dass sie zwar an die Institutionen der höheren Ebenen gebunden ist, innerhalb derer schafft sie jedoch ihr eigenes Regelsystem für ihre Gemeinschaft (*Ebene 2*). Das kommunale Handeln, das durch das übergeordnete Regelsystem des Landes geprägt ist (z.B. durch die Kommunalverfassungen⁹¹⁰), ist dabei den Interessen seiner Bürger verpflichtet. Örtliche Gemeinwohlverpflichtung wird dabei als „Auftrag“ an die Kommune verstanden, Ziele und Aufträge für die einzelnen Verwaltungsbereiche zu formulieren und deren Erreichung bzw. Umsetzung zu gewährleisten.⁹¹¹ Damit ist die kommunale Gemeinwohlverpflichtung systemimmanent für alle Bereiche der Kommunalverwaltung. Betrachtet man zudem die Besonderheiten der Ressource - beispielsweise die Komplementarität forstlicher Produktion, die Möglichkeit irreversibler Eingriffe sowie fehlende bzw. schwierige Substituierbarkeit von Natur - so scheint diese Verpflichtung für den kommunalen Forstbetrieb besonders gut begründet (*Stufe der Gebotenheit*). Die Frage ist vielmehr, wie zusätzliche gesetzliche Verpflichtungen behandelt werden, d.h. die Frage nach der Umsetzung des Konnexitätsprinzips.⁹¹²

⁹⁰⁸ Vgl. OSTROM (1990).

⁹⁰⁹ Vgl. die Ausführungen zu den Stufen der Entscheidung in Kapitel III 2.3.2.

⁹¹⁰ Gemeindeordnungen sind Landesgesetz. Siehe hierzu Kapitel II 1.3.3.

⁹¹¹ Durch die Aufteilung zwischen örtlicher und überörtlicher/generationenübergreifender Gemeinwohlverpflichtung wird die Kommune natürlich nicht aus der Verantwortung letzterer entlassen. Durch die Verpflichtung die Gesetze einzuhalten und die Möglichkeit Entscheidungen zu treffen, die die überörtlichen und generationenübergreifenden Belange beispielsweise durch die Entscheidung für eine Zertifizierung berücksichtigen, wird diese Verantwortung deutlich.

⁹¹² Zum Konnexitätsprinzip siehe Kapitel II 1.4.4. In Bayern wird vom Städtetag die Einhaltung des Konnexitätsprinzips als Grundsatz der bayerischen Verfassung aktiv gefordert. Im Rahmen der Waldgesetznovelle 2005 wurde das Vorhaben angekündigt, die Entgelte für die Inanspruchnahme der staatlichen Bewirtschaftung bis Juli 2007 auf 60 % der dem Staat entstehenden Personalaufwendungen zu erhöhen. Damit erkenne der Staat die Leistungen der Kommunen für die Gemeinwohlfunktionen im Rahmen der vorbildlichen Waldbewirtschaftung mit 40 % des Aufwands an (KOSTENBADER 2005 S. 455). Allerdings sollen die Kommunen, die ihren Wald mit eigenem Personal bewirtschaften, keine Förderungen erhalten, was im Hinblick auf das Konnexitätsprinzip als sehr fragwürdig empfunden wird. Es wird entweder eine Förderung oder eine Senkung der gesetzlich Mindeststandards des forstlichen Leitungspersonals gefordert. Eine Entscheidung wurde bis Juli 2006 noch nicht getroffen (vgl. ausführlich KOSTENBADER 2005 und MILLER 2005).

Insgesamt beschäftigt sich Kapitel II durch den Fokus auf die institutionellen Rahmenbedingungen und durch die Gemeinwohldiskussion vorrangig mit der Stufe der Gebotenheit und der Stufe der Abwägung (siehe Abbildung 35).

Die Umsetzung der Ziele und Aufträge der Kommune erfolgt durch verschiedene Instrumentarien im Rahmen des Handlungssystems der Kommunen (*Ebene 3; Stufe der Steuerung bzw. Instrumente*). Damit rückt die Frage in den Mittelpunkt, welche Instrumente zum Einsatz kommen und wie diese ausgestaltet sein sollten. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die Betrachtung der Organisationsstruktur kommunaler Forstbetriebe mit dem Ziel Möglichkeiten aufzuzeigen, wie je nach Situation die Strukturen gestaltet werden können, um sowohl gemeinwohlorientiert - Erreichung der Ziele und Umsetzung der Aufträge an sich - wie auch effizient - die Umsetzung erfolgt nach der bestmöglichen Kosten-Nutzen-Relation im Vergleich mit anderen Alternativen - zu handeln. Neben der strukturierten theoretischen Beschreibung der Status-quo-Organisationsstruktur, dem Aufzeigen von Gestaltungsalternativen und dem Erarbeiten von Abwägungskriterien wird ein Entscheidungsrahmen entwickelt, der den kommunalen Entscheidungsträgern helfen soll, die dargebotenen Abwägungskriterien im ortsspezifischen Kontext zu gewichten und entsprechende Organisationsentscheidungen zu treffen. Dies macht es notwendig, dass die Entscheidungsprozesse nicht nur in Kapitel II, sondern auch Kapitel III in die Betrachtung mit einbezogen werden, um die Anwendbarkeit des Entscheidungsrahmens zu gewährleisten (*Ebene 2*).

Auch wenn die Kapitel II und III unterschiedliche Schwerpunkte in Bezug auf die betrachteten Ebenen haben und beide Kapitel auch in sich geschlossen sind, werden die Verbindungen durch Rückbezüge immer wieder deutlich (vgl. z.B. Kapitel III 3.3.2). Ein Zusammenspiel der Ebenen wird zudem „durch das Heranziehen“ der weichen Eigentumssurrogate – Werteorientierung und Vertrauen - als Elemente zur Gestaltung einer Organisationsstruktur deutlich. Betrachtet man die einzelnen Elemente, so ist die Möglichkeit diese einzusetzen erheblich von den gegebenen rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen abhängig. So können monetäre Anreizsysteme, unbeachtet ihrer Zweckmäßigkeit für kommunale Forstbetriebe, aufgrund des öffentlichen Dienstrechts nur sehr eingeschränkt eingesetzt werden, oder die Nutzung von weichen Eigentumssurrogaten bei privaten Anbieter wird bei der Notwendigkeit des Einsatzes öffentlicher Vergabeverfahren erheblich eingeschränkt. Kapitel II dient somit in seiner Ausführlichkeit auch dazu, die Einsatz-

möglichkeit der institutionellen Elemente genauer einzugrenzen und die tatsächlichen Möglichkeiten aufzuzeigen.

Der Forstbetrieb im kommunalen Kontext

Die allgemeinen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen befinden sich im Wandel. Erstens schreiten seit vielen Jahren die Modernisierungsprozesse der kommunalen Verwaltungen voran (vgl. Kapitel II 1.8.3 bis 1.8.5). Der „Innenausbau“ der Dienstleistungskommune wird fortgesetzt. Zweitens entwickelt sich die Kommune immer mehr zur Gewährleistungskommune, in dem sie den rechtlichen und strukturellen Rahmen bereitstellt und die Erfüllung vieler Aufgaben Anderen, insbesondere Privaten, überlässt - begünstigt durch die Einbindung Deutschlands in die Europäische Union.⁹¹³ Zugleich ist eine voranschreitende Orientierung der Kommunen am Leitbild der Bürgerkommune zu verzeichnen. Dabei steht die Einbindung der Bürger bei der Politikformulierung und Politikumsetzung im Vordergrund - auch wenn die Praxisbeispiele noch eher selten sind.

Betrachtet man diese Entwicklung im Hinblick auf kommunale Forstbetriebe, so scheinen diese zwar davon betroffen zu sein, wenngleich entsprechende Prozesse noch kaum zu verzeichnen sind. So steckt die Aufstellung des Forstbetriebs als Dienstleistungsbetrieb noch in den „Kinderschuhen.“ Dabei zeigen sich die folgenden Kernprobleme der bisherigen Organisationsstrukturen, die sowohl in Kapitel II (Abschnitt 1.10) herausgearbeitet als auch in Kapitel III theoretisch (Abschnitt 3.4.6) identifiziert wurden: (1) Unzureichende Zieldefinition durch die Kommune, (2) fehlende Transparenz des Betriebsgeschehens, (3) Informationsasymmetrie durch fehlendes forstliches Sachwissen innerhalb der Kommune (4) mangelnder Einsatz von Kontroll- und Steuerungselementen.⁹¹⁴ Diese Probleme müssen im Zusammenhang mit dem meist historisch zu begründenden mangelnden Problembewusstsein der Kommunen für ihren Forstbetrieb gesehen werden. Um dem entgegenzuwirken, sollten sich die Kommunen der Verantwortung für den kommunalen Wald bewusst werden und sich vor Augen führen, dass sie die Wahl haben,

⁹¹³ Siehe hierzu Kapitel II 1.6.4 und 1.8.4.

⁹¹⁴ Zu den konkreten Möglichkeiten, diese Probleme zu verringern, siehe die konkreten Empfehlungen im folgenden Abschnitt 2.

wenn auch mit Einschränkungen, sich für eine Organisationsstruktur ihres Forstbetriebs zu entscheiden.⁹¹⁵

Umsetzung des örtlichen Gemeinwohls

Diese Aufforderung begründet sich auch aus dem dieser Arbeit zugrunde liegenden normativen Grundverständnis einer prozeduralen Gemeinwohlbestimmung. Gemeinwohl spiegelt sich in diesem Sinne im „öffentlichen Interesse“ wider. Durch die Verfahren der direkten und indirekten Demokratie entscheiden Bürger und ihre politischen Vertreter über das Gemeinwohl der Kommune. Eine Konkretisierung des Gemeinwohlbegriffes erfolgt somit auf der Grundlage mehr oder weniger offener Diskussions- und Entscheidungsprozesse im Sinne einer Bestimmung von Zielen und Aufträgen. Auch bei der Priorisierung verschiedener Gemeinwohlbelange kann die Partizipation eine wichtige Rolle spielen (*Stufe der Abwägung; Ebene 2*). Oft werden die kommunalen Aufgaben einschließlich der forstlichen Sozialfunktionen unter dem Begriff der Daseinsvorsorge zusammengefasst. Der Einfluss des Verfassungsstaats bleibt durch den gesetzlichen Rahmen erhalten, durch den überörtliche und generationenübergreifende Belange sichergestellt werden sollen (*Ebene 1*).

Partizipative Elemente haben auch deswegen einen besonderen Stellenwert, weil bei einer prozeduralen Gemeinwohlbestimmung über die rein repräsentative Demokratie nicht immer sichergestellt ist, dass die Interessen der Bürger am Wald angemessen wiedergespiegelt werden. Oft wird anderen Themenbereichen, wie der Arbeitsmarktpolitik von den politischen Entscheidungsträgern und den Medien, mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Dies macht die Rückbindung an die Bevölkerung besonders wichtig. Allgemeine Kritikpunkte an dem prozeduralen Gemeinwohlkonzept sind zum einen, dass der Gemeinwohlbegriff instrumentalisiert und machstrategisch verwendet wird, wenn keine Konkretisierung erfolgt.⁹¹⁶ Zum anderen „bietet auch das ‚demokratischste‘ Verfahren keine Gewähr dafür, dass das derart ermittelte Ergebnis grundlegenden ethischen Maßstäben genügt – selbst wenn die inhaltliche Konkretisierung den Präferenzen der Mehrheit der Bürger entspricht (ISENSEE 2004)“ (nach MEMMLER/RUPPERT 2006 S. 238). Aufgrund dieser

⁹¹⁵ Der ortsspezifische Einsatz der institutionellen Elemente des Entscheidungsrahmens dient auch dazu, das Verantwortungsbewusstsein zu stärken.

⁹¹⁶ WINKEL (2006 i.V. S. 124 ff.) legt diesen Aspekt am Beispiel der Multifunktionalität dar. Zum Aspekt der Instrumentalisierung des Gemeinwohlbegriffes siehe MICHAEL (2006).

Maßstablosigkeit werden bestimmte substanzielle Inhalte bei der Gemeinwohlbestimmung gefordert, die meist ethisch-philosophische Grundlagen haben.⁹¹⁷ (*Stufe der Gebotenheit*) „Problematisch ist hier allerdings, dass die vorgenommene Hierarchisierung von Belangen oder ‚Funktionen‘ nicht auf den Bürgerwillen zurückgeführt wird, sondern aus ‚höherer Einsicht‘ erfolgt“ (MEMMLER/RUPPERT 2006 S. 239). Bedenkt man, dass wie oben ausgeführt formale Regeln sowie die Entscheidungen der Gemeindevertreter einer gesellschaftlichen Wertung, Präferenzbildung und Normensetzung zugrunde liegen, kann davon ausgegangen werden, dass die Entscheidungen durch entsprechende Normen geprägt sein sollten, was durch eine Einbindung von Bürgern noch verstärkt werden kann. Die Ausführungen unterstreichen noch einmal die Notwendigkeit der Einbindung der Bürger auch im Bereich der kommunalen Forstwirtschaft und damit ebenfalls eine Leitbildorientierung in Richtung Bürgerkommune, wie sie auch in anderen kommunalen Bereichen gefordert wird. Eine entsprechende Entwicklung ist in einigen Kommunen in Ansätzen zu sehen bzw. wird in wenigen Kommunen auch praktiziert, beispielsweise in Verbindung mit Agenda 21-Prozessen oder Waldbaukonzepten, ist aber weitgehend nicht Bestandteil der strategischen Zielausrichtung der Forstbetriebe. Dass ein entsprechender Ansatz funktional sein kann, zeigt beispielsweise die Bürgerkommune Baden in der Schweiz (Sophie und Karl Binding Stiftung 2005). Die Ausrichtung an einem entsprechenden Leitbild macht den Einsatz verschiedener Kontroll-, Steuerungs- und auch Führungselemente notwendig. Während die Ordnungskommune durch hierarchische Regelung steuerbar war, ist bei der Dienstleistungskommune, bei der die dezentrale Ressourcenverantwortung eine große Rolle spielt, eine „Konglomeratsteuerung“ aus Hierarchie, Marktelementen und Netzwerken notwendig (BANNER 2005 S. 3). Bei der Bürgerkommune treten noch verschiedene externe Partner hinzu, die nur durch Überzeugung steuerbar sind. Governance-Strukturen entstehen, die kommunikative und strategische Anforderungen an die kommunale Führung stellen.⁹¹⁸

⁹¹⁷ Als Beispiel sei hier die Herleitung der „modern-liberalen Gerechtigkeits- und Nachhaltigkeitstheorie“ nach EKARDT genannt (2005, 2006). Ein weiteres, ebenfalls aus ethischen Überlegungen abgeleitetes Gemeinwohlkonzept, stellt das Zwei-Ebenen-Modell dar (siehe MICHAEL 2006).

⁹¹⁸ Die einzelnen Leitbilder werden dabei nicht als konkurrierende Leitbilder gesehen, sondern als aufeinander aufbauende Leitbilder, die jedoch in den verschiedenen Kommunen einen unterschiedlichen Schwerpunkt haben kann. Siehe hierzu Kapitel II 1.8.5.



Abbildung 36: Leitbild-Erweiterung der Kommunen (aus BANNER 2005 S. 2, komplett)

Steuerung und Kontrolle soll in diesem Sinne durch ein strategisches Kooperationsmanagement erfolgen (LIBBE et al. 2004 S. 144). Neben der Binnenmodernisierung der Verwaltung (Dienstleistungskommune) macht dies eine Stärkung der Außenkompetenz der kommunalen Akteure erforderlich, um eine Zusammenarbeit mit Partnern aus der Bürgerschaft, der Wirtschaft, dem „dritten Sektor“ und anderen zu ermöglichen. Durch diese Netzbildung können neue Ressourcen, einschließlich Wissen, generiert werden, auch zur Steuerung und Kontrolle über Partizipation von Stakeholdern (LIBBE 2004 S. 147 ff.).⁹¹⁹

Im Hinblick auf die Empfehlungen einer lernenden Organisation, die nicht nur auf ein sich veränderndes institutionelles Umfeld reagiert, sondern aktiv gestaltet, sollte gerade der Forstbetrieb dieses Leitbild aktiv aufgreifen und auf eine Netzbildung hinarbeiten, ein Antrieb, der entweder vom jeweiligen Betriebsleiter und/oder von der Kommune selbst ausgehen kann. Forstliche Netzwerke haben sich bereits über Arbeitsgemeinschaften, Benchmarking-Kreise, über Verbände und

⁹¹⁹ Ausführlich zu kollektiven Strategien siehe SYDOW (1992 S. 268 ff.); siehe dort auch eine Zusammenschau der Ansätze zur Interorganisationsforschung, einschließlich Resource Dependence-Ansatz und Netzwerkansatz (S. 224 ff.).

informelle Strukturen gebildet. Nun scheint es an der Zeit, einen Schritt weiter zu gehen und die Zusammenarbeit mit Akteuren der Kommune - dazu gehören auch die Umweltgruppen - und auch mit Nachbarkommunen zu suchen. Gerade für den Forstbetrieb sollte es durch Zertifizierungsverfahren und die hohe Wertschätzung des Waldes in der Bevölkerung möglich sein, entsprechende Strukturen zu schaffen.

In der Zusammenschau der voranstehenden Ausführungen ergibt sich, dass kommunale Forstbetriebe dem „örtlichen Gemeinwohl“ verpflichtet sind: im Sinne einer effektiven Erreichung bzw. Umsetzung der von der Bevölkerung bzw. den politischen Vertretern vorgegebenen Ziele bzw. Aufträge. Auch dies unterstreicht die Notwendigkeit, dass die Kommune ihre Wahlmöglichkeit und Verantwortung wahrnimmt und als Auftraggeber für ihren Forstbetrieb Ziele und Aufträge aktiv bestimmt. Über die Verwaltung können dann dem Forstbetrieb als Auftragnehmer entsprechende Aufträge, beispielsweise im Rahmen eines Kontraktmanagements oder bei der Inanspruchnahme von privaten Dienstleistern durch einen Dienstleistungsvertrag, erteilt werden.

Gemeinwohl und Neue Institutionenökonomik

Eine naheliegende Frage ist, warum in dieser Arbeit der institutionenökonomische Bezugsrahmen nicht auch für eine Erläuterung der Gemeinwohlverpflichtung herangezogen wurde bzw. wie fruchtbar dieser Ansatz im Hinblick auf die Gemeinwohlproblematik ist:

Die Institutionenökonomik geht vom methodologischen Individualismus aus. Eine kollektive Nutzenfunktion (das Wohl Aller bzw. Vieler) würde dieser Auffassung widersprechen. Vertragstheoretiker versuchen diese Widersprüchlichkeit durch das Konsensprinzip zu „umgehen“, d.h. die kollektive Nutzenfunktion setzt sich aus mehreren einzelnen Nutzenfunktionen zusammen, denen bei einer Konsensbildung entsprochen wird. Wenn alle Betroffenen einem Organisationsarrangement zustimmen, kann unterstellt werden, dass sie dieses aus ihrer jeweiligen Perspektive als effizient betrachten.⁹²⁰ Durch diese Zustimmung werden die Betroffenen auch zu

⁹²⁰ Vgl. WOLFF (1995 S. 29). Mit diesem Prinzip wird die Verfassung als konstitutioneller Vertrag erklärt. Ausführlich hierzu siehe die Publikationen von BUCHANAN (z.B. 1994). In diesem Zusammenhang sei auf das Modell RAWLs sowie von ROUSSEAU hingewiesen, in denen der Begriff des Vertrags die Verbindung zwischen dem Begriff des Gemeinwillens und dem der Gerechtigkeit herstellt (RUCIMAN/SEN 2002 S. 132).

Beteiligten (WOLFF 1995 S. 30).⁹²¹ Akteure werden sich nur an solche Regelungen binden, „wenn die betreffenden Regelungen aus ihrer subjektiven Sicht einen nutzensteigernden Effekt haben, wenn die Kollektiventscheidung einen Kooperationsvorteil verspricht“ (KIRCHNER 2002 S.166). Ein Vertrag wird geschlossen, wenn beide Parteien dadurch einen Nutzen für sich erkennen. „Das ‚gemeine Wohl‘ ist deshalb mit dem individuellen Wohl kompatibel, weil der Konsens gewährleistet, dass jede Partei sich einen Vorteil ausrechnet“ (KIRCHNER 2002 S. 167). Der Unterschied zur unsichtbaren Hand von A. SMITH sei dabei die Einsicht, dass Eigenwohl und Gemeinwohl nur durch einen in Institutionen festgelegten Konsens übereinkommen.⁹²²

Diese Ausführungen scheinen eine gewisse Kompatibilität zu dem oben erläuterten Konzept der prozeduralen Gemeinwohlbestimmung nahezulegen. Dies gilt auch im Hinblick auf die getrennte Betrachtung des institutionellen Umfeldes und der kommunalen Ebene, folgt man den Ausführungen WOLFFs (1995 S. 133 f.) über eine gedankliche Integration der beiden vertragstheoretischen Ansätze der konstitutionalistischen und nicht-konstitutionalistischen Verträge. „Verfassungsverträge begründen Rechte und Verfahrensregeln, auf denen postkonstitutionelle Verträge aufbauen können. Diese können entweder vollständige Verträge über Einzeltransaktionen sein oder aber durch Ausdifferenzierung eines weiteren Subsystems ihrerseits die Funktion von Verfassungsverträgen für einen weiteren korporativen Akteur übernehmen.“⁹²³

Zudem kann die Agencytheorie einen Erklärungsbeitrag zum prozeduralen Gemeinwohlverständnis und für die Gemeinwohlverpflichtung öffentlicher Betriebe aus institutionenökonomischer Sicht leisten (siehe Kapitel III 3.4.3 zum Exkurs: Betrachtung der Prinzipal-Agenten-Kette Bürger-Kommune-Betriebsleitung). Die Wähler werden als die Prinzipale angesehen, die die Ausführung von Aufgaben bzw. Verfügungsrechten an die Regierenden, die Agenten, übertragen.

⁹²¹ Zum Konsens als Legitimations- und Gerechtigkeitskriterium siehe VANBERG (1981 S. 39 ff).

⁹²² Das Konsenskriterium ist in der Praxis allerdings schwierig zu erfüllen. Es wird daher oft als theoretisches Konstrukt oder Heuristik bezeichnet (vgl. WOLFF 1995 S. 135 und die dort angegebene Literatur).

⁹²³ Konstitutionelle Verträge determinieren die Spielregeln, während postkonstitutionelle Verträge die Spielzüge beschreiben. Die Politik definiert die „Spielregeln“ für das Wirtschaftssystem, während in der Wirtschaft die „Spielzüge“ innerhalb des gesetzten Ordnungsrahmens stattfinden (vgl. OESTEN/ROEDER 2002 S. 31).

„Der demokratische Rechtsstaat lässt sich verstehen als Netzwerk relationaler Principal-Agent-Beziehungen zwischen seinen Bürgern (den Prinzipalen) und deren Vertretern (Agenten) mit dem Ziel der Optimierung des allgemeinen Wohls durch geeignete Organisation von Zwang („Gewalt“), d.h. der Zuteilung, Verwaltung und Transaktion politischer Verfügungsrechte.“ RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 539

Die Regierenden delegieren wiederum viele Verfügungsrechte an Verwaltungen bzw. öffentliche Betriebe und damit auch die Pflicht, die Verfügungsrechte im Sinne des Prinzipals auszuführen.⁹²⁴ Allerdings würden partizipative Elemente im Sinne der Agencytheorie zu einer Durchbrechung der Prinzipal-Agenten-Kette führen.

Die voranstehenden Ausführungen haben erkennbar gemacht, dass die institutionenökonomischen Theorien durchaus Ansätze zur Erklärung der Gemeinwohlverpflichtung kommunaler Forstbetriebe bieten. Allerdings ermöglicht das Heranziehen verschiedener weiterer Wissenschaftsdisziplinen, wie die Staatslehre und die Ethik, eine breitere Analyse des Sachverhalts, da auch kollektive Elemente und Instrumente in die Betrachtung mit einbezogen werden können, die nicht auf einem Konsensprinzip der Akteure beruhen. Dadurch kann das normative Grundverständnis dieser Arbeit breiter fundiert werden.

Eignung der Neuen Institutionenökonomik als theoretischer Bezugsrahmen

In Kapitel III Abschnitt 3 konnte gezeigt werden, dass mit Hilfe der institutionenökonomischen Theorien ein Erkenntnisgewinn im Hinblick auf die Beschreibung und die Analyse bestehender Organisationsstrukturen und das Aufzeigen von Gestaltungsmöglichkeiten erzielt werden kann. Deutlich wurde aber auch, dass diese Theorien alleine nicht ausreichen, einen umfassenden Erklärungs- und Gestaltungsansatz zu erarbeiten, sondern dass dazu eine genauere Betrachtung der Nutzenfunktion und das Heranziehen des Soziologischen Institutionalismus notwendig war. Eine Verbindung dieser Theorien findet in letzter Zeit immer häufiger statt, und auch in dieser Arbeit hat sich gezeigt, dass dadurch die Erklärungskraft in Bezug auf bestehende, sich wandelnde sowie anzustrebende Institutionen erhöht

⁹²⁴ Siehe hierzu ausführlich Kapitel III 3.4. SCHMIDT (1999 S. 72) führt in diesem Zusammenhang im Hinblick auf die Prinzipal-Agenten-Kette aus: „Gemeinwohlverpflichtung heißt nichts anderes, als die auf Grund der Rechtsübertragung notwendige Ausrichtung der Agents an den Zielvorstellungen und Nutzenfunktionen der Prinzipals.“

wird.⁹²⁵ Sowohl die theoretische Analyse als auch die empirischen Untersuchungen haben gezeigt, dass eine reine Ausrichtung der Entscheidung über die Organisationsstruktur kommunaler Forstbetriebe an harten Elemente wie der marktlichen Steuerung durch wettbewerblichen Druck alleine nicht ausreicht, effiziente Strukturen im Hinblick auf forstspezifische Eigenschaften der Ressource Wald und die involvierten Akteursgruppen zu schaffen.⁹²⁶ Vielmehr gilt es den weichen Elementen ebensoviel Aufmerksamkeit zu schenken. Sie können auch zu grundlegend anderen Empfehlungen als z.B. die Transaktionskostentheorie führen. Wenn beispielsweise eine Messbarkeit der Ergebnisse bzw. der Leistungserstellung kaum möglich ist und daher eigentlich eher eine Eigenerstellung empfohlen wird, kann auf der Grundlage von Werteorientierung und Vertrauen zu einem externen Anbieter eine Fremderstellung effizienter sein.

Die empirischen Erhebungen haben sich im Hinblick auf ein kritisches Hinterfragen und eine Weiterentwicklung der theoretischen Ergebnisse (des erarbeiteten Entscheidungsrahmens) als fruchtbar erwiesen, ebenso wie die gewählte Kombination aus Gruppendiskussionen, problemzentrierten Leitfadeninterviews und prozessbegleitenden Fallstudien, die zu sich ergänzenden Ergebnissen geführt hat und damit ein umfassenderes Bild ermöglicht.

Die folgende Aussage von SCHMIDT (1999 S. 6) im Hinblick auf den Bezugsrahmen der Neuen Institutionenökonomik kann wohl mit dieser Arbeit bestätigt werden:

„Das Heranziehen kommunaler Fallstudien ist besonders für institutionelle Analysen geeignet, da durch die Ausweisung eines bestimmten Untersuchungsgebietes, also einer klar definierten sozialen Einheit konkrete Aussagen gemacht werden können, da diese sonst beliebig getroffen werden können.“ SCHMIDT 1999 S. 6

Ergänzt werden soll, dass auch deutlich wurde, dass die Wahl eines qualitativen Forschungsdesigns notwendig war, um wichtige Faktoren im Hinblick auf eine Organisationsstruktur zu erfassen und auch zu verstehen, auch wenn bisher qualitative Methoden in der Neuen Institutionenökonomik eher eine untergeordnete

⁹²⁵ Zu den Anfängen der Verbindung der Neuen Institutionenökonomik und dem Soziologischen Institutionalismus siehe die Publikationen KNIGHT (z.B. 1997) und NEE (z.B. 1998). Weiterführende Arbeiten siehe die Publikationen von PIES (z.B. BECKMANN et al. 2005).

⁹²⁶ Zu einem breiten Effizienzbegriff, der auch soziale Aspekte mit einbindet, siehe BROMLEY (1989).

Rolle gespielt haben.⁹²⁷ Insbesondere weiche Elemente konnten auf diese Weise in die Betrachtung miteinbezogen werden. In diesem Sinne kann die vorliegende Arbeit die von HOSTETTLER et al. (2006) festgestellte Lücke an Fallstudien im Kontext der Neuen Institutionenökonomik durch diese Arbeit ein wenig gefüllt werden.

Probleme bei der Anwendung des Entscheidungsrahmens

Betrachtet man die Ergebnisse der Empirie im Hinblick auf den Entscheidungsrahmen, so sind vor allem drei Komponenten, die theoretisch besonders relevant sind, in der Praxis mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden: (1) die Erhebung der naturalen Eigenschaften des Waldes, (2) die Definition von Zielen, (3) die Operationalisierung des Einflussfaktors „Messbarkeit der Ergebnisse bzw. der Leistungserstellung“.

(1) Eine neue Forsteinrichtung, die sowohl quantitative als auch qualitative Werte (einschließlich Sortenstruktur und Bodenzustandserfassung) erfasst, um ein „Rosinenpicken“ zu vermeiden, ist mit Kosten verbunden – zumal eine Forsteinrichtung ja sehr viel mehr beinhaltet als eine reine Zustandserfassung.⁹²⁸ Dies fällt vor allem dann ins Gewicht, wenn die Einrichtungsperiode gerade am Anfang ist oder bei kleineren Betrieben. Dies erfordert ein Informationsmanagement und die Erwägung von kooperativen Erhebungen.

Jedoch sollte im Hinblick auf die geplante Umstellung des Rechnungswesens in vielen Bundesländern und der damit verbundenen Frage der Waldbewertung ohnehin die Grundlage der Bewertung hinterfragt werden. Eine qualitative Erhebung ist auch im Zusammenhang mit einer Betriebsanalyse notwendig. Oft wurde der Zuwachs bzw. der Vorrat in den letzten Jahrzehnten unterschätzt und Potenziale nicht ausgeschöpft. Die vorjährigen Erfahrungen der kommunalen Akteure prägen die erwarteten Resultate aus dem Forstbetrieb. Diese mögen konkret sein, müssen es aber nicht, wie die Erfahrungen der Verfasserin mit verschiedenen Kommunen gezeigt haben (vgl. auch Kapitel III 7.3.4 Fallstudie Morbach). Die Erhebung der aktuellen Eigenschaften ist damit auch eine Voraussetzung für die Zielformulierung

⁹²⁷ Fallstudien werden seit einiger Zeit vermehrt im Bereich der Theorie der Verfügungsrechte durchgeführt (z.B. IFRI-Projekt). Zur qualitativen Sozialforschung in Verbindung mit der Neuen Institutionenökonomik siehe auch ALSTON (2005 S. 8).

⁹²⁸ Siehe hierzu Kapitel II 1.7.1.

und eine Basis für Organisationsüberlegungen und kann eine Chance im Hinblick auf die Einbindung von Interessengruppen durch eine partizipative Planung darstellen.

In diesem Zusammenhang kann zudem auch die Frage gestellt werden, ob es zweckmäßig sei, dass das Landes entsprechende Möglichkeiten unterstützt.

Zudem wäre es angebracht, die Forsteinrichtung bzw. Betriebsanalyse von einer neutralen Stelle durchführen zu lassen, die unabhängig vom späteren Betriebsleiter ist, um mögliche „Ergebnisbeeinflussungen“ zu vermeiden und um beispielsweise bei einer Stichprobeninventur die Kenntnisse der Betriebsleitung von der Probe- stelle zu vermeiden und damit eine „besondere Pflege“ der entsprechenden Stellen zu umgehen.

(2) In Bezug auf die Zielvorgabe müssen differenzierte Überlegungen angestellt werden. Die Bestimmung des strategischen Handlungsrahmens dürfte mit weniger Problemen verbunden sein. Dies ist beispielsweise durch Bürgerumfragen (erfolgte in Lübeck im Rahmen einer Diplomarbeit) oder Umfragen bei der Gemeindevertretung (z.B. in Baden-Baden) möglich. Der strategische Rahmen sollte aktiv bestimmt und festgelegt werden, damit er als richtungweisend gelten kann. Auch im Hinblick auf die waldbauliche Zielrichtung kann der strategische Handlungsrahmen durch die Gemeindevertretung beschlossen werden (vgl. Kapitel III 7.4.4 Fallstudie Lübeck). Die übliche Handhabung, dass waldbauliche Themen alle zehn Jahre im Rahmen der Forsteinrichtung besprochen werden, scheint zweckmäßig, könnte jedoch verstärkt im Rahmen einer partizipativen Planung genutzt werden.⁹²⁹ Die Ausführung der waldbaulichen Konzepte fällt in die Fachkompetenz der Betriebsleitung. Es kann wohl auch kaum erwartet werden, dass die Gemeindevertreter sich in waldbauliche Grundlagen einarbeiten.

Als formale Ziele werden das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und der Gemeinwohlorientierung für kommunale Betriebe und das Nachhaltigkeitsprinzip für einen Forstbetrieb vorgegeben, woraus sich zwei formale Ziele „Sicherung der Qualität und der ökologischen Nachhaltigkeit“ sowie Sicherung der „ökonomischen Effizienz“ für kommunale Forstbetriebe ableiten lassen.⁹³⁰

⁹²⁹ Zur partizipativen Planung siehe Kapitel II 1.9.4.

⁹³⁰ Siehe Kapitel II 3.

Die Bestimmung operativer Ziele kann differenziert betrachtet werden. Dort, wo der Wald ein Wirtschaftsfaktor ist, scheint die Abstimmung der operativen Ziele zielführend zu sein (Beispiel Kommune Laubach). Bei anderen Kommunen muss je nach Situation im Einzelfall entschieden werden, wie detailliert die Ziele durch die Gemeinde in Abstimmung mit der Betriebsleitung definiert werden. Eine klare Trennung zwischen Politik und Verwaltung scheint gerade wegen des mangelnden forstlichen Sachwissens der politischen Vertreter schwer möglich zu sein – da sie, um einen Auftrag zu vergeben, von der fachlichen Beratung durch den Betriebsleiter abhängig sind. Jedoch ist es möglich, dass sich die politischen Vertreter durch eine verstärkte Kommunikation zwischen Betrieb und Politik intensiver mit den Fragen der Ziele bei der Nutzung der Ressource Wald beschäftigen und dies für eine konkretere Formulierung und Abstimmung von Zielen nutzen können.⁹³¹

Daher und aufgrund der geschilderten Besonderheiten bei der Aufgabenerfüllung im Hinblick auf die Ressource Wald kommt bei der Wahl eines Betriebsleiters dessen Qualifikation eine besondere Bedeutung zu. Diese Qualifikation beinhaltet sowohl das Fachwissen als auch die individuelle forstliche Grundeinstellung. Letzteres wird umso bedeutsamer, je komplexer sich die Situationsvariablen gestalten. Ob der Begriff der Waldgesinnung der richtige für die gemeinten Inhalte ist, soll hier nicht weiter beleuchtet werden. Vielmehr ist die Frage zu stellen, wie diese Gesinnung erworben wird (vgl. hierzu Kapitel III 3.4.4). Auf der Grundlage der empirischen Untersuchung kann kein Unterschied in der Ausprägung der Waldgesinnung zwischen Fachhochschulabsolventen und Universitätsabsolventen ausgemacht werden. Beide Akteursgruppen scheinen auf der Grundlage ihrer Ausbildung eine Gesinnung mitzubringen (unabhängig von der Typenprägung). Festgehalten werden kann:

- Die Kommune sollte sich der Tatsache bewusst werden, dass aufgrund des fehlenden Fachwissens der Mitarbeiter in der Verwaltung und aufgrund der Besonderheiten der Ressource Wald besondere Anforderungen an die Betriebsleitung gestellt werden müssen. Aufgrund dieser fachlichen Anforderungen sollte ein Betriebsleiter gewählt werden, der die entsprechende berufliche Ausbildung genossen hat.

⁹³¹ Die Kommune muss sich dabei meist auf das Fachwissen des Betriebsleiters verlassen. Dieser hat so natürlich auch die Möglichkeit Entscheidungen zu beeinflussen. Je nach Art und Umfang der Beratung durch den Betriebsleiter, wie operativ die Beratung ist und ob

- Bei komplexer Ausgestaltung der Situationsvariablen ist die Grundeinstellung der Akteure besonders bedeutsam. Es ist anzunehmen, dass diese Einstellung ebenfalls durch die universitäre (einschließlich Fachhochschule) Ausbildung erworben wird (vgl. Kapitel III 3.4.4).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum es notwendig ist, die Betriebsleitung von einem Beamten durchführen zu lassen (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz), abgesehen von der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben. Will eine Kommune die Betriebsleitung über eine lange Bindung im Hinblick auf eine kommunale Werteorientierung und der Bildung eines Vertrauensverhältnis nutzen, so sollte diese Entscheidung wohl im Ermessen der Kommune liegen, die beurteilen muss, ob dazu ein Beamtenverhältnis notwendig ist.

(3) Die Messbarkeit der Ergebnisse bzw. der Leistungserstellung ist abhängig von den naturalen Eigenschaften des Waldes und von den definierten Zielen. Da es einer Kommune in der Regel an Forstfachwissen fehlt, wäre es zweckmäßig, diese Einschätzung auch von dem neutralen Forsteinrichter oder Begutachter durchführen zu lassen.

Insgesamt machen die obigen Ausführungen und der Entscheidungsrahmen an sich deutlich, dass sich aufgrund der speziellen Situationsvariablen keine allgemeingültige Empfehlung einer bestimmten Organisationsstruktur aussprechen lässt. Vielmehr müssen die kommunalen Entscheidungsträger durch Unterstützung von forstfachlichen Experten die institutionellen Elemente im ortsspezifischen Kontext gewichten und entsprechende Organisationsentscheidungen treffen.⁹³² In diesem Zusammenhang ist wieder an die kommunale Eigenverantwortung zu appellieren.

Optionen mit Vor- und Nachteilen aufgezeigt werden, hat die Kommune die Möglichkeit die Beratung auf Objektivität und Qualität hin einzuschätzen.

⁹³² „Jedes Rechtsgebilde entspringt einer Abwägung unterschiedlicher ökonomischer und zusätzlich auch sozialer Ansprüche. ... Dies ist in erster Linie eine politische (wertgeladene) Entscheidung, unter bestimmten Bedingungen jedoch auch ein ökonomisches Problem Vor diesem Hintergrund wird die Behauptung verständlich, dass jedes Unternehmensrecht sein eigenes Effizienzpotential besitzt, das aus der jeweiligen oktroyierten und/oder freiwillig vereinbarten Verteilung der Verfügungsrechte resultiert. Die Effizienz einer bestimmten Unternehmensverfassung kann deshalb nicht ohne weiteres mit der Effizienz einer weiteren verglichen werden, ohne die jeweils zusätzlichen verfassungsbegründenden Überlegungen hinzuzuziehen. ... Keine Unternehmensverfassung ist, wenn sie unter Effizienzgesichtspunkten betrachtet wird, als formale, leicht austauschbare Hülle anzusehen, sondern als Verwirklichung des jeweils als angemessen empfundenen und intendierten sozialen Konsenses über die rechtliche Organisation der Produktion“ (PICOT 1981 S. 175).

Die umfangreichen theoretischen Ausführungen zur Erarbeitung eines entsprechenden Entscheidungsrahmens waren daher notwendig, um auf der Basis der Grundlagenliteratur kontextabhängige Erklärungsmöglichkeiten zu erarbeiten. Betrachtet man die einzelnen Komponenten des Entscheidungsrahmens, so kann nach seiner Gültigkeit auch für andere Organisationsbereiche gefragt werden, da die institutionellen Elemente wohl Elemente sind, die allgemein bei Organisationen von Bedeutung sind. Ihre spezifische Bedeutung ist ja von den Situationsvariablen abhängig, die bei der Betrachtung anderer Organisationen neu bestimmt und als wichtige Einflussfaktoren für die institutionellen Elemente abgeleitet werden können.

Trotz der Breite der Betrachtung konnten dennoch nicht alle relevanten Aspekte Eingang in diese Arbeit finden. Als Beispiel ist die Begrenzung auf den Leiter des Forstbetriebs zu nennen. Bei Organisationsfragen sind natürlich auch die weiteren Mitarbeiter ein wichtiger Aspekt, der einzubeziehen ist. Ein kleiner Ansatz in diese Richtung konnte durch die Fallstudie Lübeck gemacht werden. Hier zeigt sich weiterer Forschungsbedarf.

Hemmnisse des Wandels der Organisationsstrukturen kommunaler Forstbetriebe

Obwohl deutlich geworden sein sollte, dass die Status-quo-Organisationsstruktur in vielfältiger Hinsicht nicht die optimale Wahl für kommunale Forstbetriebe sein kann, muss die Frage nach dem Grund für den „Verharrenswillen“ vieler Kommunen in Verbindung mit dem mangelnden Problembewusstsein gestellt werden. Um nach Gründen für langsam voranschreitenden, zum Teil stockenden institutionellen Wandel⁹³³ trotz der nicht mehr zutreffenden geschichtlichen Gründe, trotz der Öffnung der Gesetze und trotz finanzieller Unzufriedenheit zu suchen, seien an dieser Stelle noch einmal die in Kapitel III 3.5.3 aufgeführten Aspekte angeführt und unter Einbeziehung der Ergebnisse der empirischen Arbeit konkretisiert sowie um weitere Aspekte ergänzt:

(1) Es ist von der Wirkung einer gewissen **Pfadabhängigkeit** auszugehen. Diese kann dazu führen, dass Institutionen überleben oder entstehen können, ohne

Wachstum und Entwicklung förderlich zu sein (VOIGT 2002 S. 207).⁹³⁴ Die Gespräche mit verschiedenen Verbänden deuten in Verbindung mit der geschichtlichen Betrachtung darauf hin, dass tatsächlich, auch in Unkenntnis von Alternativen, eine Pfadabhängigkeit besteht.⁹³⁵ Zudem können, wie die Äußerungen in den explorativen Interviews der Vorstudie und der Entscheidungsträger in den problemzentrierten Interviews belegen, Erfahrungswerte in anderen Bereichen, z.B. mit dem Eigenbetrieb, die Entscheidungen maßgeblich in diese Richtung beeinflussen.

(2) **Politische Transaktionskosten** sind Kosten für die Nutzung des „politischen Marktes“. Sie entstehen durch die Einrichtung und das Betreiben des Regelsystems der formalen und informellen politischen Ordnung eines Systems (z.B. Kosten für die Schaffung der Rechtsordnung, der öffentlichen Verwaltung, laufende Ausgaben für Gesetzgebung, Landesverteidigung) (RICHTER/FURUBOTN 2003 S. 63). Nach VOIGT (2001 S. 210) „beschränken [politische Transaktionskosten] die Möglichkeit, den *status quo* zu ändern und haben insofern eine stabilisierende Wirkung“ (VOIGT 2002 S. 210). Politische Transaktionskosten im Sinne einer Regeländerung eines dem Betrieb übergeordneten Systems auf kommunaler Ebene konnten nicht verzeichnet werden, jedoch erhebliche Transaktionskosten aufgrund strategischen Verhaltens (siehe Fallstudie Lübeck). Politische Entscheidungskosten und Opportunitätskosten wurden bei den Kosten einer Produktionsänderung, den Beeinflussungskosten und den verbleibenden Wohlfahrtsverlusten erfasst.

(3) Der Aspekt der **relativen Macht der relevanten Akteure** kann auf der Grundlage der problemzentrierten Leitfadeninterviews sowie der Fallstudie Lübeck als sehr bedeutend eingestuft werden. „Um institutionellen Wandel erklären zu können, wird man .. damit beginnen, die Interessen der Beteiligten zu identifizieren. Man wird fragen, wie gut sie organisiert sind, welche Ressourcen sie nutzen können, über welche Strategien sie verfügen usw.“ (VOIGT 2002 S. 211). Dies betrifft

⁹³³ Unter institutionellem Wandel wird die Veränderung formaler und informeller Institutionen verstanden, z.B. die Veränderung von Gesetzen oder auch Ideologien. Hier wird konkret die Veränderung der Organisationsstruktur der Betriebe betrachtet.

⁹³⁴ Zu Pfadabhängigkeit und institutionellem Wandel siehe auch KIWIT/VOIGT (1995). Pfadabhängigkeit führt dabei keineswegs immer zu ineffizientem Handeln. Im technischen Bereich können beispielweise durch die Durchsetzung einer Alternative, die dann kontinuierlich weiterentwickelt wird, Transaktionskosten gespart werden, die entstehen würden, würden mehrere verschiedene Wege eingeschlagen und weniger konsequent verfolgt werden.

sowohl die politischen Akteure sowie bestimmte Interessengruppen, die aufgrund ihres Einflusses auf andere Akteure (z.B. durch ihre Wählerstimme) besonderes Gehör finden. Hier ist somit auch der Aspekt der Verhandlungsmacht einzelner Akteure bzw. Akteursgruppen von hoher Relevanz.

Zudem ist auch das Machtstreben der kommunalen Politiker anzusprechen, die ungerne die Kompetenzen in verschiedenen Bereichen abgeben (vgl. Kapitel III 3.4.4 zu den Ausführungen zu den Ortsgemeinden in Rheinland-Pfalz). Verhandlungsmacht und Macht an sich wurden in dieser Arbeit nur angeschnitten, obwohl ihnen, wie die Fallstudie Lübeck und viele Einzelgespräche mit forstlichen Akteuren auf kommunaler Ebene zeigen, eine hohe Bedeutung zukommt, insbesondere als Hemmnis einer auf Effizienz ausgerichteten Entscheidung.⁹³⁶

(4) **Nicht „kostenechte“ Dienstleistungen** der Verwaltung wirken Wandel entgegen. Die Gruppendiskussionen und die Fallstudie Morbach zeigen, dass das günstige Angebot der Landesforstbetriebe die Kommunen an sie bindet, aber auch, dass die Kommunen sich im Hinblick auf den Ausgang der Kartellrechtsbeschwerden und der mit den staatlichen Reformen einhergehenden Kostenerhöhungen nach alternativen Möglichkeiten umsehen.⁹³⁷ Zudem werden in vielen Fällen die Wahlmöglichkeiten durch die bestehende juristische Vertragsbeziehung zum Landesforstbetrieb für eine bestimmte Zeit verhindert (meist Zehnjahresverträge).

(5) **Weiche Eigentumssurrogate** können auf der einen Seite aktiv als gestalterisches Element einer Organisationsstruktur eingesetzt werden, auf der anderen Seite aber auch maßgeblich für eine akteursbezogene Steuerung institutionellen Wandels sein, wie WINKEL (2006 S. 124 ff.) eindrucksvoll am Beispiel der Waldnaturpolitik zum paradigmatischen Wandel in der deutschen Forstwirtschaft

⁹³⁵ Siehe hierzu auch Punkt (5) im Folgenden.

⁹³⁶ In diesem Zusammenhang sei auf ein zurzeit laufendes Forschungsprojekt von MENGEL hingewiesen, der sich mit dem Handlungsfeld regionaler Stadtlandschaft mit Hilfe von qualitativen Fallstudien auseinandersetzt und den Machtaspekt explizit untersucht: MENGEL, R.: Projekt: Handlungsfeld regionale Stadtlandschaft - Zugangswege und Einflussnahme der Akteure der Natur- und Landschaftsentwicklung in ausgewählten Städtereionen: <http://www.dbu.de/stipendien/stipendiat20003/628.html>

⁹³⁷ Die Reformprozesse der staatlichen Forstbetriebe ihrerseits unterliegen Hemmnissen institutionellen Wandels. Auch hier kann von einer Pfadabhängigkeit gesprochen werden, auch in dem Sinne, dass durch die Verbeamtung der Bediensteten hohe Investitionen im Vertrauen auf den Fortbestand der Institution Landesforstverwaltung getätigt wurden und diese „Ressourcen“ nur unter Verlust anders verwendet werden können (vgl. hierzu VOIGT 2001 S. 209).

darstellt. Bestehende forstliche Überzeugungen und Ideologien können Hemmnisse eines aus der Perspektive der Kommune zweckmäßigen Wandels sein, indem forstliche Akteure Einfluss auf die kommunalen Entscheidungen nehmen (Beeinflussungskosten).⁹³⁸ Aber auch „kommunale Überzeugungen“ können erhebliche hemmende Wirkung haben, wie am Beispiel der Kooperationshemmnisse zur Realisierung von Größeneffekten bei den Gruppendiskussionen und problemzentrierten Interviews herausgearbeitet wurde (siehe Kapitel III 5.3.1 und 6.2.1).

Ein weiterer Aspekt, der in diesem Zusammenhang und als ein Ergebnis der Gruppendiskussionen zu nennen ist, ist das Vertrauen in eine Institution - in diesem Fall in die staatlichen Landesforstbetriebe - das ebenfalls ein Hemmnis institutionellen Wandels sein kann. Als Indiz dafür, dass Vertrauen in diese Instanz besteht, können die wenig ausdifferenzierten und sehr langfristigen Verträge zwischen der Kommune und dem Staat herangezogen werden, die auf eine relationale, kooperative Beziehung schließen lassen. Dies ist insofern als Hemmnis institutionellen Wandels zu verstehen, als erst gar nicht die Frage nach Alternativen gestellt wird. Entsprechende Hemmnisse stehen in enger Verbindung zur Pfadabhängigkeit.

(6) SCHLÜTER (2006) identifiziert als Hemmfaktoren des institutionellen Wandels bei Kleinprivatwaldbesitz neben Ideologien, Prinzipal-Agenten-Problemen und Waldbesitz als strategischer Ressource auch verteilungstheoretische Aspekte und die Heterogenität und Gruppengröße.⁹³⁹ Da es auch viele kommunale Kleinwaldbesitzer gibt, die zwar meist durch die bestehende strukturelle Verflechtung mit den Staatsforstbetrieben von diesen auch bewirtschaftet werden, kann davon ausgegangen werden, dass die von SCHLÜTER (2006) genannten Aspekte auch für den institutionellen Wandel im Kleinkommunalwald von Bedeutung sind. Die Bedeutung von Ideologie, Prinzipal-Agenten-Problemen und Waldbesitz als strategischer Ressource können auch im Rahmen dieser Arbeit als Hemmfaktoren des institutionellen Wandels im kommunalen Bereich bestätigt werden. Zur Überprüfung der Bedeutung von verteilungstheoretischen Aspekten und die Heterogenität und Gruppengröße wären weitere Fallstudien lohnenswert.

⁹³⁸ Zum bestehenden Überzeugungssystem in der Forstwirtschaft siehe MEMMLER (2003) sowie WINKEL (2006). Zum forstlichen Selbstverständnis siehe auch FISCHBACH-EINHOFF (2005). Ausführlich zur Bedeutung von Ideologie als Bestimmungsgrund für institutionellen Wandel siehe SCHLÜTER (2006 i.E.). Zu dem Begriff der Beeinflussungskosten siehe Kapitel III 3.5.2.

⁹³⁹ Ausführlich zu Determinanten des institutionellen Wandels siehe SCHLÜTER (2001).

Entwicklung des Forschungsprozesses

Abschließend kann bei Betrachtung der Fortentwicklung der Arbeitshypothese festgestellt werden, dass die Forscherin einen Lernprozess durchlaufen hat. Die Arbeitshypothese hat sich zwar im Wortlaut wenig, in der inhaltlichen Bedeutung jedoch maßgeblich verändert:

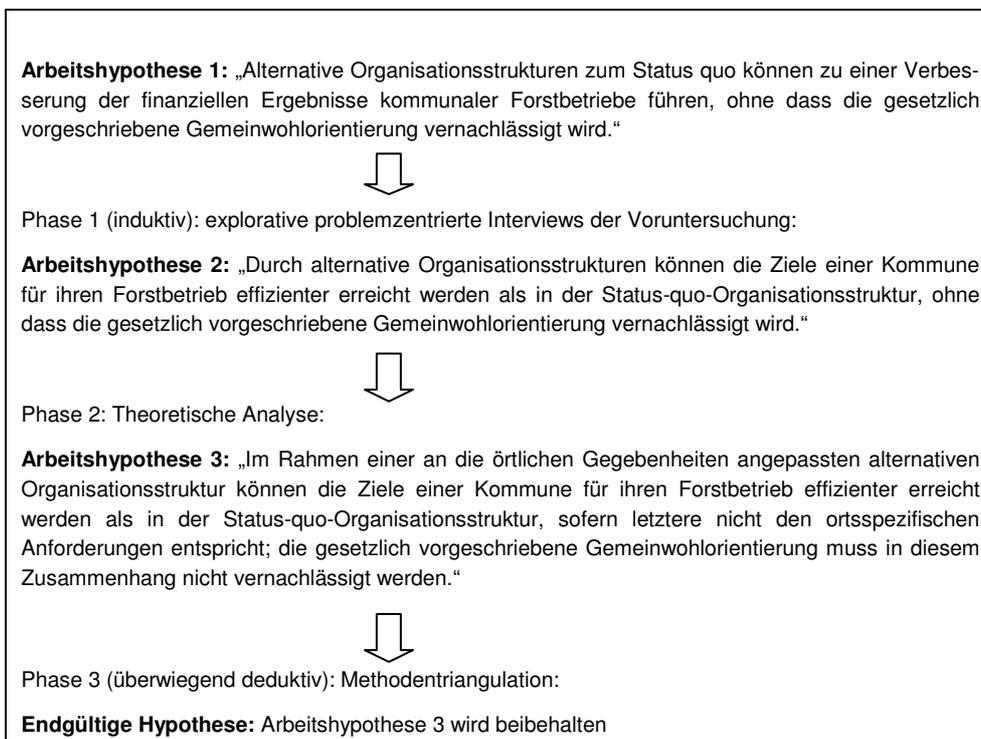


Abbildung 37: Veränderung der Arbeitshypothese im Forschungsverlauf: Ergebnisdarstellung

Diese endgültige Hypothese kann nun durch Anwendung des Entscheidungsrahmens im Einzelfall überprüft werden.

Kommunalwald als Chance begreifen: Ein Abschlussplädoyer

Die Kommune hat die Wahl, sich im Rahmen ihrer Gemeinwohlverpflichtung unter Zuhilfenahme der Komponenten der Entscheidungsfindung für eine Organisationsstruktur ihres Forstbetriebes zu entscheiden. Gibt die Kommune jedoch das Eigentum am Wald auf, gibt sie damit auch die Möglichkeit auf, örtliche Gemeinwohlbelange im Wald umzusetzen, ohne dafür eine Gewinnmarge zu zahlen bzw. bei konfliktträchtigen Ansprüchen ganz darauf verzichten zu müssen. Dabei geht es um eine effiziente Nutzung sowohl der Wertschöpfungspotenziale als auch darum, den sonstigen Ansprüchen der Kommune an ihren Wald gerecht zu werden – zwei Aspekte, die bei vielen Kommunen noch sehr ausbaufähig sind. Welcher Bereich einer Kommune könnte sich aufgrund der Wertschätzung durch den Bürger und der Möglichkeit diese in Entscheidungen und Prozesse einzubeziehen besser eignen, ein Stück in Richtung Weiterentwicklung zur Bürgerkommune beizutragen und dabei zugleich ein Stück Verantwortung für künftige Generationen zu übernehmen, als der Wald? Kommunales Eigentum wird von vielen Entscheidungsträgern als „Wert an sich“ betrachtet, ebenso wie der Wald für viele Bürger ein „Wert an sich“ darstellt. Wald ist damit nicht nur eine Ressource, die es für die Kommune zu erhalten, sondern die es vor allem auch im Sinne der Kommune zu nutzen gilt.

2 Zusammenfassung konkreter Empfehlungen zur Gestaltung der Organisationsstrukturen kommunaler Forstbetriebe

Die folgenden Ausführungen fassen bereits Gesagtes und mehrfach Beleuchtetes noch einmal zusammen, fokussiert auf die Aspekte, die allgemeine Empfehlungen zulassen. Auch wenn, wie die voranstehenden Ausführungen deutlich gemacht haben sollten, keine allgemein gültige Empfehlung zu einer bestimmten Organisationsstruktur gegeben werden kann, so lassen sich doch einige einzelne Empfehlungen zum Entscheidungsfindungsprozess und zum Einsatz sich ergänzender Elemente geben. Diese Empfehlungen ersetzen nicht den Einsatz des Entscheidungsrahmens, sondern ergänzen ihn beispielsweise im Hinblick auf die Frage, wann es sinnvoll ist, eigenes Forstpersonal einzustellen. Diese Frage bezieht sich auf Handlungsbedingungen, die bei der Anwendung des Handlungsrahmens berücksichtigt werden müssen.

An dieser Stelle soll noch einmal hervorgehoben werden, dass bei Überlegungen über die Organisation eines Betriebes alle möglichen Alternativen in Betracht gezogen werden sollten. Dabei ist Opportunismus ein Unsicherheitsfaktor, der bei allen Individuen bedacht werden sollte. Dazu ist die Einschätzung des Individuums und seiner Tätigkeiten notwendig und nicht die pauschale Beurteilung bestimmter Akteursgruppen.

Forstspezifische Besonderheiten: Bestimmung der naturalen Grundlagen

Welche Potenziale bietet der Wald?

- Größere Betriebe (oder Kooperationen), die eine Forsteinrichtung durchführen, sollten eine **Stichprobeninventur** in Betracht ziehen, die neben den quantitativen Daten auch eine Wertinventur, die Sortenstruktur und den Bodenzustand erfasst.

- Kleinere Kommunen sollten prüfen, inwieweit eine **Kooperation** für eine umfangreichere **Forsteinrichtung** möglich und im Hinblick auf ihre Ziele zweckmäßig ist.⁹⁴⁰
- Trotz der Schwierigkeiten einer **Waldbewertung** scheint diese zweckmäßig und wird im Rahmen des „Neuen kommunalen Finanzmanagements“ (siehe Kapitel II 1.8.3) in vielen Bundesländern auch notwendig sein. Es sollte dabei bedacht werden, dass je nach gewählter Erhebungsmethode eine große Breite an Ergebnissen besteht. Daher sollte der Aufwand für die Erhebung nicht zu groß betrieben sowie Landestrends beachtet werden (Beispiele siehe Anhang 6).
- Um die tatsächlichen wirtschaftlichen Potenziale des Waldes einzuschätzen, mag es zweckmäßig sein, eine unabhängige externe **Betriebsanalyse** durchführen zu lassen. Um die Wirtschaftlichkeit des Betriebs einzuschätzen, können Kennzahlen und ein Betriebsvergleich mit anderen kommunalen Betrieben mit ähnlichen Zielsetzungen dienen.
 - Der Forsteinrichter bzw. ein unabhängiger Betriebsgutachter kann zudem helfen, den Bestand im Hinblick auf seinen Einfluss auf die **Messbarkeit von Ergebnissen** bzw. die Leistungserstellung der Betriebsleitung einzuschätzen.
 - Die Forsteinrichtung bzw. die Betriebsanalyse sollte nicht von der Betriebsleitung verrichtet werden, um bei einer späteren Kontrolle der Bewirtschaftung eine neutrale Beurteilung zu ermöglichen. Die Akteure, die die Einrichtung oder Analyse durchgeführt haben, eignen sich zugleich als externe Prüfer in Bezug auf die Formalziele.

**Zielausrichtung und Transparenz des Betriebsgeschehens als Basis für:
Kontrolle, Steuerung und Handlungsflexibilität**

Welche Bedeutung hat der Wald für die Kommune?

- Die Verantwortlichen in der Kommune sollten sich im Klaren darüber werden, was für eine Bedeutung der Wald für die Kommune und ihre Bürger hat und ob er für die Kommune von strategischer Bedeutung ist. Aus der Zusammenschau

⁹⁴⁰ Die Forsteinrichtung beinhaltet natürlich mehr als die Erhebung der naturalen Daten. Der Aspekt der Planung wird im Folgenden im Hinblick auf eine partizipative Planung aufge-

mit den naturalen Gegebenheiten ergibt sich die Grundlage für die Formulierung eines langfristigen Leitbildes bzw. **strategischen Handlungsrahmens**. Besitzt der Wald eine lediglich geringe Bedeutung für die Kommune und ihre Bürger und stellt er keinen zentralen Wirtschaftsfaktor dar, so sollte auch die Zweckmäßigkeit eines Verkaufs geprüft werden. Zur Bestimmung des Handlungsrahmens kann wie folgt vorgegangen werden:

- Befragung der Bürger/ der Interessengruppen (z.B. Umweltverbände) und/ oder der Gemeindevertretung. Je nach Ausrichtung der Kommune (Bürgerkommune?) und tatsächlichem Interesse der Bürger am Wald können diese auch aktiv an der Umsetzung von Aufgaben im Wald beieiligt werden (Inwieweit lässt sich Bürgerengagement einbinden?).
- Der Betriebsleiter, Forsteinrichter oder ein sonstiger externer forstfachlicher Berater sollte im Hinblick auf seine Vertrautheit mit dem kommunalen Wald beratend zur Seite stehen.
- Die Diskussion sollte dabei sowohl sozialpolitische, finanzpolitische als auch ökologisch-politische Fragen umfassen.
- Das Ergebnis sollte schriftlich fixiert werden (z.B. in einer Satzung, im Forsteinrichtungswerk).
- Die Ergebnisse dienen außerdem der Festlegung einer Zielhierarchie im weiteren Vorgehen.
- Vom Holzproduktionsbetrieb werden in der Regel Gewinne erwartet. Stehen jedoch die Sozialfunktionen im Vordergrund, kann auch ein Holzproduktionsbetrieb, der „nur“ sich selbst trägt, zweckmäßig sein, da dieser im Hinblick auf die Trennrechnungsproblematik seinen Teil zu den Sozialfunktionen beitragen kann. In diesem Zusammenhang ist auch die Option zu prüfen, den Holzproduktionsbetrieb ganz einzustellen und nur noch einen reinen Dienstleistungsservice für die Sozialfunktionen der Kommune aufrecht zu erhalten bzw. diese einzukaufen.
- Wie tief die **operativen Ziele** definiert und vorgegeben werden, ist davon abhängig, ob die Kommune mit dem bisherigen Betriebsleiter weiter zusammenarbeiten möchte und wie das Verhältnis zwischen den betroffenen Akteuren in der Kommune und dem Betriebsleiter beschaffen ist. Zwischen wem diese (formale oder informelle) Kommunikation über Ziele stattfindet (Betriebsleiter und Gemeinderat/ Fachausschuss/ zuständige Sachbearbeiter oder Bürger-

griffen.

meister), ist von der Bedeutung des Waldes und der jeweiligen Handhabung der Kommune abhängig.

- Neben dem **Wirtschaftsplan** scheint eine schriftliche **Zielvereinbarung** zweckmäßig, in der, je nach Präferenz der Kommune, verschiedene Aufgaben mit ihrem Erfüllungszeitpunkt für jeweils ein Wirtschaftsjahr formuliert werden (Beispiel siehe Anhang 11).
- Im **Wirtschaftsplan** werden die einzelnen Maßnahmen für den Forstbetrieb aufgeführt und mit Geldbeträgen hinterlegt. Die Kommune sollte sich darüber im Klaren sein, dass sie Auftraggeber für den Forstbetrieb ist. Das bedeutet, dass auf der einen Seite die vom Betriebsleiter im Bereich der Sozialfunktionen vorgeschlagenen Maßnahmen diskutiert und, wenn gewünscht, anschließend in Auftrag gegeben werden. Auf der anderen Seite muss der Betriebsleiter die Aufträge der Kommune im Hinblick auf ihre Umsetzbarkeit und mögliche Zielkonflikte einschätzen. Ein gemeinsames Festlegen von Zielen im Sinne eines **Kontraktmanagements** ist also sinnvoll, auch um Reibungsverluste und Motivationsprobleme zu vermeiden.
- Nach einem halben Jahr sollte eine **Zwischenrevision** vorgenommen werden und gegebenenfalls eine Zielkorrektur erfolgen, um flexibel zu bleiben. Die Ziele können auch mit Kontrollgrößen zur Zielerreichung hinterlegt werden. Bei fehlenden monetären Messgrößen können über systematische und aussagefähige „Beschreibungen“ Leistungsindikatoren erstellt werden.
- In den Kommunen, in denen der Wald ein wichtiger Wirtschaftsfaktor ist, scheint die Abstimmung der operativen Ziele durch den Einsatz von Controlling-Instrumenten (z.B. **Soll-Ist-Vergleiche**) zweckmäßig - vor allem auch dann, wenn ein neuer Betriebsleiter eingestellt wird. Für die Umsetzung der Ziele sollte hingegen der Betriebsleiter verantwortlich bleiben und diese so flexibel handhaben können, dass er auf Marktereignisse oder anderes reagieren kann.
- Sind innerhalb der Kommune keine forstfachliche Kompetenzen vorhanden, sollte über das Heranziehen kompetenter **externer Prüfinstanzen** (beispielsweise über Verbände, forstsachverständige Gutachter, Landesforstbetriebe, Universitäten) nachgedacht werden.
- Zur Sicherung und Kontrolle des Formalziels „Sicherung der Qualität und der ökologischen Nachhaltigkeit“ kann die **Zertifizierung** beitragen. Eine Zertifizierung scheint gerade dann ein zweckmäßiges Instrument zu sein,

wenn auch überörtliche und generationenübergreifende Gemeinwohlbelange zu berücksichtigen sind, der Marktzugang gesichert werden soll und wenn Interessengruppen innerhalb der Kommune eingebunden werden sollen (letzteres insbesondere durch eine FSC-Zertifizierung).

- Das übliche Vorgehen, **waldbauliche Themen bzw. Ziele** alle zehn Jahre im Rahmen der Forsteinrichtung zu besprechen, erscheint weiterhin sinnvoll; im Rahmen einer partizipativen Planung lassen sich die Vorstellungen der Kommune jedoch aktiver einbinden. Kommunen sollten sich daher auch mit diesen Möglichkeiten auseinander setzen. Vor allem in konfliktreichen Gebieten mit unterschiedlichen Akteursgruppen kann dieses Instrument helfen, eine produktive Verständigung zwischen den Beteiligten herbeizuführen.

Wie werden die Ziele im Betrieb umgesetzt?

- Nur die transparente Abbildung des Betriebsgeschehens ermöglicht es den Verantwortlichen, den Betrieb zielgerecht zu steuern und die Mittel zur Zielerreichung effizient einzusetzen. Eine Verbesserung der **Transparenz der Betriebsabläufe** kann vor allem durch die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens, die Einführung eines Kennzahlensystems und eine Vermögensabgrenzung erreicht werden.
 - Von großer Bedeutung ist eine getrennte Ausweisung von **Holzproduktionsbetrieb** und **Sozialfunktionen**. Es ist ferner eine weitergehende Differenzierung nach Produkten zu erwägen,⁹⁴¹ ohne dabei jedoch die Problematik der Trennrechnung „auszublenden“. Darüber hinaus sollten die Personalkosten nach einem geeigneten Schlüssel im Sinne einer Vollkostenrechnung zugeordnet werden.
 - Eine **Leistungsabrechnung** zwischen Betrieb und Kommune kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Es sollte dabei festgelegt werden, welche Leistungen direkt vom Betrieb über den Markt zu erbringen sind und welche Leistungen von der Kommune im Rahmen einer Auftraggeber-Auftragnehmer-Struktur als Dienstleistungen eingekauft werden. Dabei sollte

⁹⁴¹ Siehe hierzu die Vorschläge des Deutschen Forstwirtschaftsrates: www.dfwr.de unter: Empfehlungen des DFWR zur Vereinheitlichung des forstlichen Rechnungswesens, Download Excel Tabelle zu Kennzahlen und Betriebsergebnissen.

eine funktionale Trennung der Bereiche Holzproduktionsbetrieb und Sozialfunktionen im Geldstrom zwischen Kommune und Forstbetrieb erfolgen.⁹⁴²

- Eine **Leistungsabgrenzung** zwischen dem Forstbetrieb und **anderen kommunalen Bereichen** sollte in jedem Fall erfolgen, um das tatsächliche Betriebsgeschehen abzubilden. Betroffene Bereiche sind z.B. die Stadtkasse, die Personalabteilung für die Lohnabrechnung sowie die Liegenschaftsabteilung.

Wie kann der Betrieb gesteuert werden?

- Mittels Einführung von **Wettbewerbselementen**:
 - Orientierung an Kennzahlen von Kommunen und Betriebsvergleiche: Möglichkeiten dazu bieten die Testbetriebsnetze (>200 ha) sowie z.B. die Benchmarkingkreise (vorzufinden in Hessen).
 - Nutzung von Kennzahlen auch im Bereich der Gemeinwohl(sach)ziele.⁹⁴³
 - Um eine „antreibende“ Konkurrenzsituation zu schaffen, können verschiedene Einzelleistungen als Aufträge formuliert und ausgeschrieben werden, auf die sich auch ausdrücklich der eigene Betrieb bewirbt.
- Wenn die Betriebsleitung weiterhin von einem **staatlichen Forstbetrieb** verrichtet werden soll, sind Zielvereinbarungen zu formulieren, der Vertrag ist entsprechend zu gestalten und die Einbindung in die jeweiligen Controllingssysteme ist zu veranlassen.
- Es können über einen bestimmten Zeitraum hinweg **Stundenprotokolle** auch von der Betriebsleitung angefertigt werden, die als Grundlage für Steuerungsgespräche mit der Kommune dienen können.
- Gewinnerorientierte **Prämien** für die Betriebsleitung scheinen wegen der Gefahr der Gewinnmaximierung durch schleichenden Substanzabbau nicht empfehlenswert. Möglich aber wären beispielsweise Prämien für besonders innovative Leistungen.
- Ausgliederte Betriebe sollten in das kommunale **Beteiligungscontrolling** eingebunden werden.

⁹⁴² Ausführlich hierzu siehe RUPPERT (2006).

⁹⁴³ Siehe WANGER/JÖNNSSON (2001), WINKEL (2005), MANN (2006 S. 138 ff.). Zudem soll 2008 eine Publikation des HESSISCHEN RECHNUNGSHOFES erfolgen, in der dieser Aspekt auch thematisiert wird.

- Formale und informelle **Informations- und Kommunikationswege** (beispielsweise über eigenständige Rückkopplungen zu den kommunalen Ansprechpartnern) sind die Basis der Steuerungsmöglichkeiten der Kommune. Die Frequenz ist an die tatsächliche Notwendigkeit anzupassen. Das formale Berichtswesen sollte jedoch nicht zu weit ausgebaut sein, um die Flexibilität nicht zu sehr einzuschränken und um Fixkosten zu mindern. Informations- und Kommunikationsarbeiten des Betriebsleiters sollten sich nicht nur an die kommunalen Organe/ Verwaltung richten, sondern auch an die Bürger.
- Ein **Vertrauensverhältnis** reduziert die Notwendigkeit häufiger direkter Kontakte und erhöht den zugestandenen Handlungsspielraum, ersetzt jedoch nicht die Informations- und Kommunikationsstrukturen, die eine Voraussetzung zur kommunalen Steuerung sind. Zudem entsteht durch Unwissenheit und Nichtverstehen Misstrauen. Bei der Beschäftigung eines neuen Betriebsleiters kann eine Beurteilung von dessen Arbeit durch externe, neutrale Forstsachverständige (z.B. über den Waldbesitzerverband oder die Landesforstbetriebe) den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses deutlich beschleunigen.
- Eine **Budgetierung** von Forstbetrieben scheint in jedem Fall zweckmäßig zu sein. Die damit verbundene Entscheidungsdelegation schafft zum einen eine Flexibilisierung der Betriebsabläufe. Zum andern erhöht sie die Anpassungsfähigkeit des Forstbetriebs vor dem Hintergrund eines dynamischen Marktgeschehens und sich stetig wandelnder Umwelteinflüsse. Die Art der Umsetzung der Ziele sollte daher den Betriebsleitern überlassen werden, die z.B. in Konsequenz einer Rechtsformwahl schneller auf kurzfristige Marktveränderungen reagieren können und damit die wirtschaftlichen Potenziale des Betriebs besser ausschöpfen können. Zudem kann eine damit verbundene Kompetenzen- und Verantwortungserhöhung zu einer verstärkten Motivation der Akteure führen.
- Zur Flexibilisierung der Betriebsabläufe sollte es dem Betriebsleiter auch möglich sein, bei Arbeitsspitzen oder unvorhersehbaren Ereignissen kurzfristig Arbeiter einzustellen (**beschränkte Personalhoheit**), beispielsweise im Rahmen der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts.
- Die Kommune sollte ihre **Eigentümer“rechte“ stärker wahrnehmen**, d.h. vor allem die „Vorschlagsauswahl“ und „Kontrolle der Ausführung“. Es ist zu empfehlen, die Umsetzung beschlossener Ziele und die Kontrolle der Zieler-

reichung nicht in eine Hand zu legen. Zudem gewährleisten allein die Vorschriften zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung noch nicht deren Umsetzung – hier sollten entsprechende harte und weiche „Sicherungs“-Komponenten zum Einsatz kommen (z.B. Etablierung von Informationssystemen, Nutzung der Werteorientierung). Der Einsatz gezielter **Controllinginstrumente** dient dabei sowohl der Kontrolle der Zielerreichung und Steuerung durch die Kommune, als auch der Kontrolle des Betriebs durch den Betriebsleiter, ohne diesen freilich bei der Art der Umsetzung der Ziele einzuschränken.

- Auch an der Zieldefinition und der Erfolgskontrolle können Bürger partizipativ mitwirken. Die **Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen** bei der Zielfindung kann in begrenztem Umfang auch dazu genutzt werden, die betriebliche Umsetzung dieser Ziele zu kontrollieren – vorausgesetzt, die Bürger ziehen auch Nutzen aus den Handlungen.

Forstbetrieb mit eigenem Personal

Wann ist es sinnvoll, eigenes Personal einzustellen?

- Die Untersuchungen haben gezeigt, dass sich keine pauschale **Waldflächengröße** angeben lässt, ab der die Einstellung von eigenem Forstpersonal in Erwägung zu ziehen ist. Je nach Waldeigenschaften und je nachdem, wie gut die Betriebsleitung beispielsweise Potenziale von Verbundeffekten (Diversifizierung und Geschäftsfelderweiterung) ausnutzt, kann auch ein kleinerer Waldbesitz kommunaleigenes Personal bzw. einen eigenständigen Betrieb tragen.⁹⁴⁴ Ebenso kann durch die Einbindung des Betriebs in einen Querverbund eine geringe Flächengröße ausreichend sein (z.B. Mülheim a.d.R. 1010 ha, Velbert 600 ha). Von forstlichen Verbänden werden in diesem Zusammenhang Größen zwischen 2.000 und 10.000 ha genannt. Zu den Indikatoren, wann eigenes Forstpersonal zweckmäßig ist, siehe Kapitel III 3.6.
- Es sollte überdacht werden, ob eine **Verbeamtung** des Betriebsleiters notwendig ist. Eine langfristige Bindung an die Kommune kann auch in einem Angestelltenverhältnis erfolgen (Beispiel Offenburg).

⁹⁴⁴ Vgl. Beispielboxen 13 und 14 zur Kommune Rinnthal: 540 ha.

- Bei der Auswahl des Betriebsleiters sollte der Aspekt berücksichtigt werden, dass die Personen unterschiedliche **Grundeinstellungen** haben können, die es beim Einstellungsgespräch zu erfassen gilt. Zudem sollte „geprüft“ werden, ob eine kommunale Werteorientierung (siehe Kapitel III 3.4.4) zu erwarten ist.
- Wird eine eigenständige Lösung angestrebt bzw. ist eigenes Personal vorhanden, sollte eine **Ausgliederung** des Betriebs aus dem kommunalen Haushalt erwogen werden – vorausgesetzt, bei dem vorhandenen Personal ist eine entsprechende Bereitschaft gegeben.
- Für den notwendigen **Informationsaustausch** zwischen Trägerkommune und Betrieb sollten neben dem Berichtswesen, der Rechnungslegung, der Publizitätspflicht und eventuell dem Beteiligungscontrolling auch informelle Kommunikationswege sowie die Besprechungen der Zielvereinbarungen dienen.
- Die **Vertretung** der Betriebsleitung muss geregelt werden, z.B. durch eine Kooperation mit Nachbarkommunen oder Vereinbarungen mit dem Staat.

Welche Rechtsform sollte gewählt werden?

- Bei der Rechtsformwahl müssen folgende Fragen gestellt werden:
 - Wer trägt die Residualrechte und damit das **Risiko**?
 - Soll der Betrieb mit einer eigenen **Rechtspersönlichkeit** geführt werden?
 - Welchen **Rechtsstatus** (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich) erhält er?

Zu den konkreten Möglichkeiten und den wichtigsten Kennzeichen für kommunale Forstbetriebe siehe Tabelle in Kapitel II 1.9.2. Hier werden nur einige ergänzende Aspekte aufgegriffen:

- Bei den untersuchten Betrieben sind Tendenzen zu erkennen: Betriebe mit Vorrang der Sozialfunktion: eher Eigenbetrieb;⁹⁴⁵ Holzproduktionsbetriebe: eher GmbH.
- Die **GmbH** bietet große Flexibilisierungspotenziale für kommunale Forstbetriebe (Beispiel Rinnthal; möglich auch als Nebenbetrieb, z.B. Forstservice GmbH Baden-Baden), aber theoretisch höhere steuerliche Belastungen durch Körperschafts- und Kapitalertragssteuer (Ausnahmen sind möglich). Der Geschäftsleitung können durch den Gesellschaftervertrag

⁹⁴⁵ Ausnahme Eigenbetrieb „Waldeckische Domänialverwaltung“ in Hessen mit einer klaren erwerbswirtschaftlichen Zielsetzung.

- oder gemäß Beschluss der Gesellschafterversammlung Beschränkungen durch die Kommune auferlegt werden.
- Auch die Rechtsform des **Eigenbetriebs** kann eine Flexibilisierung ermöglichen. Das interne Verhältnis zwischen Betrieb und Kommune kann dabei sehr unterschiedlich gestaltet werden. Geht eine Kommune diesen Schritt, sollte dem Betrieb auch die mögliche Flexibilität zugestanden und auf doppelte Prüfungen verzichtet werden.
 - Die Form der **Stiftung** scheint ideal zum Leitbild der nachhaltigen Bewirtschaftung des Waldes zu passen. Die Kommune sollte sich jedoch bewusst sein, dass sie damit die Möglichkeit des Zugriffs auf das Waldeigentum im Hinblick auf zukünftige Verkaufsüberlegungen oder Baumaßnahmen verwirkt. Probleme können auch bei der möglichen Änderung des Stiftungsgesetzes entstehen, z.B. können Zuständigkeiten anders verteilt werden.
 - Die Rechtsform ist eine Vorabregelung wichtiger Konfliktfälle zwischen den Beteiligten durch Einräumung spezifischer Rechte (z.B. Leistungsbefugnis, Information und Kontrolle, Gewinnverteilung, Haftung). Sie bietet einen festen Rahmen für die Handlungen der Partner und schafft dadurch Berechenbarkeit; dadurch hilft sie, Unsicherheiten zu reduzieren. Ein optimierter Regiebetrieb kann eindeutige und **feste Strukturen** nicht in dem gleichen Maße geben, wie ausgegliederte Betriebe in einer definierten Rechtsform. Eine Ausgliederung macht zudem die Implementierung von **Auftraggeber-Auftragnehmer-Strukturen** einfacher.
 - Wird ein Betrieb ausgegliedert, so sollte im Hinblick auf die Leistungszurechnung zwischen Kommune und Betrieb ein zeitlich **klarer Schnitt** gemacht werden. (Hier wird z.B. die Frage relevant, ab wann dem Betrieb Pensionsrückstellungen zugerechnet werden: Sinnvoll scheint hierfür der Zeitpunkt der Einrichtung des Betriebes zu sein).
 - Je mehr Kommunen eine Änderung der Organisationsstrukturen ihrer Forstbetriebe durchführen werden, umso mehr wird der Pilotprojektcharakter verloren gehen. **Benchmarking-Möglichkeiten** können daher nicht nur im Hinblick auf betriebliche Abläufe, sondern auch bei Reorganisationen genutzt werden. Auch die vorliegende Arbeit kann durch die Darstellung der untersuchten Betriebe im Rahmen der Vorstudie und der Hauptstudie für Organisationsvergleiche herangezogen werden.

Wie kann die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Betrieb gestaltet werden?

- Durch die „Gestaltung“ des **zuständigen Betriebsgremiums** im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten kann ein Gremium geschaffen werden, das die betrieblichen und gesellschaftlichen Aspekte besser berücksichtigt. Dabei scheinen im Hinblick auf die Formalziele und die Nutzung von Partizipationsmöglichkeiten folgende Gestaltungshinweise sinnvoll:
 - Bei der Besetzung aus den politischen Gremien sollte, wenn möglich, auf eine gewisse fachliche Kompetenz geachtet werden.
 - Von der Möglichkeit, sachkundige Bürger einzubeziehen, sollte Gebrauch gemacht werden. Dabei scheint eine gesellschaftspolitisch ausgewogene Besetzung ratsam, bei der unterschiedliche Interessengruppen, die unterschiedlich definierte Ziele der Kommune vertreten, beteiligt werden, beispielsweise aus den klassischen Nutz-, Schutz- und Erholungsbereichen.
 - Wenn gewünscht und verfügbar, kann ein forstfachlicher Experte als beratendes Mitglied (z.B. aus einem Staatsbetrieb) hinzukommen.
 - Das Gremium sollte nicht zu groß sein, um diskussionsfähig zu bleiben.
 - Um eine effektive Kontrolle und Steuerung ausüben zu können, sollten diese Organe mit einer gewissen Handlungsmacht ausgestattet sein. Auch Beratungsorgane (wie Beiräte) können durch die Funktion der Informationsvermittlung einen gewissen Einfluss ausüben.
- Beirat, Kommission oder ähnliches mit entsprechenden Funktionen können auch bei einem **Regiebetrieb** gebildet werden (z.B. Waldsolms).

Durchführung einer Umfeldanalyse und die Möglichkeit, Kooperationen

Welche Möglichkeiten bieten sich, den Betrieb durch Heranziehen externer Ressourcen zu gestalten?

- Durch eine Umfeldanalyse kann festgestellt werden:
 - Welche **potenziellen Betriebsleiter in Frage kommen**. Kernfrage: Kann etwas über deren Reputation in Erfahrung gebracht werden?
 - Potenzielle **Kooperationspartner** müssen ausfindig gemacht werden. Kernfrage: Bestehen Kooperationshemmnisse, denen entgegengewirkt werden kann?

- Welche **Vermarktungspotenziale** bestehen? Kernfrage: Gibt es regionalansässige Abnehmer?

Welche Arten von Kooperationen sind denkbar?

- Zur Realisierung von **Größeneffekten** durch die **Überwindung von Grenzen** bezüglich Know-how, Kapital und Kapazitäten sollte die Bildung von Kooperationen in Betracht gezogen werden; sowohl mit anderen Kommunen (z.B. Zweckverband oder Arbeitsgemeinschaften), als auch mit Privatunternehmen, den Landesforstbetrieben (z.B. über Verträge) oder kooperativen Allianzen (z.B. mit forstlichen Zusammenschlüssen). Ziele können sein:
 - Die Bildung eines gemeinsamen Betriebs; die gemeinsame Anstellung einer Betriebsleitung
 - Der Abschluss einzelner Kooperationsverträge für den gemeinsamen Einsatz von Waldarbeitern, Nutzung von Maschinen und ähnlichem
 - Die Bündelung zu großen Vermarktungseinheiten - denkbar wäre eine Vermarktung über den Staat (je nach Ausgang der Kartellrechtsbeschwerde), über private Unternehmen, über forstliche Zusammenschlüsse oder über kommunale Kooperationen. Dabei sollte auch überlegt werden, ob waldbesitzerspezifische Kooperationen erstrebenswert sind oder ob regionale Kooperationen, die verschiedene Waldeigentumsarten umfassen, bevorzugt werden sollten.
- **Forstbetriebsgemeinschaften** bieten die Möglichkeit, auch mit privaten Waldbesitzern zu kooperieren. Große waldbesitzende Kommunen können für FBG'en als „Kristallisationskerne“ dienen, die andere Waldbesitzer „anlocken“, um eine Holzbündelung zu erreichen. Die Kommunen können als Gegenleistung von der FBG erwarten, dass diese ein breiteres Leistungsspektrum für die Kommune ausführt, u.a. die Betriebsleitung.
- Eine **Formalisierung** von Kooperationen kann über die Wahl einer Rechtsform erfolgen, durch welche Strukturen festgelegt werden. Für die Bildung einer rein kommunalen Kooperation ist ein Zweckverband üblich, durch den wieder sehr bürokratische Strukturen entstehen können. In den Ländern, in denen dies möglich ist, wäre daher die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts überlegenswert.
- Des Weiteren können **strategische Allianzen** zwischen Dienstleistungsunternehmen und Waldbesitzern eingegangen werden, z.B. durch Anteilskauf der Kommune am Dienstleistungsunternehmen oder auch im Bereich der Holzverarbeitenden Industrie. Ein weitergehender Schritt wäre eine

Vorwärtsintegration durch die Bildung eines Unternehmens zusammen mit einem Sägewerk.

- Private Dienstleistungsunternehmen können eingesetzt werden, um Teilaufgaben bei **Arbeitsspitzen** auch im Bereich der Betriebsleitung zu übernehmen.
- Grenzt der Kommunalwald an **Klein-Privatwald** an, so kann dieser über einen Dienstleistungsvertrag oder Pachtvertrag an die Kommune gebunden werden und entsprechend zu einer Arrondierung bzw. Vergrößerung der zu bewirtschaftenden Fläche beitragen.
- Es sollte geprüft werden, ob Ressourcen von anderen **Gebietseinheiten** im Sinne von externer Effekte „genutzt“ oder entsprechende Effekte geschaffen werden können, deren Internalisierung lohnenswert sind.
 - Auch durch den **CO₂ Handel, das Ökopunktekonto oder Vertragsnaturschutz** können externe Effekte internalisiert werden und haben auf kommunaler Ebene eine strategische Bedeutung.
 - **Ausgleichsmöglichkeiten**, die aufgrund externer Effekte des Waldes bestehen, sollten stärker genutzt werden z.B. in Hessen: Gesetzesänderung im Wassergesetz § 32 ermöglicht eine monetäre Anerkennung von „Wasserdienstleistungen“.⁹⁴⁶

Reduzierung von betrieblicher und moralischer Unsicherheit

Wie kann neben waldbaulichen Maßnahmen die besondere Unsicherheit der Forstbetriebe reduziert werden?

- Eine **Reservenbildung** erfolgt für den Forstbetrieb (über Rückstellungen und Rücklagen), beispielsweise über:
 - Rücklagenbildung, um in Kalamitätsfällen handlungsfähig zu bleiben.
 - Rücklagenbildung, um flexibel am Markt reagieren zu können
 - Rücklagenbildung für Wildschäden
 - Bildung von Rückstellungen, um entsprechend den forstspezifischen Rahmenbedingungen handeln zu können (z.B. in einem trockenen Frühjahr ge-

⁹⁴⁶ Siehe hierzu auch STOLL (2005 S. 1012).

plante Nachpflanzungen nicht durchführbar, Rückstellungen für das kommende Jahr, oder schlechte Buchenpreise, Einschlag wird verschoben).

- Abschließen von **Versicherungen** (vgl. hierzu HOLTTHAUSEN 2006).
- Verträge mit **speziellen Sicherheiten** (siehe Beispielbox 11).

Durch eine **Verpachtung** kann das betriebswirtschaftliche Risiko in Bezug auf Preisveränderungen und Kalamitäten verlagert werden; auch die Haftungspflicht, beispielsweise bei der Verkehrssicherungspflicht, lässt sich damit abgeben. Damit geht aber auch ein hohes moralisches Risiko einher, das beispielsweise durch eine gemeinsame Werteorientierung verringert werden kann. Auch vertraglich festgelegte Zwischenprüfungen in regelmäßigen Abständen durch externe forstliche Experten mit Ausstiegsrecht sowie eine Zertifizierung können das moralische Risiko verringern.

Zu bedenken sind ferner Probleme, die auftreten können, wenn Jagdpacht und Waldpacht nicht bei einer Person liegen.

- Nutzung von **Verbundeffekten**:
 - Neben einer kooperativen Vermarktung kann auch eine eigenständige **Vermarktung** erfolgen, um Nischen zu nutzen und schnell handlungsfähig zu sein (z.B. Rinnthal, Waldsolms). Hierzu ist eine besondere Kenntnis der örtlichen, standörtlichen und betrieblichen Gegebenheiten notwendig, z.B. zur Organisation des Holztransports und zur kundenspezifischen Holzaushaltung (Wertschöpfung durch Diversifizierung). Zum anderen müssen Kenntnisse über das regionale Umfeld der Kommune erworben werden. Der Betriebsleiter muss zudem bereit sein, auch über örtliche Grenzen hinaus nach Vermarktungspotenzialen zu suchen und es ist hilfreich, entsprechenden Netzwerken anzugehören.
 - **Produktdiversifizierung** durch eine breite Sortenstruktur im Wald (Baumarten und Alter).
 - Eine **Geschäftsbereichserweiterung** im forstlichen Bereich ist möglich und wird in Kommunen von den Betriebsleitern auch umgesetzt. Für einen öffentlichen Betrieb ist dies freilich nur beschränkt möglich. Privatrechtliche Rechtsformen können hier die Möglichkeiten erweitern.
 - **Aktionsfelder**, die aufgegriffen werden können, sind z.B. der Vertragsnaturschutz, Ökopunkte, Anstreben von Markenprodukten aus der Region, sonstige Dienstleistungen für die Stadt, beispielsweise durch Aus-

gleichsmanagement oder Baumpflegemaßnahmen, Bereitstellung von Produkten für den Energiesektor.

- Empfehlenswerte **Literatur** zu innovativen Impulsen für kommunale Forstbetriebe: MERTENS 2000, BLISS (2003), KRAUS (2003), MANN (2006), Report of the FAO/ECE/ILO Joint Committee team of specialists on participation in forestry (2000).

Wie kann der moralischen Unsicherheit bei der Auswahl des Betriebsleiters begegnet werden?

- Ein potenzieller Betriebsleiter sollte die erforderlichen Kompetenzen nachweisen können (technisch-organisatorische Fähigkeiten und Fertigkeiten, aber auch soziale Kompetenz). Aufgrund des in aller Regel fehlenden Fachwissens der reinen Verwaltungs-Mitarbeiter und aufgrund der Besonderheiten der Resource Wald sollte ein Betriebsleiter bestimmt werden, der eine entsprechende berufliche **Ausbildung** genossen hat.
- Bei der Anstellung oder vertraglichen Vergabe der Betriebsleitung an Private können zusätzliche berufliche Qualifikationen und **andere Signale** (Zertifizierung des Unternehmens) oder spezielle Sicherheiten und vor allem **Reputationen** genutzt werden. Daran lassen sich gewisse positive Erwartungen der Kommune hinsichtlich des Handelns des Agenten knüpfen, auf deren Basis sich eine vertrauensvolle Beziehung entwickeln kann. Die Informationsquellen sollten hier besonders auf ihre Zuverlässigkeit hin geprüft werden. Die Reputation von Akteuren kann auch zur Auswahl einer kommunalen Betriebsleitung genutzt werden oder um eine Kooperation mit anderen Kommunen in Betracht zu ziehen.
- Zudem kann auf der Grundlage der Ausbildung auf eine **bestimmte Überzeugung** geschlossen werden, die das Handeln der Akteure prägt. Eine entsprechende berufliche Qualifikation scheint in diesem Zusammenhang also nicht nur wegen des Fachwissens zweckmäßig zu sein.⁹⁴⁷
- Ein weiterer Mechanismus, der genutzt werden kann und von vielen Kommunen auch genutzt wird, ist die **örtliche Zugehörigkeit** und die damit verbundene Nutzung „gemeinsamer Spielregeln“, mit der ebenfalls eine bestimmte Verhaltensannahme verbunden wird.

⁹⁴⁷ Siehe hierzu Kapitel IV 1 unter Probleme bei der Anwendung des Entscheidungsrahmens.

- In allen Fällen, in denen private Sachverständige beschäftigt wurden (Dienstleistung oder Pacht), wurde zuvor ein „**Screening**“ der bisherigen Arbeitsgebiete der Bewerber durchgeführt.

Wie kann die Beziehung zwischen einem externen Dienstleister und der Kommune gestaltet werden?

- **Verträge** sollten stärker als bisher genutzt werden. Dies betrifft sowohl die Bindung an den staatlichen Dienstleister als auch an ein privates Dienstleistungsunternehmen. Entsprechend gestaltete Verträge dienen dazu, das Risiko wegen bestehender Unsicherheiten zu reduzieren. Sie legen gleichzeitig Kompetenzen fest.
- Zudem „zwingt“ das Aufsetzen eines individuellen Vertrages dazu, sich mit den **Zielen und Aufträgen** des Betriebs auseinander zu setzen.
- **Vertragsinhalte** sollten sein: Aufgaben der Betriebsleitung, Ziele der Waldbewirtschaftung, Vertragsdauer und Bedingungen einer Kündigung, Leistungsentgelt, Haftungsfrage, sowie ein Schiedsgericht, das bei auftretenden Streitigkeiten angerufen wird. Als Schlichtungsstelle wäre z.B. eine Forstdirektion denkbar, jedoch nicht in ihrer Funktion als Hoheitsbehörde. Der Vertrag sollte außerdem so gehalten sein, dass genügend Verhandlungsspielraum für bei Vertragsabschluss nicht vorherzusehende Umstände gegeben ist.

Organisation: Allgemeines

Wie kann in Erfahrung gebracht werden, welche Möglichkeiten insgesamt bestehen?

- Fehlendes Wissen über Organisationsmöglichkeiten kann durch Aufklärungsarbeit der kommunalen **Verbände** erfolgen und erfolgt in einigen Ländern auch bereits aktiv.
 - Die **Beratungsfunktion** von Verbänden kann verstärkt genutzt werden bzw. in einigen Ländern verstärkt **eingefordert werden** bzw. je nach Aktivität der Verbände sollte über einen Beitritt zum Gemeinde- und Städtebund bzw. ähnlichen Organisationen und / oder zum Waldbesitzerverband nachgedacht werden.

Was kostet es, die Organisationsstruktur zu ändern?

- Kapitel III hat gezeigt, dass die Kosten einer Organisationsänderung von verschiedenen Faktoren abhängen (siehe beispielsweise Kapitel III 3.5.2).
- Wenn „Produktionskosten einer Organisationsänderung“ als Argument für oder gegen eine Organisationsänderung verwendet wird, muss kritisch hinterfragt werden, ob diese Argumentationsweise typisch für die Kommune ist oder eventuell aus **strategischen Gründen** erfolgt.
- Im Rahmen des „**Neuen Kommunalen Finanzmanagements**“ (siehe Kapitel II 1.8.3) der Kommunen werden die formalen internen Kosten in Zukunft stärker erfasst werden.
- Produktionskosten einer Organisationsänderung scheinen eher dazu geeignet zu sein, den Reformprozess im **Nachhinein** zu beurteilen und die formalen internen Kosten der Verwaltung mit denen anderer Kommunen bei Reformen zu vergleichen.

Was kommt nach der Reorganisation?

- Auch der kommunale Forstbetrieb sollte als „Lernende Organisation“ begriffen werden, die sich mit den Rahmenbedingungen ändert und nicht im Nachhinein angepasst, sondern aktiv gestaltet wird. Gerade mit Hilfe des Forstbetriebs kann das Leitbild einer **Bürgerkommune** aktiv aufgegriffen werden und in diesem Zusammenhang kann auf eine **Netzwerkbildung** mit den verschiedenen Interessengruppen der Kommune hingearbeitet werden.

3 Ausblick und weiterer Forschungsbedarf

Das Umfeld kommunaler Forstbetriebe ist im raschen Wandel begriffen - und dieser Wandel wird auch noch die kommenden Jahre prägen. Die kommunale Verwaltungsmodernisierung wird voranschreiten, ein Ende der Ertragskrise in der deutschen Forstwirtschaft ist, trotz leichter Verbesserungen, nicht in Sicht. Die Reformprozesse der Landesforstbetriebe lassen in Zukunft eine weitere Verteuerung und Einschränkung des Dienstleistungsangebotes für die Kommunen erwarten - auch im Hinblick auf den Ausgang der noch immer laufenden kartellrechtlichen Klagen gegen verschiedene Dienstleistungsangebote der staatlichen Betriebe. Eine staatliche Betreuung steht vor dem Hintergrund der Überlegungen über Staatswaldverkäufe grundlegend in Frage. Der Ruf nach Stärkung der Eigentümerverantwortung der Kommunen, aber auch nach kooperativen Lösungen wird sich noch verstärken. Zudem kann erwartet werden, dass sich auch die Landeswaldgesetze in den zur Zeit noch stärker rechtlich beschränkten Ländern in den nächsten Jahren so verändern werden, dass die Kommunen mehr organisatorische Möglichkeiten erhalten.

Inwieweit die vorliegende Arbeit ein Stück zur Stärkung der kommunalen Eigenverantwortung beitragen kann, bleibt abzuwarten. Gezeigt werden konnte, dass es in diesem Bereich viele Potenziale gibt, die es auszuschöpfen gilt. Gleichzeitig bleiben noch viele offenen Fragen, denen nachgegangen werden sollte und die auch eine Herausforderung an die empirische Sozialforschung darstellen. Generell sind grundlegende Erhebungen zum Kommunalwald in Deutschland vonnöten, um auf der Basis einer besseren Datengrundlage diskutieren zu können.

Außerdem fehlen empirische Arbeiten, die sich mit der Bedeutung von „weichen“ Faktoren wie Werteorientierung und Vertrauen im Rahmen einer forstlichen Organisationsstruktur beschäftigen. Solche Arbeiten müssten auch psychologische Aspekte umfassen und die Nutzenfunktion forstlicher Akteure hinterfragen. Bedenkt man, dass sich auch die forstwissenschaftliche Ausbildung im Wandel befindet, wären Fragen nach der Implementation und den Inhalten von „Waldgesinnung“ neu zu stellen.

Interessant wäre es auch, der Frage der Pfadabhängigkeit stärker nachzugehen und Möglichkeiten zu eruieren, wie ein Pfadwechsel ermöglicht werden kann.

Ferner sollte die Wirkung der unterschiedlichen Instrumente zur Sicherstellung des überörtlichen Gemeinwohls und die Auswirkungen von externen Effekten über die lokale Ebene hinaus untersucht werden. Interessant wäre es schließlich in diesem Zusammenhang, die Wirkung von Gesetzen und hoheitlicher Aufsicht zu betrachten.

In Anbetracht des erarbeiteten Entscheidungsrahmens und der Bedeutung der naturalen Eigenschaften des Waldes wären grundlegende Arbeiten, die sich mit den spezifischen Eigenschaften der Ressource Wald und deren Konsequenzen auseinandersetzen, mehr als wünschenswert. Zudem kam in dieser Arbeit der internationale Vergleich etwas zu kurz. Gerade in Ländern, in denen institutionenökonomische Konzepte auf kommunaler Ebene Anwendung finden (vgl. VOIGT 2002 S. 291, 294), sollten die langfristige Auswirkungen dieser Konzepte auf den kommunalen Wald untersucht werden.

Ob der in dieser Arbeit entwickelte Entscheidungsrahmen in Zukunft eine Rolle spielen wird, bleibt abzuwarten und ist nicht zuletzt auch von dessen Wahrnehmung durch forstliche Akteure abhängig. Eine Erprobung wäre wünschenswert, um die Eignung des Instruments zu überprüfen. In diesem Sinne sollten auch die Chancen, die sich im Zusammenhang mit dem Wald für ein kommunales Leitbild in Richtung einer Bürgerkommune bieten, untersucht werden.

Die vorliegende Arbeit hat schließlich deutlich gemacht, dass die Einbeziehung von formalen als auch informellen Institutionen in eine ökonomische Betrachtung nicht nur als sehr fruchtbar, sondern auch als notwendig für die Erklärung und Gestaltung von Organisationen erwiesen hat. In diesem Sinne soll diese Arbeit mit folgenden Worten von WILLIAMSON schließen:

„I open my discussion of the new institutional economics with a confession, an assertion, and a recommendation. The confession is that we are still very ignorant about institutions. The assertion is that the past quarter century has witnessed enormous progress in the study of institutions. The recommendation is that, awaiting a unified theory, we should be accepting of pluralism.“ WILLIAMSON 2000 S. 595

V Summary

The environment surrounding municipal forest companies is changing. Communal economies have been stuck in a severe financial crisis since 1990. The consequences – with rising public debts – are programmes that cut expenditures, efforts to modernise the administration as well as outsourcing and privatisations. Furthermore, German forestry has been in a revenue crisis for several decades, while costs have been increasing steadily. Specifically, this has meant negative net yields for many municipal forest companies during the last years. State enterprises have not been spared by this crisis either. The resultant reform processes since 1999 have led to rising costs and presumably to a decline in the quality of the service offered to communities by the state. At the same time, three antitrust lawsuits are currently being pursued against several services offered by state enterprises.

This development stands in contrast to an increasing societal appreciation of forests. The demand for public welfare services in the areas of conservation and recreation has increased, but municipal forest companies do not receive any fees for offering these services.

The call for a strengthening of owner responsibility is becoming louder in the municipal sector based on these developments. One possible strategy that is discussed again and again – also in regards to improving the financial situation of the companies – are alternative organisation structures. Most municipal forest companies in Germany currently have the status of municipally-owned companies included in the public budget. They are managed by a state official (forester) from the state forest enterprise responsible for the respective area (status-quo organisation structure).

The objective of this dissertation is to illustrate alternative organisation structures for municipal forest companies so that they can operate efficiently and fulfil their public welfare obligation. This dissertation's understanding of the term "organisation structure" deviates from the traditional micro-economic understanding of organisation insofar as it also includes the external structures that the company interacts with in addition to the internal structures and the people acting within them. Of particular importance are questions like:

- Who is heading the company?
This affects the contractual arrangement between the municipality and company management, e.g., whether to entrust the management to a state official, a municipal official or an external private contractor.
- How is the company being managed?
This affects the organisation form, meaning the possible legal forms and forms of cooperation.

Apart from the introductory (I) and closing chapter (IV), the dissertation includes two main parts that pursue the following objectives:

Chapter II:

- (1) Description of the current situation as well as the underlying conditions (Section 1)
- (2) Disclosing of the basic normative understanding of municipal public welfare obligation (Section 2)

Chapter III:

- (3) Structured theoretical description and analysis of the currently prevailing organisation structure (status-quo) and demonstration of alternatives (Section 3)
- (4) Development of criteria to consider for the choice of organisation structure and for a decision framework that is supposed to help the municipal decision-makers weigh the presented criteria to consider in a local context and to make corresponding organisation decisions (Section 3)
- (5) The theoretical results will be scrutinised with the help of empirical surveys of forest and municipal policy actors in regards to their practical applicability. These results will be used to adapt the decision framework (Sections 4-8).

Chapter IV:

- (6) Based on theoretical and empirical results, specific practical recommendations for organisations will be developed.

This dissertation is based on a basic economic concept that does not equate efficiency with profit maximisation. Instead, it labels an organisation structure as efficient when it shows a better relationship between costs and benefits than other

alternatives. The understanding of “benefits” depends on the municipality’s objective for its forest company in each case. New Institutional Economics is the theoretical frame of reference, specifically the Property Rights Theory, Transaction Cost Economics and the Agency Theory. The Rational Choice Approach and Sociological Institutionalism will be brought up as well to scrutinise human utilisation actions and to be able to include other aspects like value orientation and trust in this analysis. The theoretical analysis will be supplemented by empirical surveys of 18 companies that deviate from the status-quo. These surveys will add to, question, and modify the theoretical results.

After an introduction of the subject matter, Section 1 of Chapter II will illustrate the starting situation and the general conditions for the economic management of municipal forest companies. This illustration will include the historical development, the legal framework, municipal structures, municipal financial management, the organisation possibilities for the scope of tasks and their regulation in municipalities.

One can assume that most the municipal forests in Germany are managed by municipally-owned forest companies included in the public budget that are headed by a state official (forester). The close tie to the state has historical reasons, but the reasons of the past largely no longer apply today. Municipal forestry is still a highly regulated economic sector because of laws and subsidies. The degree of influence that the regulations of state forest laws have on municipalities varies greatly between the federal states. The municipalities’ capacity to act in regards to alternative organisation structures is furthermore limited by local German law and German competition law. EU law also has an influence on action alternatives. There are several alternative possibilities, nonetheless. The fact that few municipalities have ventured along alternative paths until now, despite the rising dissatisfaction of the municipalities with the financial results of their companies, points to a certain path dependency, which is encouraged by the cost efficient offers of state forest enterprises.

The manner in which forest companies are incorporated into municipal structures points to a poor problem awareness of municipal actors as well: because of the lack of transparent business operations, little forestry knowledge, the absence of objectives, and the lack of control and regulating possibilities. One can anticipate that the introduction of double-entry accounting in municipal budgeting will improve the transparency of business operations in parts. The use of new regulating elements, in

the sense of New Public Management or the “Neues Steuerungsmodell” (New Regulating Model), depends on the overall concept of the municipality. It is also pointedly conceivable for municipal forest companies, however, through outsourcing or the increased use and integration of the controlling instruments of state forest enterprises, for example. A differentiated treatment of the areas of timber production and social functions is necessary at the least, despite the problems of separate forestry calculations. This is also necessary against the background of EU-requirements for the creation of transparent management of companies, such as for differentiated target-actual comparisons.

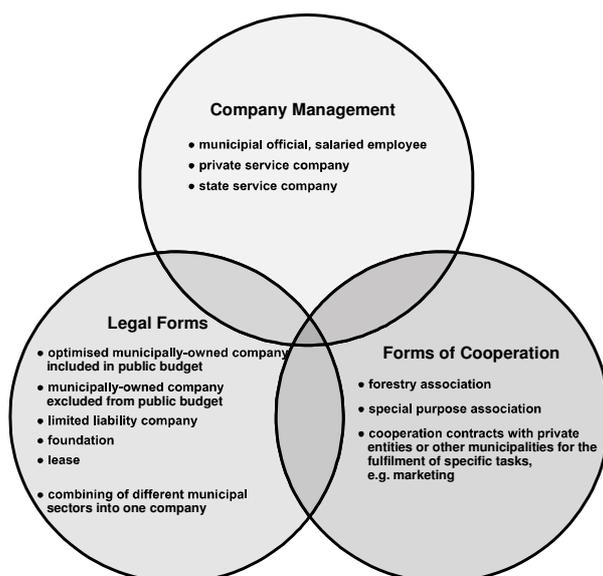
More clarity about the actual demands of the municipality should be created when setting objectives. One has to consider formal objectives, the strategic frame of action and the operative objectives. Municipal and forest regulations specify efficiency, public welfare orientation and sustainability. Two formal objectives for municipal forest companies can be derived from these in summary:

- Ensuring quality, e.g. maintaining the value of stands (preventing high-grading) and ecological sustainability
- Ensuring economic efficiency, e.g. preventing the under-utilisation of the given sustainable allowable cut in coordination with market aspects; effective use of resources

The use of “contract management” seems to be helpful in regards to the difficulty of defining operative objectives. This means a joint agreement on objectives between municipality and company in regards to the quantity and quality of products and services.

If one compares the municipal development trends as a whole to those in the municipal forestry area, one can notice a seemingly temporal postponement for the latter. Municipal development trends away from service municipalities towards citizen municipalities are becoming apparent and participatory elements are increasingly gaining in importance. This is despite the fact that many municipalities have not yet completed their “interior construction” as a service municipality. In regards to their forest companies, however, municipalities are “only” hesitantly evolving from regulating municipalities towards service municipalities.

Basically several alternatives are possible for organising the municipal forest company according to the location-specific situation. Specific alternatives that are currently the most discussed in Germany are:



Possibilities of organisation structure in Germany with different interfaces

The municipal actors should become aware of the fact that they can choose between several alternatives. They should also become aware of the fact that they are the principal of their forest companies and thus determine objectives and assign tasks.

An analysis of the generic legal term public welfare takes place in Section 2. Public welfare obligation is not a self-explanatory instruction, but rather subject to a normative understanding. That is why the underlying basic normative understanding of this dissertation will be explained. It serves as the basis for the theoretical and empirical analyses.

This dissertation is based on a procedural understanding of public welfare determination. Procedures of indirect and direct democracy serve this purpose, meaning that the elected municipal representatives decide on the public welfare of the municipality in a political-administrative system with participation of the citizens and their interest groups. Especially on the municipal level, citizens can have a direct influence more easily because of local straightforwardness and the proximity to political representatives. A substantiation of the public welfare term thus follows on the basis of discussion and decision processes that are more or less open. The municipal objectives and tasks will ultimately be determined in this process. Municipal

tasks and forestry social functions are often summarised under the term public services.

The democratic influence of the state remains intact through the legal framework and further instruments of ensuring public welfare. This influence is supposed to ensure cross-local and generation-overlapping concerns.

Municipal forest companies are thereby particularly dedicated to “local public welfare” in the sense of an effective implementation of the objectives and assigned tasks as determined by the population and the political representatives.

Chapter III deals with the theoretical and empirical analysis of the organisation structures of municipal forest companies. Section 1 presents the general research process as well as the process of finding the 21 companies that deviate from the status-quo. Section 2 deals with the explorative preliminary study that includes a data survey of the companies and problem-centred guided telephone interviews of key persons. The preliminary study serves the purpose of establishing contact with the companies and of a foundation for developing the survey design for the main study. The companies’ basic data are also used in the theoretical analysis for the illustration and establishment of a relation to practice.

Four categories that are of practical significance to the studied companies for the choice of an organisation structure were recorded during the problem-centred guided telephone interviews: 1. preconditions, 2. objectives of reorganisation, 3. criteria to consider, 4. aspects to keep in mind and 5. objective associate with the company.

Sections 3 to 8 deal with the main study. Section 3 contains the theoretical analysis of organisation structures with the help of the New Institutional Economics Theories, supplemented by the Rational Choice Approach and Sociological Institutionalism. They will be used positively to introduce “thought structures” for explaining the status-quo organisation structure and for structuring the “situation” on the one hand. Furthermore the theories will be used normatively to derive decision-relevant components while considering the particularities of municipalities and their forests on the other hand. They will also be used to portray alternative possibilities based upon these components and to develop a decision framework.

The theories supplement each other through different focal points of explanation. The New Institutional Economics theories assume the actors’ bounded rationality and the possibility of opportunistic behaviour on their part.

The fundamental incentive mechanisms that take effect for certain organisation structures will be examined with the help of the Property-Rights-Theory. Corresponding organisation possibilities will be shown as well. With the help of these theories, one can make it clear that the two questions of “who” manages a municipal company and “how” have to be dealt with “in one breath”: The introduction of private instruments as well as the choice of organisation form (legal form, form of cooperation) determines the distribution of property rights, whereas the choice of company management alters the effect of this distribution and the effect of “Eigentumssurrogaten” (property surrogates) based on the actors’ varying utility functions. The changing of the organisation form and the integration of private instruments can lead to a higher motivation of the actors through the “skilled” assignment of more property rights to company management and the connected increase in authority and responsibility, aside from gains in flexibility. This necessitates, however, that the municipalities increasingly exercise their right to define objectives and to control.

The relationship between the affected actors can be analysed with the Agency Theory. The transferral of municipal property rights to company management is a principal-agent relationship (labour relation), where the municipality is the principal and company management is the agent. In order to confront the typical agency-problems that arise through the information asymmetry between principal and agent, various institutional elements can be used that will adjust the individual utility function of the agent and thereby his behaviour to the objectives of the principal. The application of corresponding elements has to be weighed on the basis of their costs and their ability to overcome the agency-problems. The corresponding costs will be divided into the principal’s control costs, the agent’s signal costs and residual public welfare losses.

The Transaction Cost Economics gives information about the influencing factors that are active in each case and their indicator function for the choice of an organisation structure. The transaction of a bundle of property rights from municipality to company management is connected to costs. To be able to keep these costs as low as possible, different governance structures can be applied for different situations. These structures can be described by contractual relationships and can be divided into the general categories of: market (private service company, state official), hierarchy (municipally-owned company included in the public budget with municipal personnel, municipally-owned company excluded from the public budget) and co-

operation (associations). The hierarchy form is not suitable for many municipalities because of the small company size and the fixed costs associated with certain measures. The possibilities much rather lie in the creation of horizontal cooperation, in this case. As a decision aid, one can fall back on the characteristics of transactions as indicators that suggest a certain governance structure because transaction costs often cannot be adequately quantified.

The Rational Choice Approach enables a closer observation of the incentives for action that the different actors have. The utility function of the potential agents can differ from each other. They can be divided into the general categories of “pecuniary income” and “non-pecuniary income”. The former may be more pronounced for private enterprises, the latter for companies headed by public officials. The individual utility functions of the agents result in different incentives that should be noted in regards to ensuring quality and securing economic efficiency.

If one assumes that situations exist where actors do not display an opportunistic behaviour, then one has to employ a different theoretical approach for this explanation. The Sociological Institutionalism Approach “softens up” the assumptions of opportunism and thus allows the inclusion of non-egotistical motives for consideration. “Soft” factor like trust and value orientation can be considered by “opening” the theoretical construct of New Institutional Economics. Certain socialisations, the reputation of actors and proof of the required competence can be identified as the basis for a trusting relationship.

23 institutional elements are derived altogether that can serve as criteria to consider when choosing an organisation structure. The specific characteristics of the transaction of a bundle of property rights from the municipality to company management are combined with the characteristics of the contractual relationships under the term “influencing factors”. This is because they influence the importance of the institutional elements to the organisation structure and because they have an indicator function for the elements. Five fundamental influencing factors are identified: frequency and human asset specificity, uncertainty and risk, strategic importance, measurability of results and services, and the transaction atmosphere. The importance of these influencing factors, in turn, depends on the specific local situation, which is represented by three situation variables: natural attributes of the forest, heterogeneity of the principal’s interests in the resource, and the regional surroundings. Institutional elements, influencing factors and situation variables together constitute the decision frame and are designated as its components.

The central questions of this analysis will be answered at the end of this section as well:

(1) Why can municipalities reach the objectives for their forest companies more efficiently with alternative organisation structures than with the status-quo organisation structure?

Because efficiency considerations, in the sense of this dissertation, have hardly played any role so far in the status-quo organisation structure of municipal forest companies, and the respective potentials have thus not been exhausted. An alternative organisation structure does not necessarily have to be more efficient. The status-quo organisation structure can also be judged to be suitable under consideration of the components mentioned above. However, few municipalities have questioned the expediency of the existing structures so far.

(2) With which type of alternative organisation structure can the municipality reach the objectives for its forest company more efficiently than the status-quo organisation structure can?

Organisation structures whose institutional elements were selected on the basis of situation variables and influencing factors. A sweeping answer can thus not be given. Different possibilities will emerge, depending on the natural attributes of the forest, the heterogeneity of the principal's interests in "his" forest, and the characteristics of the regional surroundings. Based on the influencing factors, one can then determine whether a market solution, a cooperative solution, or an enterprise solution should be targeted.

Section 4 compares the results of the explorative interviews to the results of the theoretical analysis and works out correlations and differences.

Further empirical surveys are carried out to scrutinise the operability of the presented theoretical approach in practice. Section 5 describes the focus-groups with three to six key persons each (mostly business managers) of companies deviating from the status-quo. Explorative interviews had also been held with them in the preliminary survey. Five focus-groups were held in all and then evaluated by qualitative content analysis. The single components of the decision framework are discussed in detail and additional relevant aspects that influence the use of the decision framework are identified. These aspects include the opportunistic behaviour of different groups of actors – after closer consideration –, person-dependent influences on decisions, municipal regulation through information and communication

paths, the characteristic of a pilot project, and the conflict between emotional and financial importance.

Section 6 presents the problem-centred guided interviews with political decision makers from 15 municipalities. The evaluation of the interviews is done in similar fashion to that of the focus-group discussions. The single components of the decision framework are discussed and the following influencing aspects are worked out as well: additional political aspects (regulatory-policy attitude, political assignment of jobs), subjective expectation values of decision makers, "Werte an sich" (intrinsic values, meaning aspects that are generally judged to be good and that have a corresponding influence on decisions, e.g., maintaining and creating jobs in the municipality), the lack of knowledge of alternative possibilities, the actual comprehension of forestry characteristics by decision makers, as well as other single aspects.

Section 7 describes the case studies that were started at the beginning of this research. They include the accompaniment of the process of decision making and implementation. The municipality of Morbach (2.916 ha forest, 11.104 inhabitants) and the municipality of Lübeck (4.610 ha forest, 213.983 inhabitants) were studied between the time of July 2002 and January 2006. This was done with a mix of methods such as regular personal-, telephone-, and written contact, document analysis, problem-centred guided interviews, individual conversations with employees in Lübeck, and the participation at a counselling discussion in Morbach. The case description includes the starting position, the changing general conditions and the chronological order of events. The results are presented by means of a table of characteristics and the single components of the decision framework are presented similar to those in Sections 5 and 6.

The forest company of Morbach was managed as a municipally-owned company included in the public budget in 2002 under state management. The municipality established a municipally-owned company excluded from the public budget in January 2006 under commercial municipal management. Morbach intends to hire a state district forest ranger for the technical forest management work. The relatively smooth reform process can be traced back to good formal and informal communication paths between all those involved as well as the dedication and forestry knowledge of the responsible municipal official.

In Lübeck, the company is managed as a municipally-owned company included in the public budget under the direction of a municipal official (forester). The expediency of converting the company into a municipally-owned company excluded from

the public budget or into a foundation is being reviewed for many years now. This is tied to high costs. Considerable reform obstacles stand out in Lübeck, which can be traced back to the conflict-laden relationship between the head of the administration and the company manager.

Section 8 contains a synopsis of the results of the three previous empirical surveys of the main study in form of a triangulation. If one looks at the institutional elements, one notices that soft elements like value orientation and trust seem to have a large influence on the decisions and actions of the actors, and thus also an influence on the organisation efforts. In addition, a trade-off between soft and hard elements (like direct control or competition pressure) does not seem to be as consistently given as was developed theoretically. A complementary relationship rather exists instead. Formal and informal information and communication structures complement each other. Transparent business operations and the use of controlling instruments are necessary for directing of the company by both the municipality and company management. How the company is managed is up to the assessment of the company manager within his given scope of responsibility, which is essentially dependent on the relationship between him and the municipality.

Based on the results of the theory and the triangulation, a table is created that demonstrates the possibility of applying the modified decision framework. A necessary precondition for changing the organisation structure is an operation analysis (based on a forest inventory), an analysis of the objective, and an analysis of the surrounding environment. These analyses can and have to be designed in accordance with the local situation.

Chapter IV contains a summarising discussion of the results from Chapters II and III as well as specific recommendations for “designing” the organisation structure of municipal forest companies. It also gives an outlook on the present subject matter and shows where further research is needed.

This dissertation attempts to establish a holistic concept for possible organisation structures of municipal forest companies. Through an extensive portrayal of the general conditions and the underlying basic normative understanding of municipal public welfare obligation, the conditions are displayed under which the results of the theoretical and empirical analysis of the organisation structures achieve legitimacy. The purpose of this dissertation is not to develop a model that recommends a specific organisation structure in relation to the derived elements. The purpose is rather to show the municipalities the possibilities and the related risks in regards to

ensuring quality and securing economic efficiency. The developed decision framework is supposed to enable the municipal decision makers to evaluate the presented criteria to consider in a local context and to make the relevant organisation decisions themselves.

VI Literaturverzeichnis

- ALCHIAN, A. A. (1984): Specificity, Specialization, and Coalitions. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 140 S. 34-39
- ALCHIAN, A. A.; H. DEMSETZ (1972): Production, Information Costs and Economic Organisation. *American Economic Review* 62 S. 777-795
- ALEMANN, U. von; ORTLIEB, P. (1975): Die Einzelfallstudie. *Techniken der empirischen Sozialforschung*. J. V. KOOLWIJK and M. WIEKENMAYSER. München: R. Oldenburg
- ALEMANN, U. von (1978): Partizipation-Demokratisierung-Mitbestimmung. *Studienbücher zur Sozialwissenschaft* 19. 2. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag
- ALEMANN, U. von; HEINZE, R.G.; WEHRHÖFER, U. (Hrsg.) (1999): Bürgergesellschaft und Gemeinwohl : Analyse, Diskussion, Praxis. Opladen: Leske + Budrich
- ALLGAIER, T. (2003): Mögliche Rechts- und Organisationsformen kommunaler Forstbetriebe in Baden-Württemberg - Variantenstudium am Beispiel der Stadt Zell im Wiesental -. Diplomarbeit. Rottenburg: Fachhochschule Rottenburg
- ALSTON, L. J. (2005): The "Case" of Case Studies in Political Economy. *The Political Economist* 12(4) S. 1-21
- ALSTON, L. J.; EGGERTSSON, T.; NORTH, D. C. (Hrsg.) (1996): *Empirical studies in institutional change*. Cambridge: Cambridge University Press
- ANHEIER, H. K.; THEN, V. (Hrsg.) (2004): *Zwischen Eigennutz und Gemeinwohl. Neue Formen und Wege der Gemeinnützigkeit*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- ANONYMUS (1999): Betriebsvergleich im Kommunalwald. Hessischer Waldbesitzerverband 01.10.1999 S. 25
- ANONYMUS (2005): Kluge Konzepte für den Kommunalwald. In: *harvest* 8 2005 S. 19

- ANONYMUS (2005): Sachsen-Anhalt will Einheitsforstverwaltung aufgeben. Holz-Zentralblatt 82 S. 1096
- ANONYMUS (2006) Carstensen: „Dem Wald ist es egal“. Schleswig-Holstein will Landeswald verkaufen. In: Holz-Zentralblatt 132: 4, 97
- ANTINORI, C. (2000): Vertical Integration in Mexican Common Property Forests. Dissertation University of California. 304 S.
- ANTINORI, C; BRAY, D. (2005): Community Forest Enterprises as Entrepreneurial Firms: Economic and Institutional Perspectives from Mexico. In World Development 09/2005
- ANTINORI, C., RAUSSER, G. C (2000): Vertical Integration in Mexican Community Forestry. Department of Agricultural and Resource Economics, Working Paper No. 915.2000
- ANTINORI, C., RAUSSER, G. C. (2001): Contractual Hazards and vertical integration in Mexico's community forestry sector. Paper 27.09.01 University of California Berkeley
- ANTINORI, C., RAUSSER, G. C (2003): Does Community Involvement Matter? How Collective Choice Affects Forests in Mexico. Giannini Working Paper No. 939.2003 University of California Berkeley
- ANTINORI, C.; MAGANA, O.; TORRES ROJO, J.; BRAY, D.; SEGURA, G. (2004): New Interdisciplinary Research on Mexico's Common Property Forests: A National Survey." Presented at "The Commons in an Age of Global Transition: Challenges, Risks and Opportunities," the Tenth Conference of the International Association for the Study of Common Property, Oaxaca, Mexico, August 9-13. <http://dlc.dlib.indiana.edu/archive/00001330/> (Zugriff: 05.05.2006)
- ARMIN, H. H. von; SOMMERMANN, K.-P. (Hrsg.) (2004): Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung. Berlin: Duncker&Humblot
- ARMIN, H. H. von (2004): Gemeinwohl im modernen Verfassungsstaat am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, H.H. VON ARMIN and K.-P. SOMMERMANN (2004), Duncker&Humblot: Berlin S. 63-88.
- ARROW, K. J. (1973): Higher Education as a filter. Journal of Public Economics 2 S. 193-216

- ARROW, K.J. (1969): The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of market versus Non-Market Allocation. In: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PBB-System, Joint Economic Committee, 91st Congress, 1st Session, Band. 1 Washington, DC
- ARROW, K. J.; FISHER A. C. (1974): Environmental Preservation, Uncertainty, and Irreversibility. In: The Quarterly Journal of Economics 88(2) S. 312-319
- ASCHKE, M.; ZEJSCHWITZ, F. (Hrsg.) (2005): Selbstbestimmung und Gemeinwohl : Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Friedrich. Zejschwitz. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.405 S.
- AXELROD, R. (1991): Die Evolution der Kooperation. 2. Auflage München
- BAJARI, P.; TADELIS, S. (2001): Incentives versus Transaction Costs: a Theory of Procurement Contracts." RAND Journal of Economics 32(3) S. 387-407
- BLANKART, C. (2004): Gemeinwohl durch direkte und repräsentative Demokratie. In: ARNIM, H. H., VON; SOMMERMANN, K.-P.: Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung. Berlin, Duncker & Humblot S. 247-263
- BANNER, G. (2005): Führung und Reform. Überarbeitete Fassung des Vortrags im Mastertag des MPA-Studienganges Öffentliches Management der Universität Kassel am 22.10.2005 <http://www.mpa.uni-kassel.de/media/Banner.pdf> (Zugriff 05.06.2006) 15 S.
- BARTOSCH, A. (2004): Die Kommissionspraxis nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache Altmark- Worin liegt das Neue? In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 15: 10. München S. 295-301
- BAZEL, Y. (1982): Measurement Costs and Organisation of Markets. In: Journal of Law and Economics Vol. 25 S. 27-48
- BEA, F.X., E. DICHTL, E.; SCHWEITZER, M. (1997): Allgemeine Betriebswirtschaftslehre Bd.1: Grundfragen. In: BEA, F.X., E. DICHTL, E.; SCHWEITZER, M. Bd. 1, 7. Aufl. Stuttgart: Lucius & Lucius
- BECKER, G.S. (1993): Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens. - 2. Aufl. Tübingen : Mohr 351 S.

- BECKER, G. (1994): Standort und Zukunft des Kommunalwaldes – Einführungsreferat zur Podiumsdiskussion anlässlich des 1. Bundeskommunalwaldkongresses 1994 in Bonn. *Forst und Holz* 49 (16) S. 443
- BECKER, M.; F.-J. LÜCKGE, F.-J. (1991): Gemeinden als Waldeigentümer - forstpolitische Aspekte. *Forstarchiv*, 1991. 62 S. 67-70
- BECKERT, J. (2002): Von Fröschen, Unternehmensstrategien und anderen Totems. In: MAURER, A.; SCHMID, M.: *Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen*. Frankfurt/New York: Campus S. 133-147
- BECKHOF, H., POOK, M. (2001): Gesamtstädtische Steuerung als „Konzernsteuerung“. In: EICHHORN, P., FRIEDRICH, P. (2001): *Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentliche Wirtschaft Band 174; 1. Aufl.* 68-S. 79
- BECKMANN, V. (2000): *Transaktionskosten und institutionelle Wahl in der Landwirtschaft. Zwischen Markt, Hierarchie und Kooperation*. 2000, Berlin: Edition sigma
- BECKMANN, M.; MACKENBROCK, T.; PIES, I.; SARDISON, M. (2005): Vertrauen, Institutionen und mentale Modelle. In: HELD, M.; KUBONGILKE, G.; STURM, R.: *Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik*. Marburg: Metropolis S. 59-83
- BENHAM, A, BENHAM, L. (1998): *Measuring the Costs of exchange*. Paper presented at the second annual conference of International Society for the New Institutional Economics. Paris September 1998
- BERGER, M. (1997): *Controlling mit Kennzahlen im Forstbetrieb: Entwicklung eines forstspezifischen Kennzahlensystems zur operativen Betriebssteuerung*. Aachen: Shaker
- BERGER, J., (2002): *Normativer Konsens und das Agenturproblem der Unternehmung*. In: MAURER, A.; SCHMID, M.: *Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen*. Frankfurt/New York: Campus S. 194-217
- BERGER, P.L.; LUCKMANN, T. (2001): *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit: eine Theorie der Wissenssoziologie*. - 18. Aufl. Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verl. 217 S.

- Bericht des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein (2001): LRH 41/42/43 Pr 1260/2000 Hansestadt Lübeck 31.07.01
- BERLE, A.A.; G.C. MEANS G.C. (1932): The modern corporation and private property. New York: Macmillan
- Bertelsmann Stiftung; Hans-Böckler-Stiftung; KGST (Hrsg.) (2002a): Für eine gute Ratsarbeit – Worauf kommt es an? Optimierung der Ratsarbeit Teil I. Ergebnisse Netzwerk: Kommune der Zukunft 7, 25 S. <http://www.kommunen-der-zukunft.de/download/transferprodukte/07/07-1.pdf> (Zugriff: 03.06.2006)
- Bertelsmann Stiftung; Hans-Böckler-Stiftung; KGST (Hrsg.) (2002b): Kommunale Engagementförderung – Ein praxisbezogener Überblick. Ergebnisse Netzwerk: Kommune der Zukunft 2, 56 S. <http://www.kommunen-der-zukunft.de/download/transferprodukte/02/02.pdf> (Zugriff: 03.06.2006)
- Bertelsmann Stiftung; Hans-Böckler-Stiftung; KGST (Hrsg.) (2002c): Vom Kommunalen Sitzungsdienst zum Ratsinformationssystem – Ein Umsetzungsleitfaden. Optimierung der Ratsarbeit Teil II. Ergebnisse Netzwerk: Kommune der Zukunft 7, 21 S. <http://www.kommunen-der-zukunft.de/download/transferprodukte/07/07-2.pdf> (Zugriff: 03.06.2006)
- BEYER, R., PECH, H., WAMBACH, M. (2001): Strategisches Management von Beteiligungen. In: EICHHORN, P., FRIEDRICH, P. (2001): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Band 174; 1. Auflage S. 92-105
- BEYME, K. von (2002): Gemeinwohlorientierung und Gemeinwohrrhetorik bei Parteiliten und Interessengruppen. In: MÜNKLER, H.; FISCHER, K.: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Berlin: Akademie Verlag GmbH S. 137-156
- BIRNBACHER, D. (1988): Verantwortung für zukünftige Generationen. Stuttgart: Philipp Reclam jun
- BITZ, M.; DELLMANN, K.; DOMSCH, M.; WAGNER, F. W. (Hrsg.) (1998): Vahlens Kompendium der Betriebswirtschaftslehre. München: Verlag Vahlen

- BLANKART, C. (2004): Gemeinwohl durch direkte und repräsentative Demokratie. In: ARNIM, H. H., von; SOMMERMANN, K.-P.: Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung. Berlin : Duncker & Humblot S. 247-263
- BLANKE, B.; BANDEMÉR, S. von; NULLMEIER, F.; WEWER, G. (2005): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. überarbeitete und erweiterte Auflage (2001, 1998) Opladen : Leske + Budrich
- BLEICHER, K. (1991): Organisation: Strategien, Strukturen, Kulturen. 2., vollst. neubearb. u. erw. Aufl. Wiesbaden: Gabler
- BLISS, S. (2003): Organisatorische Aspekte der Kommunalwaldbewirtschaftung in Baden-Württemberg - Variantenstudium für die Betreuung von Kommunalwald am Beispiel der Stadt Freudenstadt. Diplomarbeit, Rottenburg: Fachhochschule Rottenburg
- BLUM, A. (1993): Zur Marktfähigkeit infrastruktureller Leistungen des Waldes. Schlußfolgerungen einer Analyse des Stadtforstamtes Baden/Schweiz. Arbeitsbericht 15 - 93, Institut für Forsteinrichtung und Forstliche Betriebswirtschaft, Universität Freiburg
- BLUM, A., BRANDL, H. OESTEN, G., RÄTZ, T., SCHANZ, H., SCHMIDT, S., VOGEL, G. (1996): Wirkungen des Waldes und Leistungen der Forstwirtschaft. In: AFZ/Der Wald 1/1996 S. 22-26
- BOGNER, A.; LITTIG, B.; MENZ, W. (Hrsg.) (2005): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Vol. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- BOGUMIL, J. (2002): Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltungsarchiv, Heft I, 2002, S. 129-148
- BOGUMIL, J.; HOLTKAMP, L. (2002): Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Erste Ergebnisse einer explorativen Studie. In: A. BENZ, A.; CZADA, R.; SIMONIS, G. Institut für Politikwissenschaft, Hagen: polis
- BOGUMIL, J.; HOLTKAMP, L. (2005): Bürgerkommune. In: BLANKE, B.; BANDEMÉR, S. von; NULLMEIER, F.; WEWER, G.: Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. überarbeitete und erweiterte Auflage Wiesbaden, S. 128-136

- BOHR, K.; DRUKARCZYK, J.; DRUMM, H.-J.; SCHERRER, S. (Hrsg.) (1981): Unternehmensverfassung als Problem der Betriebswirtschaftslehre. Erich Schmidt Verlag
- BOHR, K.; DRUKARCZYK, J.; DRUMM, H.-J.; SCHERRER, S. (1981): Überlegungen zu einer Theorie der Unternehmensverfassung - Absichten und Ergebnisse. In: BOHR, K.; DRUKARCZYK, J.; DRUMM, H.-J.; SCHERRER, S.: Unternehmensverfassung als Problem der Betriebswirtschaftslehre. Erich Schmidt Verlag S. 11-32
- BORCHERS, J. (1996): Privatisierung staatlicher Forstbetriebe: Eine ökonomische Analyse zur Deregulierung im Bereich der Forstwirtschaft. Frankfurt / M: J. D. Sauerländer's Verlag
- BORCHERS, J. (2001): Deregulierung – eine Perspektive in der kommunalen Forstwirtschaft? Im Vortragsheft zum 6. Briloner Waldsymposium (21.06.2001): Kommunalwald auf neuen Wegen? - der Spagat zwischen Traditionen, Gesellschaft und leeren Kassen-. S. 5-8
- BORCHERT, H. (1998): Untersuchungen zu Unterschieden der Wertschöpfung bei der Holzernte durch Unternehmer und Selbstwerber im Bayerischen Staatswald und über die Effizienz des Faktoreinsatzes bei der Holzernte in Nadelschwachholzbeständen. Forschungsbericht des Lehrstuhls für Forstliche Wirtschaftslehre, Ludwig-Maximilians-Universität München
- BRAND, K.-W.; FÜRST, V.; LANGE, H.; WARSEWA, G. (2001): Bedingungen einer Politik für Nachhaltige Entwicklung, bmb+f 2001: Bremen/München 64 S.
- BRAUN, D. (1999): Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Eine kritische Einführung. Opladen: Leske + Budrich
- BREDE, H. (2001): Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. München, Wien: Oldenbourg.
- BROMLEY D.W. (1989): Economic Interests and Institutions: the Conceptual Foundations of Public Policy. Oxford: Blackwell 274 S.
- BROMLEY, D.W. (1991): Environment and Economy. Property Rights and Public Policy. Cambridge USA, Oxford UK.

- BRUGGER, W. (2002): Gemeinwohl als Integrationskonzept von Rechtssicherheit, Legitimität und Zweckmäßigkeit. In: BRUGGER, W.; KIRSTE, S.; ANDERHEIDEN, M. (2002): Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt. Baden-Baden: Nomos S. 17-40
- BRUGGER, W.; KIRSTE, S.; ANDERHEIDEN, M. (Hrsg.) (2002): Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt. Baden-Baden: Nomos. 459 S.
- BUCHANAN, J.M. (1994): The economics and the ethics of constitutional order. Vol. 4. Aufl. Ann Arbor, Mich.: Univ. of Michigan Press. 258 S.
- BUCHSTEIN, H. (2002): 'Gretchenfrage' ohne klare Antwort - Ernst Fraenkel's politikwissenschaftliche Gemeinwohlkonzeption. In: MÜNKLER, H.; BLUHM, H.: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität. Berlin: Akademie Verlag GmbH S. 217-240
- BUCHY, M.; HOVERMAN, S. (2000): Understanding public participation in forest planning: a review. Forest Policy and Economics 1 (2000) S. 15- 25
- BUDÄUS, D.; BUCHHOLTZ, K. (1997): Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen. In: Die Betriebswirtschaft 3 S. 322-337
- BUDÄUS, D.; FINGER, S. (2001): Grundlagen eines strategischen Managements auf kommunaler Ebene. In: EICHHORN, P., FRIEDRICH, P.: Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Band 174; 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft S. 40-51
- Bundesministerium der Finanzen (2005): Der Koalitionsvertrag und die Kommunen – unter Berücksichtigung von Auswirkungen auch die Länder – 12/2005 6 S. Unter:
http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_01/nn_4320/DE/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Koali.html (Zugriff 24.04.06)
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004): „Für den Wald“: Eckpunkte des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft zur Zukunft des Waldes.
<http://www.verbraucherministerium.de/index-00084D2BBDD6105ABC7C6521C0A8D816.html> (Zugriff: 03.4.2005)

- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Nationales Forstprogramm Deutschland. 2000
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Nationales Waldprogramm Deutschland. 2003
- Bundesumweltministerium (BMU)/Umweltbundesamt (UBA) 2001: Handbuch Umweltcontrolling 2., völlig überarb. und erw. Aufl. - München : Vahlen. 710 S.
- BURGBACHER, H. (2006): Bedeutung des Gemeinwohls in der Forstwirtschaft aus der Sicht des Kommunalwaldbetriebs Freiburg. In MEMMLER, M.; RUPPERT, C.: Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff in der Forstwirtschaft. München: oekom S. 205-225
- BURSCHEL, P.; HUSS, J. (1997): Grundriß des Waldbaus. 2., neubearbeitete und erweiterte Auflage. Berlin: Parey
- CHILES, T.H.; McMACKIN, J.F. (1996): Integrating variable risk references, trust and transaction cost economics
- COASE, R. (1937): The Nature of the Firm. *Economica* 4:6: S. 386-405
- COASE, R. (1960): The problem of social cost. In: *Journal of Law and Economics*. 3: S. 1-44.
- COLEMAN, J.S.(1990): *Foundations of social theory*. Cambridge, Mass.: Belknap Pr. 993 S.
- COMMONS, J. R. (1934): *Institutional Economics*. Madison WI
- CRONAUGE, U. (1995): *Kommunale Unternehmen: Eigenbetriebe - Kapitalgesellschaften - Zweckverbände*. 2. Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co
- CRONAUGE, U.; WESTERMANN, G. (2003): *Kommunale Unternehmen*. 4. Aufl. Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co
- DAHM, S.; ELSASSER, P.; ENGLERT, H.; KÜPPERS, J.-G.; THOROE, C. (1999) *Belastungen der Forstbetriebe aus der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes*. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe A: Angewandte Wissenschaft. Heft 478. Münster-Hiltrup.
- DAMKOWSKI, W.; PRECHT, C. (1995): *Public-Management: neue Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor*. Stuttgart: Kohlhammer

- DASGUPTA, P. (1988): Trust as a Commodity. In: GAMBETTA, D. Trust: Marking and Breaking Cooperative Relations. Basil Blackwell: New York S. 49-72.
- DEISENROTH, H.; ONTRUP, G.; SCHAEFER, S. (2005): Waldbewertung im Rahmen der Kommunalen Doppik Rheinland-Pfalz. In: Gemeinde und Stadt 3/2005 S. 77-80
- DEMSETZ, H. (1967): Toward a theory of property rights. American Economic Review, 57(2) S. 347-559
- DENZAU, A.T.; NORTH, D.C. (1994): Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. Kyclos 47, S. 1-31
- DENZIN (1978): The Research Act. A Theoretical Introduction to Sociological Methods, McGraw Hill
- DERR, G. (2004): Kommunalwald im Überblick. In: Kommunalwald in Brandenburg. Ministerium für Landwirtschaft. Berlin: hendrik bäßler verlag, S. 25-33
- DETTEN, R. von (2003): Abschied vom Nachhaltigkeitsprinzip? Forstliche Sinnkrise und Paradoxie der Waldbewirtschaftung. Arbeitsbericht 37-03 des Instituts für Forstökonomie der Universität Freiburg
- Deutsches Institut für Urbanistik (2003): Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, Difu-Materialien Bd. 10/2003, Berlin 56 S.
- Deutsches Institut für Urbanistik (2005a): Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Difu-Materialien Bd. 3/2005, 178 S.
- Deutsches Institut für Urbanistik (2005b): Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen - Eine Bestandsaufnahme. Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Städtetages und des Deutschen Instituts für Urbanistik. Difu-Materialien Bd. 6/2005, 180 S.
- Deutscher Städtetag (2003): Gemeindefinanzbericht 2003. In: Der Städtetag 9, 2003
- DIMAGGIO, P.J.; POWELL, W.W. (1983): The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: American Sociological Review 48 S. 147-160
- DINKELAKER, F.F. (1999): Der Gemeindewald in der Kommunalpolitik. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg: Dissertation.

- DOLS, H.; PLATE, K. (1999): Kommunalrecht. Vol. 5. neubearbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: W. Kohlhammer
- DOMBROWSKI, I; WITTMER, H.; RAUSCHMAYER, F. (2003): Institutionen im Naturschutz und Ressourcenmanagement. Beiträge der Neuen Institutionenökonomik. Ergebnisse eines Workshops am 26. und 27.06.2003 am Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH. Leipzig 263 S. http://www.ufz.de/data/ws_2003-061401.pdf (Zugriff 03.02.2005)
- DOWNS, A. (1968): Ökonomische Theorie der Politik. Tübingen
- DOWNS, A. (1974): Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungssysteme. Eine Theorie der Bürokratie. In: WIDMAIER, H.P. (1974): Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt a.M.: Athenaeum Fischer Taschenbuch Verl. 199-207.
- DUNLEAVY, P. (1991): Democracy, bureaucracy and public choice: economic explanations in political science. 1991, New York: Harvester Wheatsheaf. 286 S.
- EBERS, M. (1989): Kostenvorteile des Querverbands. Eine transaktionskostentheoretische Betrachtung. In: SCHAUER 1989: Der kommunale Querverbund aus der Sicht von Theorie und Praxis, Baden-Baden S. 113-126
- EDELING, T. (2002): Organisation als Institution. In: MAURER, A.; SCHMID, M. (2002): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen. Frankfurt/New York: Campus. 219-235
- EDELING, T.; JANN, W.; WAGNER, D. (Hrsg.) (1999): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie. Opladen: Leske+Budrich 245 S.
- EGESTAD, P. S. (2002): Trustful relations. A perspective on trust in actor relations in forestry. Ph.D. thesis Wageningen University. 144 S.
- EGGERTSSON, T. (1990): Economic behavior and institutions. Cambridge: Cambridge University Press.

- EGGERTSSON, T. (1996): A note on the economics of institutions. In: Alston, L. J., Eggertsson, T., North, D. C.: Empirical studies in institutional change. Cambridge: Cambridge University Press S. 21
- EHINGER, D. (2005): Das kanadische Waldpachtssystem. In: Deutscher Forstverein e.V., 62. Jahrestagung "Wald bewegt!", 15.-18. September 2005 in Weimar, Kongressbericht. <http://www.forstverein.de/dfv/extern/tagungen/weimar/kongressbericht/seminar5> (Zugriff: 13.05.2006)
- EICHHORN, P. (1984): Betriebswirtschaftslehre und Gemeinwohl. In: ZfB 54 Jg(Nr. 3) S. 238-251.
- EICHHORN, P. (1989): Führungskonzeptionen für kommunale Unternehmen. In: ERICHSEN H.-U.: Kommunalverfassung heute und morgen. Band 1, Köln, Berlin, Bonn, München: Carl Heymanns Verlag KG
- EICHHORN, P. (1997): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre : Beiträge zur BWL der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 363 S.
- EICHHORN, P. (2001): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre als eine spezielle BWL. In: WiSt 6, S. 409-416
- EICHHORN, P., FRIEDRICH, P. (2001): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Band 174; 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- EISENHARDT, K.M. (1989): Agency Theory: An Assessment and Review. In: Academy of Management Review, 14(1): S. 57-74
- EKARDT, F. (2004): Zukunft in Freiheit : eine Theorie der Gerechtigkeit, der Grundrechte und der politischen Steuerung - zugleich eine Grundlegung der Nachhaltigkeit. Leipzig: Schleussig. 718 S.
- EKARDT, F. (2005): Das Prinzip Nachhaltigkeit: Generationengerechtigkeit und globale Gerechtigkeit. München: Beck S. 237
- EKARDT, F. (2006): Braucht die liberale Demokratie den Begriff Gemeinwohl? In: MEMMLER, M.; RUPPERT, C.: Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft. München: oekom verlag S. 85-103

- ELLENBERG, H. (2003): „Ecosystem Approach“ versus „Sustainable Forest Management“ - Versuch eines Vergleichs – Arbeitsbericht 2003/1 Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft Hamburg, 20 S.
- ELSASSER, P.; MEYERHOFF, J. (2001): Ökonomische Bewertung von Umweltgütern. Marburg: Metropolis, 351 S.
- ENGLER, B. (2005): Untersuchung zur möglichen Kooperation zwischen Forstbetriebsgemeinschaften und Wald besitzenden Kommunen als Alternative zur staatlichen Beförderung. Große Hausarbeit am Institut für Forst- und Umweltpolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Unveröffentlicht. S. 26
- ERICHSEN H.-U. (Hrsg.) (1989): Kommunalverfassung heute und morgen. Band 1, Köln, Berlin, Bonn, München: Carl Heymanns Verlag KG
- FÄHSER, F. (1997): Naturnahe Waldnutzung - Das Beispiel Lübeck. In: Handbuch Kommunale Politik. 1997, Raabe. 13 S. Ergänzungslieferung
- FÄHSER, L. (2001): Verkauf der Lübecker Wälder wird abgelehnt. Lübeckische Blätter 2000/2 01.02.2001
- FAMA, E.F.; JENSEN, M.C. (1983): Agency Problems and residual claims. In: Journal of Law and Economics 26, S. 327-349
- FAMA, E.F.; JENSEN, MC. (1983): Separation of ownership and control. In: Journal of Law and Economics 26, S.. 301-325
- FEDER, G; FEENY, D. (1991): Land tenure and property rights: Theory and implications for development policy. In: The World Bank Economic Review Vol. 5, 1 S. 135-153
- FEDERMANN, R. (1998): Unternehmenskonstitution. In: Handbuch der Betriebswirtschaftslehre 1, R. Berndt, C. Fantapie Altobelli, and P. Schuster, Editors. 1998, Springer-Verlag: Berlin Heidelberg. p. 69-127.
- FIEBIG, H.; JUNKER, H. (2000): Korruption und Untreue im öffentlichen Dienst : Erkennen - Bekämpfen – Vorbeugen. Berlin: Erich Schmidt, 221 S.
- FIELDING, N.G.; FIELDING, J.L. (1986): Linking Data. Beverly Hills: Sage
- FINGER, A. (2006): Social Agency in Alpine Communal Forest. Diss. Universität Freiburg i. Br.
- FISCHBACH-EINHOFF, J. (2005): Die politische Positionierung der Forstverwaltungen in Deutschland. Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik. Remagen: Verlag Dr. Kessel

- FISCHER, K., (2003): 3D-Visualisierung von Waldstrukturen und Waldstrukturentwicklungen. Instrument für die waldbezogene Umweltbildung sowie für partizipative Planungsansätze. ISSN: 1431-8261
- FLICK, U. (2004a): Qualitative Forschung. Orig.-Ausg., vollst. überarb. u. erw. Neuaufl., 2. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verl.. 445 S.
- FLICK, U (2004b): Triangulation: eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. 110 S.
- FLITNER, M.; MATTHES, U.; OESTEN, G.; ROEDER, A. (Hrsg.) (2006): The Ecosystem Approach in Forest Biosphere Reserves: Results from three Case Studies. BfN Skripten 168/2006 Bonn.
- FORSTHOFF, E. (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger. Stuttgart: Kohlhammer.
- FRANCK, E.; PUDACK, T. (2005): Die Einheit von Hoheit und Betrieb. Anmerkungen aus ökonomischer Perspektive. Arbeitspapier 4 Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, 16 S.
- FRANZ, T (2005): Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge: zugleich eine Untersuchung zu den Zwecken und Formen der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung Tübingen: Mohr Siebeck 874 S.
- FRANZ-BALSEN, A. (2001): Neue Entwicklung zu Information-, Beteiligungs- und Kooperationsmethoden - ein Überblick. www.leaderplus.de/veroeffentlichungen/fachgebiete/weimar/fb_1.htm (Zugriff 02.02.2003)
- FREUDENBERG, H. (1999): Strategisches Verhalten bei Reorganisationen. Wiesbaden: Gabler, 257 S.
- FREY, B.S. (1997): Markt und Motivation: wie ökonomische Anreize die (Arbeits-)Moral verdrängen. München: Vahlen
- FREY, B.S. (2001): Inspiring Economics. Human Motivation in Political Economy. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar
- FREY, B.S. (2005): Kontrolle ist gut, Vertrauen ist besser. In: NZZ am Sonntag, 5.6.2005, 22 S.
- FRIEDRICH, H. (2004): Daseinsvorsorge zwischen Wettbewerb und Gemeinwohl. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 226, S. 22

- FROSCHAUER, U.; LUEGER, M. (2003): Das qualitative Interview: Zur Praxis interpretativer Analysen sozialer Systeme. Wien: Facultas AG.
- FSC Arbeitsgruppe Deutschland e.V. (2005): Wald21 und der Wettbewerb „... ´ne Menge Holz“ Broschüre zum Projekt Wald21, 14 S.
- FUCHS, T. (2005): Auf dem Weg zu einer neuen Konzeption der kommunalen Daseinsvorsorge.
- FÜRST, C. and I. BECK (2004): Quo vadis Landesforstverwaltungen? Forst und Holz, 59. Jg.(5): p. 236-239.
- FURUBOTN, E.G.; PEJOVICH, S. (1972): Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature. In: Journal of Economic Literature 10, S. 1137-1162
- GABRIEL, O. (2001): Sachsen stellt vor: "Modulares Forstmanagement System". In: Forst & Technik 2: S. 22-23
- GAMBETTA, D. (1988): Can we trust trust. In: GAMBETTA, D. (Hrsg.) (1988): Trust: Making and Breaking Cooperative Relations. New York: Basil Blackwell, S. 213-237
- GAMBETTA, D. (Hrsg.) (1988): Trust: Making and Breaking Cooperative Relations. New York: Basil Blackwell
- GADOW, K. von (1998): Neue Herausforderungen für die Waldökosystemplanung. In: AFZ/ DerWald 53, S. 1248-1250
- GADOW, K. von (2003): Steuerung und Analyse der Waldentwicklung. In: Forstwissenschaftliches Centralblatt – Tharandter Forstliches Jahrbuch, S. 258-272
- GAREISS, A. (2005): Modelling community forestry in the Gambia. Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik. Remagen: Verlag Dr. Kessel. 178 S.
- GERN, A. (2003): Deutsches Kommunalrecht. Vol. 3. neubearbeitete Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. 766 S.
- GEROLD, D. (2001): Betreuung des Privatwaldes durch private Consultingunternehmen. In: AFZ-Der Wald 19 S. 991-993
- GIESEN, T. (1994): Zur Rechtswidrigkeit der Organisation der Forstverwaltung. In: Holz-Zentralblatt Nr. 61/62, 1038

- GLÄSER, J.; LAUDEL, G. (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- GLASER, B.G.; STRAUSS, L. (1967): The discovery of grounded theory : strategies for qualitative research. Chicago : Aldine Publ. Co. 271 S.
- GLASER, B.G.; STRAUSS, L. (1998): Grounded theory : Strategien qualitativer Forschung Bern (u.a.): Huber 270 S.
- GLÜCK, P. (2002): Property Rights and Multipurpose Forest Management. In: Forest Policy and Economics 4 S. 125-134
- GLÜCK, P.; PLESCHBERGER, W. (1982): Das Harmoniedenken in der Forstpolitik. In: Allgemeine Forst Zeitschrift, 37. Jg., Nr. 22, S. 650-655
- GOTTSCHALK, W. (1995): Begriff des kommunalen Querverbundes. In: PÜTTNER, G. (1995): Der kommunale Querverbund. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft S. 13-18
- GOTTWALD, C. (2006): Capacities of rural forest-dependent communities in the northern Bolivian Amazon in times of legal reforms. Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik. Remagen: Verlag Dr. Kessel. 171 S.
- GREWE, B.-S. (2001): Zur Frage der kommunalen Autonomie im 19. Jahrhundert. Die staatliche Einflußnahme auf die Gemeindewaldwirtschaft in Frankreich, Luxemburg und dem linken Rheinland. In: Dörner, R.; Franz, N.; Mayr, C.: Lokale Gesellschaften im historischen Vergleich. Europäische Erfahrungen im 19. Jahrhundert, Trier: Kliomedia
- HAAG, D.; MATSCHONAT, G. (2002): Paradigmen zur Repräsentation und zum Management komplexer Systeme: Simulationsmodelle und neue Formen der Wissenschaft. www.gsf.de/ptukf/bmbf/laufschwep/soef/material/haag_endbericht.pdf.
- HAAS, J. (2005) Korruption : Einflussfaktoren, Auswirkungen, Prävention. Berlin : VDM-Verl. Dr. Müller 96 S.
- HACHENBERG, F. von (1981): Hoheitliche Einwirkungen auf die Bewirtschaftung der Gemeindewälder im Bereich des heutigen Landes Rheinland-Pfalz. Mitteilungen der Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz Band 4. Mainz 382 S.

- HALL, P.A.; TAYLOR, R.C.R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In *Political Studies* 44 S. 936-957
- HAMER, E. (1981): *Privatisierung als Rationalisierungschance*. Hannover: Philler Verlag, Minden
- HANEWINKEL, M. (2001): Neuausrichtung der Forsteinrichtung als strategisches Managementinstrument. In: *Allgemeine Forst- und Jagdzeitschrift (AFJZ)* 172,11: 202-211
- HARTIG, G.L. (1816): „Ist es rathsam oder nötig, die Gemeinde- und Privatwäldungen der forstpolizeilichen Aufsicht zu unterwerfen?“ In *Forst- und Jagd- Archiv von und für Preußen* 1 Heft 1. S. 82-91
- HARTMANN, M.; OFFE, C. (2001): *Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*. Frankfurt/New York: Campus
- HASEL, K. (1985): *Forstgeschichte : ein Grundriß für Studium und Praxis*. Hamburg ; Berlin : Parey 258 S.
- HEINRICH, M. (2001): *Untersuchung zur Frage der Eigenbetriebslösung für das städtische Forstamt Freiburg*. Diplomarbeit. Rottenburg: Fachhochschule Rottenburg, 108 S.
- HELD, M., KUBON-GILKE, G.; STURN, R. (2005): *Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Reputation und Vertrauen*. Marburg: Metropolis 285 S.
- HELFFERICH, C. (2005): *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*. 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- HELLER, M. (1998): The Tragedy of the anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets. In: *Harvard Law Review* 111 S. 621-688
- HELLERMANN, J. (2000): *Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung*. Tübingen: Mohr Siebeck. 390 S.
- HENNE, A. (1993): *Der Gemeindewald in Hessen*. Köln: Deutsche Gemeindeverlag. 516 S.
- HEUBEL, A. (1994): *Technologietransfer durch internationale Unternehmenskooperationen: Eine vertragstheoretische Analyse*. Verlag V. Florentz GmbH München 202 S.
- HOBBS, J.E. (1997): Measuring the Importance of Transaction Costs in Cattle Marketing. In: *Amer. J. Agr. Econ.* 79, S. 1083-1095

- HOCHHUTH M. (2006): Rechtssystematischer Ort, Rang und Durchsetzbarkeit des Gemeinwohls vom Forstrecht bis zum Umweltvölkerrecht. In: MEMMLER, M.; RUPPERT, C.: Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft. München: oekom verlag S. 55-70
- HÖLTERMANN, A. (2001): Verantwortung für zukünftige Generationen in der Forstwirtschaft. Zur ethischen Rechtfertigung verschiedener Konzepte von forstlicher Nachhaltigkeit. Schriften aus dem Institut für Forstökonomie der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Remagen-Oberwinter: Verlag Dr. Norbert Kessel.
- HÖLTERMANN, A.; KRACHT, A.; SCHMIDT C-H.; SPIES, G.-V. (2000): Zur Greenpeace-Studie: dem Ökowald gehört die Zukunft. Wirtschaftlichkeitsvergleich unterschiedlicher Waldbaustrategien. AFZ/DER WALD 2/2000: 86-88
- HOLTHAUSEN, N. (2004): Ökonomische Bedeutung und Management von Naturrisiken im Wald: Theoretische Grundlagen und empirische Analysen nach dem Sturm Lothar in der Schweiz. Diss. Universität Freiburg i. Br
- HOMANS, G. [1961] 1974: Social behavior: Its elementary form. New York: Harcourt Brace Jovanovich
- HOMANN, K. (1980): Zur Interdependenz von Zielen und Mitteln. Tübingen
- HOMANN, K.; SUCHANEK, A. (2000): Ökonomik. Eine Einführung. Tübingen: Mohr Siebeck
- HÖSCH, U. (2000): Die kommunale Wirtschaftstätigkeit: Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb oder Daseinsvorsorge. Tübingen: Mohr Siebeck. 149 S.
- HOSTETTLER, M. (2003): Governance in der Waldwirtschaft Schweiz. Z.Forstwes., 154 S. 42-50
- HOSTETTLER, M. (2004): Governance in der Waldwirtschaft. Transaktionskostenökonomik als Beitrag für eine rationale Waldpolitik. Forstwissenschaftliche Tagung. 2004. Freisingen 08.10.2004
- HOSTETTLER, M. (2006): Zwei abstrahierte Fälle zur Organisation der kommunalen Waldbewirtschaftung. In: Schweiz. Z. Forstwes. 157(3/4) S. 110-112

- HOSTETTLER, M.; PAULI, B.; PUDACK, T.; THEES, O. (2006): Die fehlenden Fallstudien. In: Schweiz. Z. Forstwes. 157(3/4) S. 123-124
- in.Silva (2005): Genossenschaft "in.Silva" reicht über Landesgrenzen hinaus. In: AFZ-DerWald 3 S. 141-142
- Internetportal der Europäischen Union:
http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/serv_gen/index_de.htm (Zugriff: 12.12.2006)
- ISENSEE, J. (2004): Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie. In: ARNIM, H. H. von, SOMMERMANN, K.-P.: Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung. Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Berlin. S. 95-117
- JACHTENFUCHS, M. (2002): Versuch über das Gemeinwohl in der postnationalen Konstellation. In: SCHUPPERT, G.F.; NEIDHARDT, F.: Gemeinwohl - Auf den Suche nach Substanz. Berlin: Sigma S. 367-385
- JANN, W. (2001): Neues Steuerungsmodell. In BLANKE, B.; BANDEMÉR, S. von; NULLMEIER, F.; WEWER, G.: Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen S. 82-92
- JANSEN, H. (2004): Verfügungsrechte und Transaktionskosten. In: WiSt 10 S. 597-602
- JANZEN, H. (1996): Ökologisches Controlling im Dienste von Umwelt- und Risikomanagement. Stuttgart: Schäffer-Pöschel, 394 S.
- JENNERT, C. (2004): Finanzierung und Wettbewerb in der Daseinsvorsorge nach Altmark Trans. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 23, 4 S. 425-431
- JENSEN, M.; MECKLING, W. (1976): Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. In: Journal of Financial Economics. 3,4 S. 305-360
- JÖBSTL, H.A. (2000): Waldvermögensbewertung - Forstliche Erfolgsrechnung. Wien: Schriften aus dem Institut für Sozioökonomik der Forst- und Holzwirtschaft

- JÖBSTL, H.A. (2004): Controlling: Grundlagen und Konzepte für die Forstverwaltung; eine Vorstudie im Auftrag der Jaako Pöyry AG 1993; als Studienunterlage für Lehrveranstaltungen an der Universität für Bodenkultur .2., überarb. und erw. Aufl.. - Wien: Univ. für Bodenkultur 108 S.
- KASSNER, K.; WASSERMANN, P. (2005): Nicht überall, wo Methode draufsteht, ist auch Methode drin. Zur Problematik der Fundierung von Experteninterviews. In: BOGNER, A.; LITTIG, B.; MENZ, W.: Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Vol. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- KATZ, A. (2004): Kommunale Wirtschaft : öffentliche Unternehmen zwischen Gemeinwohl und Wettbewerb. Stuttgart: Kohlhammer. 343 S.
- KAUFMAN, H. (1967/2006): The forest ranger: a study in administrative behavior. 2006 Special reprint edition 1967 Washington D.C.: Resources for the Future 269 S.
- KAULMANN, T. (1987): Property rights und Unternehmenstheorie: Stand u. Weiterentwicklung d. empir. Forschung. In: JÖRG, F.; LEHMANN, M.; PICOT, A.: Law and Economics. Rechts- und Wirtschaftliche Forschung. München: Verlag V. Florentz
- KGSt (1985): Kommunale Beteiligungen I: Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen. Kommunale Beteiligungen I: Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen. KGSt-Bericht, Köln
- KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht, Köln
- KGSt (1998): Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen. KGSt-Bericht 4/1998 Köln
- KIRCHNER, C. (2002): Gemeinwohl aus institutionenökonomischer Perspektive. In: SCHUPPERT, G.F.; NEIDHARDT, F.: Gemeinwohl - Auf den Suche nach Substanz. Berlin: Sigma S. 157-177
- KIRSTE, S. (2002): Die Realisierung von Gemeinwohl durch verselbständigte Verwaltungseinheiten. In: BRUGGER, W.; KIRSTE, S.; ANDERHEIDEN, M.: Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt. Nomos: Baden-Baden. S. 327-390

- KISSLING-NÄF, I.; VOLKEN, T., BISANG, K. (2002): Common property and natural resources in the Alps: the decay of management structures. In: *Forest Policy and Economics* (4): 135-147
- KISSLING-NÄF, I.; ZIMMERMANN, W. (1996): New Public Management: Ein brauchbares Konzept für die Modernisierung von Forstverwaltungen? In: *Schweiz. Z. Forstwes* 147, 11, S. 839-857
- KIWIT, D.; VOIGT, S. (1995): Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen. Max-Planck-Inst. zur Erforschung von Wirtschaftss. Jena: Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen Jena
- Klima Bündnis e.V. (2005): Vom Wald ins Rathaus: Verantwortungsvolle Wald- und Holzwirtschaft. Ein Leitfaden für Städte und Gemeinden. München: oekom verlag 79 S.
- KLINGELE, I. (2005): Fallstudie Biosphärenreservat Pfälzerwald – Projektbericht 1. FuE-Projekt: „Der Ökosystemare Ansatz in ausgewählten Waldbiosphärenreservaten“. ISSN: 1431-8261
- KLOSE, F.; ORF, S. (1998): *Forstrecht. Kommentar zum Waldrecht des Bundes und der Länder*. Münster/ Köln
- KNIGHT, J. (1997): *Institutionen und gesellschaftlicher Konflikt. 1992/1997*, Tübingen: Mohr. 252 S.
- KOCH, M. (2006): Die ideologiengeprägte Bargaining-Theorie als Faktor des institutionellen Wandels in der Forstwirtschaft, Zwischenbericht am Institut für Forstökonomie der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (unveröffentlicht) 15 S.
- KÖCKEIS-STANGL, E. (1980): Methoden der Sozialisationsforschung. In HURRELMANN, K.; ULRICH, D.: *Handbuch der Sozialforschung*. Weinheim: Beltz S. 321-370
- KOLLER, P., Das Konzept des Gemeinwohls. Versuch einer Begriffsexplikation, in *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*, W. BRUGGER, S. KIRSTE, and M. ANDERHEIDEN, Editors. 2002, Nomos: Baden-Baden. p. 41-70.

- KOPATZ, M. (2002): Nachhaltigkeit als Leitbild für die Verwaltung, in Sozial-ökologische Forschung : Ergebnisse der Sondierungsprojekte aus dem BMBF-Förderschwerpunkt, I. BALZER, Editor., Ökom-Verl.: München. p. S. 47-67.
- KOSTENBADER, T. (2005): Die Waldgesetznovelle 2005 aus der Sicht der Kommunen. Die Bayerische Bürgermeister, 2005:12: p. 454-456.
- KRAUS, D. (2003): Projekt "Rinnthaler-Wald-GmbH" - Möglichkeiten und Nutzen für die Gemeinde. Diplomarbeit. Fachhochschule Rottenburg: Rottenburg. p. 96.
- KRENIM-BUCH, B., UNGER, F. WALZ, H. (2005): Lernende Organisation. 3., überarb. und erw. Aufl. Sternenfels : Verl. Wissenschaft & Praxis
- KRONMAN, A.T. (1995): Contract law and state of nature. In: Journal of Law, Economics, and Organization 1 S. 5-32
- KROTT, M. (Hrsg.) (2001): Strategien der staatlichen Forstverwaltung : Praxiserfahrungen im europäischen Vergleich, 1991 – 2000. Europaforum Forstverwaltung, 1. - 10. - Joensuu : EFI. 225 S.
- KROTT, M., ILLYES, B (1991): Lösungsbeiträge und Erfolgsbedingungen forstlicher Organisationen. Europaforum Forstverwaltung 1, Sporn 239 S.
- KRUEGER, R.A.; CASEY, M.A. (2000): Focus groups: a practical guide for applied research. Thousand Oaks, Calif. : Sage Publ. 215 S. :
- KUBON-GILKE, G. (2002): Emotionen und Motivationen im methodologischen Individualismus. Eine Reflexion über analytische und ethische Fragen der Institutionenökonomik. In MAURER, A.; SCHMID, M.: Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen. Frankfurt/New York: Campus. S. 149-168
- KUBON-GILKE, G., R. STURN, and M. HELD, Ökonomik des Vertrauens - Stellenwert von Vertrauen in der Ökonomik. In: HELD, M.; KUBON-GILKE, G.; STURN, R. (2005): Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Reputation und Vertrauen. Marburg: Metropolis. S. 7-33.
- KÜHLING, J.; WACHINGER, L. (2003): Das Altmark-Trans-Urteil des EuGH – Weichenstellung für oder Bremse gegen mehr Wettbewerb im deutschen ÖPNV? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 22, 10. S. 1202-1205

- KUNZ, V. (2004): Rational Choice. Frankfurt/Main: Campus. 175.
- LAMNEK, S. (1995): Qualitative Sozialforschung. Band 2 Methoden und Techniken. 3., korrigierte Aufl. Weinheim: Beltz
- LAMNEK, S. (1995): Qualitative Sozialforschung. Band 1 Methodologie. Vol. 3., korrigierte Aufl. Weinheim: Beltz.
- LANDSBERG, G. (2001): Zur forstpolitischen und wirtschaftlichen Situation des Kommunalwaldes. Im Vortragsheft zum Briloner Waldsymposium (21.06.2001): Kommunalwald auf neuen Wegen?: Der Spagat zwischen Traditionen, Gesellschaft und leeren Kassen. S. 3-4
- LEFFLER, K.B.; RUCKER, R.R. (1991): Transactions Costs and the Efficient Organization of Production: A Study of Timber-Harvesting Contracts. In: The Journal of Political Economy 99, 5 S. 1060-1087
- LEVIN, M. (2001): Kommunale Zusammenarbeit in der Waldbewirtschaftung – ein Lösungsansatz zur Kosteneinsparung? Im Vortragsheft zum Briloner Waldsymposium (21.06.2001): Kommunalwald auf neuen Wegen? - der Spagat zwischen Traditionen, Gesellschaft und leeren Kassen-. S. 9-10
- LIBBE, J.; TOMERIUS, S.; TRAPP, J.H. (2004): Gemeinwohlsicherung als Herausforderung - umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune, F. netWORKS, bmbf: Berlin. 180 S.
- LIBBE, J.; TOMERIUS, S. TRAPP, J.H.H. (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung - Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Berlin: Difu.
- LIPP, U., WILL, H. (2001): Das große Workshop-Buch. 5. Aufl.
- LÜCKGE, F.-J. (1990): Gemeinden als Waldeigentümer: forstpolitische Analyse der Gemeindewaldwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Freiburg, Univ., Diss.
- LUHMANN, N. (1973): Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität., Stuttgart
- MACNEIL, I.R. (1974): The many futures of contracts. In: Southern California Law Review 47 S. 691

- MACNEIL, I.R. (1978): Contracts: Adjustments of long-term economic relations under classical, neoclassical, and relational contract law. In: Northwestern University Law Review 72, S. 854-905
- MAIER, M.L. (2003): Wissens- und ideenorientierte Ansätze in der Politikwissenschaft: Versuch einer systematischen Übersicht. In: MAIER, M.L.; HURRELMANN, A.; NULLMEIER, F.; PRITZLAFF, T.; WIESNER, A.: Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse. Opladen: Leske+Budrich, S. 7-22
- MANIG, J.; VERCH, C. (2004): Die Entwicklung des Kommunalwaldes seit 1945 und als Bestandteil des Volkswaldes: vom Bodenfonds bis zur Restitution. Kommunalwald in Brandenburg. Ministerium für Landwirtschaft. Berlin: hendrik bäbler verlag, S. 15-24
- MANN, C. (2006): Konflikte in Erholungsgebieten - Ursachen, Wirkungen und Lösungsansätze. Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik. Remagen: Verlag Dr. Kessel
- MÄNNEL, W. (1981): Durch inkonsistente Zielvorgaben sowie durch Kosten- und Leistungsverbundenheiten bedingte Zielkonflikte in Mensabetrieben. In: BOHR, K.; DRUKARCZYK, J.; DRUMM, H.-J.; SCHERRER, S. (1981): Unternehmensverfassung als Problem der Betriebswirtschaftslehre. Erich Schmidt Verlag, S. 371-403
- MANTEL, K. (1960): Beitrag in: HASEL, K.: Studien zur Forstgesetzgebung in den ehemaligen Ländern Baden und Württemberg. Stuttgart: Selbstverlag der Landesforstverwaltung Baden-Württemberg
- MANTEL, K. (1990): Wald und Forst in der Geschichte: ein Lehr- und Handbuch. Alfeld-Hannover: Verlag M. & H. Schaper
- MARGGRAF, R., BRÄUER, I., FISCHER, A., MENZEL, S., SRATMANN, U., SUHR, A. (2005) Ökonomische Bewertung bei umweltrelevanten Entscheidungen. Einsatzmöglichkeiten von Zahlungsanalysen in Politik und Verwaltung. Marburg: Metropolis. 380 S.
- MAURER, A.; SCHMID, M. (Hrsg.) (2002): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen. Frankfurt/New York: Campus 251 S.
- MAYRING, P. (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. Vol. 5. Aufl. Weinheim: Beltz Verlag

- MAYRING, P. (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 8. Aufl. Weinheim: Beltz Verlag
- MEMMLER, M. (2003): Der Konflikt um die Novellierung des Bundeswaldgesetzes. Advocacy-Koalition und "belief-systems", Diplomarbeit, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (unveröffentlicht) 193 S.
- MEMMLER, M. (2006): Forstpolitische Regelungsverfahren zur Gemeinwohlbestimmung und –sicherung. In: MEMMLER, M.; RUPPERT, C. (2006): Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft. München: oekom verlag S.171-188
- MEMMLER, M.; RUPPERT, C. (Hrsg.) (2006a): Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft. München: oekom verlag 284 S.
- MEMMLER/RUPPERT (2006b) Gemeinwohl im forstlichen Diskurs: Konfliktlinien und Perspektiven. In: MEMMLER, M.; RUPPERT, C.: Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft. München: oekom verlag S. 233-252
- MERKER, K. (1997): Ein Controllingsystem "Naturgemäße Waldwirtschaft" : strategische Überlegungen zum Thema am Beispiel des niedersächsischen LÖWE-Programmes. Frankfurt am Main : Sauerländer 212 S.
- MERTENS, B. (2000): Absatzwege und Vertragskonzepte für forstliche Umwelt- und Erholungsprodukte. Schlussfolgerungen aus 98 Fallstudien vor dem Hintergrund des Transaktionskostenansatzes. Frankfurt am Main: Peter Lang. 364 S.
- MEUSER, M.; NAGEL, U. (2005): ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: BOGNER, A.; LITTIG, B.; MENZ, W.: Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Vol. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- MEYER, J.W.; ROWAN, B. (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology 83 S. 340-363

- MEYER, M. (2004): Prinzipale, Agenten und ökonomische Methode: Von einseitiger Steuerung zu wechselseitiger Abstimmung. Tübingen: Mohr Siebeck. 241 S.
- MEYER, C. (2005): Workshop zu qualitativen Interviews. Arnold-Bergstraesser-Institut Freiburg Juli/ August 2005
- MEYLAN, J. (1982): Das Schweizerische Kommunalssystem. In: PÜTTNER, G.: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 2 Kommunalverfassung. Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag S. 560-572
- MICHAEL, C. (2006): Gemeinwohl zwischen Theorie und Praxis: Eine sozialwissenschaftliche Perspektive auf die Forstwirtschaft. In: MEMMLER, M.; RUPPERT, C.: Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft. München: oekom verlag S. 105-115
- MICHELMAN, F. I. (1982): Ethics, economics and the law of property: *Nomos* 24 (3) S. 9
- MILGROM, P.; ROBERTS, J. (1992): Economics, Organisation and Management. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs. 621 S.
- MILLER, J. (2005): Waldgesetznovelle und Körperschaftswald nach der Forstreform aus Sicht der Forstverwaltung. In: Die Bayerischen Bürgermeister 12, S. 451-453
- MODELLPROJEKT DOPPISCHER KOMMUNALHAUSHALT IN NRW (Hrsg.) (2003): Neues Kommunales Finanzmanagement. Betriebswirtschaftliche Grundlagen für das doppelte Haushaltsrecht. Vollständig überarbeitete Auflage auf der Basis der Endergebnisse des Modellprojekts. Freiburg: Haufe Verlag
- MÜNKLER, H.; BLUHM, H. (2002): Gemeinwohl und Gemeinwohl. Zwischen Normativität und Faktizität. Berlin.
- MÜNKLER, H.; BLUHM, H.; FISCHER, K. (Hrsg.) (2001-2002): Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinwohl“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. 4 Bde., Berlin

- MÜNKLER, H., FISCHER, K. (1999): Gemeinwohl und Gemeinsinn: Thematisierung und Verbrauch soziomoralischer Ressourcen in der modernen Gesellschaft. In: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berichte und Abhandlungen, Bd. 7, Berlin. S. 237-265
- MÜNKLER, H.; FISCHER, K. (Hrsg.) (2002a): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppen der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften Bd. 2. Berlin 318 S.
- MÜNKLER, H., FISCHER, K. (Hrsg.) (2002b): Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen. Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppen der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften Bd. 3. Berlin
- NASCHOLD, F.; PRÖHL, M. (Hrsg.) (1994): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- NEE, V. (1998): Sources of the new institutionalism. In: BRINTON, M.C.; NEE, V.: The new institutionalism in sociology. Russell Sage Foundation: New York. S. 1-16
- NEIDHARDT, F. (2002) Öffentlichkeit und Gemeinwohl. Gemeinwohrrhetorik in Pressekommentaren. Rhetoriken des Gemeinwohls und Probleme des Gemeinsinns. In: MÜNKLER, H., FISCHER, K.: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppen der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften Bd. 2. Berlin, S. 157-175
- NEIDHARDT, F. (2002): Zur Einführung: Fragen zum Gemeinwohl. In: SCHUPPERT, G.F.; NEIDHARDT, F. (Hrsg.) Gemeinwohl - Auf der Suche nach Substanz. Berlin: Sigma. S. 13-16.
- NIEßLEIN, E. (1980): Waldeigentum und Gesellschaft. Eine Studie zur Sozialbindung des Eigentums. Hamburg, Berlin: Verlag Paul Parey
- NISKANEN, W.A. (1974): Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungen. Die eigentümliche Ökonomie der Bürokratie. In: WIDMAIER, H.P. (1974): Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt a.M.: Athenaeum Fischer Taschenbuch Verl. S. 208-222

- NOOTEBOOM, B. (2002): Trust: Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures. Cheltenham UK: Edward Elgar
- NORTH, D.C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen: Mohr
- NÜBLEIN (2005): Forstreformen in den Bundesländern. In: AFZ-Der Wald 13/2005 S. 679-683
- NUTZINGER, H. (2006): Unternehmen und Gemeinwohl: Grundsätzliche Überlegungen und ein paar Anmerkungen zur Forstwirtschaft. In: MEMMLER, M.; RUPPERT, C.: Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft. München: oekom verlag S. 71-84
- OESTEN, G. (1984): Zur Operationalität der Ziele im Forstbetrieb. In: Forst- und Holzwirt 39 (14-15) S. 361-364
- OESTEN, G. (1993): Anmerkungen zur Nachhaltigkeit als Leitbild für naturverträgliches Wirtschaften. In: Forstw. Cbl. 112 S. 313-319
- OESTEN, G. (1995): Zur forstökonomischen Diskussion über das Leitbild einer nachhaltigen Forstwirtschaft. In: Forst und Holz 50(6) S. 171-175
- OESTEN, G. (2004): Nachhaltigkeit Waldwirtschaft – ein Modell für die nachhaltige Entwicklung? Referat anlässlich der Konsultation des Rats für Nachhaltige Entwicklung 11.02.2004 in Berlin RNE, Berlin. Unter: http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/pdf/impulsvortrag_gerhard_oesten_11-02-04.pdf (Zugriff 05.06.06)
- OESTEN, G. (2005): Forestry ethics in practice: the current forest policy dialogue in Germany. In: ERKKILÄ et al.: European forests and beyond an ethical discourse. University of Joensuu S.65-77
- OESTEN, G.; SCHMIDT, C.H.; RUPPERT, C. (2002): Kommunale Forstwirtschaft Morbach – Konzept für die Betriebsführung. Gutachten für die Gemeinde Morbach (unveröffentlicht)
- OESTEN, G.; ROEDER, A. (2002): Management von Forstbetrieben. Band 1 Grundlagen, Betriebspolitik. Remagen-Oberwinter: Verlag Dr. Kessel

- OFFE, C. (2002): Wessen Wohl ist das Gemeinwohl? In: MÜNKLER, H.; FISCHER, K.: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Akademie Verlag GmbH: Berlin S. 55-76
- ÖGUT (2005): Handbuch für Öffentlichkeitsarbeit. Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik
- Organisations-Entwicklungsprozess der Ortsgemeinde Carlsberg (2003): Die iCH fragt...BürgerInnen antworten... Umfragebögen 2003
- OSTROM, E. (1990): Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Political Economy of Institutions and Decisions series Cambridge. New York and Melbourne: Cambridge University Press
- OSTROM, E. (2000): Private and Common Property Rights. In: Encyclopedia of law and economics 2, S. 332-379
- OSTROM, E.; MCKEAN, M. (1995): Common property regimes in the forest: just a relic from the past? In: Unasylva, V3960/E(180) http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/v3960e/v3960e03.htm
- OTT, W.S., Gemeinwohlprinzip und erwerbswirtschaftliche Ziele im öffentlichen Wald - ein Widerspruch? Forst und Holz, 1991. 14: p. 375-377.
- OTT, K.; DÖRING, R. (2004): Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit. München: Metropolis. 382 S.
- OUCHI, W. G (1980): Markets, bureaucracies, and clans. In: Administrative Science Quarterly Vol. 25 S. 129-141
- PALM, U. (2005): Die Berücksichtigung von Gemeinwohlbelangen im europäischen Wettbewerbsrecht. In: KIRCHHOF, P. (Hrsg.) Gemeinwohl und Wettbewerb. Heidelberg. 101-127
- PAULI, B. (2000): Wald und Forstwirtschaft im Meinungsbild der Gesellschaft. Mitteilungen aus der Bayerischen Staatsforstverwaltung, Bd. 50. München

- PELZMANN, L. (2005): Vertrauen in Geschäftsbeziehungen, in normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Reputation und Vertrauen, HELD, M., KUBON-GILKE, G.; STURN, R. (2005): Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Reputation und Vertrauen. Marburg: Metropolis S. 207-230.
- PICOT, A. (1981): Der Beitrag der Theorie der Verfügungsrechte zur ökonomischen Analyse von Unternehmensverfassungen. In: BOHR, K.; DRUKARCZYK, J.; DRUMM, H.-J.; SCHERRER, S. (Hrsg.) (1981): Unternehmensverfassung als Problem der Betriebswirtschaftslehre. Erich Schmidt Verlag, S. 153-197
- PICOT, A. (1989): Zur Bedeutung allgemeiner Theorieansätze für die betriebswirtschaftliche Information und Kommunikation: Der Beitrag der Transaktionskosten- und Principal-Agent-Theorie. In: KIRSCH, W.; PICOT, A.: Die Betriebswirtschaftslehre im Spannungsfeld zwischen Generalisierung und Spezialisierung. Wiesbaden: Gabler Verlag, S. 361-379
- PICOT, A. (1991): Ein neuer Ansatz zur Gestaltung der Leistungstiefe. In: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 43 Jg. S. 336-357
- PICOT, A.; FREUDENBERG, H.; GASSNER, W. (1999): Management von Reorganisationen, Wiesbaden: Gabler
- PICOT, A.; DIETL, H.; FRANCK, E. (2005): Organisation. Eine ökonomische Perspektive, 3. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag
- PICOT, A./KAULMANN, T. (1985): Industrielle Großunternehmen im Staatseigentum aus verfassungsrechtlicher Sicht. In: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 37.Jg. S. 956-980
- PICOT/MICHAELIS 1984 S. 263 PICOT, A.; MICHAELIS, E. (1984): Verteilung von Verfügungsrechten in Großunternehmungen in Unternehmensverfassung. ZfB, 54 S. 252-272
- PICOT, A.; WOLFF, B. (1994): Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: "Lean Management" im öffentlichen Sektor? In: NASCHOLD, F.; PRÖHL, M.: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. S. 51-120

- PIES, I. (1993): Normative Institutionenökonomik. Zur Rationalisierung des politischen Liberalismus. Tübingen: Mohr (Siebeck). 334 S.
- PITSCHAS, C. (2003): Die Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels im Rahmen des GATS. In: Recht der internationalen Wirtschaft Nr. 9 S. 676 ff.
- PLESCHBERGER, W. (1981): Forstliche Ideologie. Zur Kritik eines unzeitgemäßen Weltbildes. In: Centralblatt für das Gesamte Forstwesen 98(1) S. 29-55
- POLLOCK, F. (1955): Gruppenexperiment. Frankfurt am Main.
- Positionspapier des Deutschen Kommunalwaldes (2005): Eigentümerverantwortung stärken, Freiheiten eröffnen und Kooperationen nutzen. AFZ-DerWald 1/2005
- PRÖHL, M. (Hrsg.) (1997): Internationale Strategien und Techniken für die Kommunalverwaltung der Zukunft: Innovationen und Reformbeispiele von Praktikern für Praktiker. Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung 504 S. :
- PRÖHL, M. (Hrsg.) (1998): Die lernende Organisation - Vertrauensbildung in der Kommunalverwaltung Internationale Recherchen und Fallbeispiele »Cities of Tomorrow 1. Auflage 1998, 360 Seiten
- PRÖHL, M. (2002): Good Governance für Lebensqualität vor Ort. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- PUDACK, T. (2006): Ansatzpunkte für den Strukturwandel in der Schweizer Forstwirtschaft. In: Schweiz. Z. Forstwes. 157(3/4) S. 73-81
- PÜTTNER, G. (Hrsg.) (1995): Der kommunale Querverbund. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft S. 200
- RAMESTEINER, E. (2002): The role of governments in foest certification – a normative analysis based on new institutional economics theory. In Forest Policy and Economics 4(3) S. 163-173
- RAPP, P. (2000): Die Kooperation in forstlichen Zusammenschlüssen. Dissertation an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. 195 S.
- REH, F.D. (2005): Forstwirtschaft im Visier des Bundeskartellamtes - Für mehr Wettbewerb auf den Märkten für Rohholz und forstliche Dienstleistungen. In: Forstwirtschaft im Umbruch. Chancen für mehr Wirtschaftlichkeit. Freiburg: Institut für Forstbenutzung und Forstliche Arbeitswissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

- RENGELING, H.-W. (1982): Formen interkommunaler Zusammenarbeit. In: PUTTNER, G.: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 2 Kommunalverfassung. Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag S. 385-414
- Report of the FAO/ECE/ILO Joint Committee team of specialists on participation in forestry (2000): Public Participation in Forestry in Europe and North America. Report of the Team of Specialists on Participation in Forestry. Geneva, Sectorial Activities Department, International Labour Office: 138 S.
- RICHTER, R.; FURUBOTN, E.G. (2003): Neue Institutionenökonomik. Neue ökonomische Grundrisse. 3. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck
- RIPPERGER, T. (1998): Ökonomik des Vertrauens: Analyse eines Organisationsprinzips. Tübingen: Mohr Siebeck
- ROSCHER, M.; WEBER, N. (2003): Nationale und Regionale Waldprogramme. In: Forst und Holz 58(Nr. 11) S. 319-321
- RUNCIMAN, W.G.; SEN, K. (2002): Spiele, Gerechtigkeit und der allgemeine Wille. In: MÜNKLER, H.; FISCHER, K.: Gemeinwohl und Gemeinwohl. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppen der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften Bd. 2. Berlin S. 127-135
- RUPPERT, C. (2002): Rechtsformwahl im kommunalen Forstbetrieb: Theoretische Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung des Eigenbetriebs und Fallstudien. Arbeitsbericht 33-2002, Institut für Forstökonomie Freiburg
- RUPPERT, C. (2004): Gemeinwohlverpflichtung öffentlicher Forstbetriebe. Eine theoretische Problemdarstellung mit Bezug zur Praxis, in Arbeitsbericht 38-2004. Institut für Forstökonomie: Freiburg. (ISSN: 1431-8261); www.ife.uni-freiburg.de unter Veröffentlichungen, Arbeitsberichte.
- RUPPERT, C. (2006a): Die Organisation der Betriebsleitung in kommunalen Forstbetrieben in Deutschland aus der Agency Perspektive. In: Schweiz. Z. Forstwes. 157(3/4) S. 97-108

- RUPPERT, C. (2006b): Umsetzung der Gemeinwohlverpflichtung auf kommunaler Ebene
- Praxisbeispiel Kommunalwald. In: MEMMLER, M.; RUPPERT, C.: Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft. München: oekom verlag S. 153-169
- SAGL, W. (2005): Die Bedeutung von Zeit im operativen und strategischen Management von Forstbetrieben. In: Austrian Journal of Forest Science/Centralblatt für das gesamte Forstwesen, 122(2) S. 69-79
- SAHLI, S. (2005): "Gemeinsam für den Wald" In: Badische Zeitung vom 14.09.05
- SANDFORT, W. (2001): Wege zur Förderung der Strategieorientierung der Politik. In: EICHHORN, P., FRIEDRICH, P. (2001): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Band 174; 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft S.52- 57
- SCHAEFER, S. (1993): Vorstellung zur zukünftigen Forstorganisation in Rheinland-Pfalz. Beilage 5/93 zu Heft 3/93 Gemeinde und Stadt
- SCHAEFER, S. (2002): Kommunale Forstwirtschaft im globalen Umfeld. Gemeinde und Stadt 2/2002 S.38-42
- SCHAEFER, S. (2004): Kommunalisierung der Revierleitung im Gemeindewald. Ein Ratgeber für Kommunen und Forstpersonal. In: Gemeinde und Stadt: Beilage 6/2004 zu Heft 9/2004 11 S.
- SCHANZ, H. (1994): ‚Forstliche Nachhaltigkeit‘ aus der Sicht von Forstleuten in der Bundesrepublik Deutschland. Arbeitspapier 19-94, Institut für Forstökonomie, Universität Freiburg
- SCHANZ, H. (1996): Forstliche Nachhaltigkeit. Sozialwissenschaftliche Analyse der Begriffsinhalte und - funktionen. Schriften aus dem Institut für Forstökonomie der Universität Freiburg. Remagen-Oberwinter: Verlag Dr. Norbert Kessel
- SCHANZ, S. (1999): Exklusivrechte auf die ökonomische Perspektive? Konfrontation neoinstitutionalistischer Anmaßungen mit verhaltenstheoretischen Argumenten. In EDELING, T.; JANN, W.; WAGNER, D.: Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie, Opladen: Leske+Budrich. S. 148-164

- SCHIERENBECK, H. (1999): Grundzüge der Betriebswirtschaftslehre. 14. Aufl. München, Wien: Oldenbourg Verlag
- SCHILLER-DICKHUT, R. (2002): Was ist kommunale Daseinsvorsorge? <http://www.kommunale-info.de/index.html?/Infothek/1068.asp> (Heinrich Böll Stiftung) (Zugriff: 05.05.2006)
- SCHLAGER, E.; OSTROM, E. (1992): Property-rights regimes and natural resources: A conceptual analysis. *Land Economics* 68(3) S. 249-262
- SCHLÜTER, A. (2001): Institutioneller Wandel und Transformation. ed. K. Hagedorn, V. Beckmann *Institutional Change in Agriculture and Natural Resources*. Band 3 Aachen: Shaker
- SCHLÜTER, A., (2005): Ideology and ethics: Can we prescribe institutional change? In: ERKILÄ, A. et al (eds.): *European Forests in Ethical Discourse*. *Silva Carelica*. Joensuu. S. 147.156
- SCHLÜTER, A. (2006): Hemmnisse institutionellen Wandels im Kleinprivatwald aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik. In: *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen*. 157. Jg., 3-4 S. 84-90
- SCHLÜTER, A. (2006 i.V.): Institutional Change in the forestry sector – Methodological and theoretical challenges for New Institutional Economics
- SCHLÜTER, A.; SCHRAML, U. (2006 i.V.): The tragedy of the anticommons: small-scale private forests.
- SCHMIDT, S. (1999): Institutionenökonomische Analyse der staatlichen Forstwirtschaft in Deutschland. Die Bedeutung formeller und informeller Institutionen. Schriften aus dem Institut für Forstökonomie der Universität Freiburg. Bd. 12. 1999, Remagen-Oberwinter: Verlag Dr. Norbert Kessel
- SCHNAPPUP, C. (2001): Einfluss von Natur- und Umweltschutzverbänden auf kommunale forstpolitische Entscheidungen unter besonderer Berücksichtigung von Kommunalwaldbetrieben in Rheinland-Pfalz. Dissertation, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 140 S.
- SCHNEIDEWIND, U. (1998): Die Unternehmung als strukturpolitischer Akteur. Marburg: Metropolis 488 S.

- SCHOEFER, M. (2005): Ökonomik - Experimentelle Wirtschaftsforschung - Wirtschaftsethik. Dissertation an der Ludwig-Maximilians-Universität München ed. K. HOMANN and C. LÜTGE. Philosophie und Ökonomik Bd. 5. 2005, Münster: LIT Verlag. 126 S.
- SCHOLLER, H. (1990): Grundzüge Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland. 4. Aufl. Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag
- SCHRAML, U. (2005): Between Legitimacy and Efficiency: The Development of Forestry Associations in Germany. - In: Small-scale Forest Economics, Management and Policy, 4 (3), S. 251-268
- SCHRAML, U.; VOLZ, K.-R. (2003): Urbane Waldbesitzer. Remagen-Oberwinter: Dr. Kessel
- SCHREIBER, N. (1978): Zur Konstruktion von Fallstudien. Arbeitsbericht 15, Universität Konstanz - Zentrum I Bildungsforschung: Konstanz. 46 S.
- SCHREYÖGG, G. (1999): Grundlagen moderner Organisationsgestaltung. 3. überarb. und erw. Aufl. 1999, Wiesbaden: Gabler Verlag
- SCHRÖTER, E.; WOLLMANN, H. (2001): New Publik Management. BLANKE, B.; BANDEMER, S. von; NULLMEIER, F.; WEWER, G. (2005): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. überarbeitete und erweiterte Auflage (2001, 1998) Opladen: Leske + Budrich
- SCHULER, K.-H. (1996): Die Verwaltung des Gemeindewaldes: Recht-Management-Rechnungswesen-Controlling im Kommunalen Forstbetrieb. Schriftenreihe der Fachhochschule Rottenburg am Neckar. Nr. 6.
- SCHULER, K.-H. (1998): Die Führung des Gemeindewaldes in der Form des kommunalen Eigenbetriebs? Gemeindeverfassungsrechtliche und gemeindewirtschaftliche Aspekte. Schriftenreihe der Fachhochschule Rottenburg Nr. 09
- SCHULTE, A. (Hrsg.) (2003): Wald in Nordrhein-Westfalen. Band 1: Landeskunde; Wald- und Kulturlandschaftsgeschichte; Forstwirtschaft; Öffentlichkeitsarbeit 515 S.
- SCHUPPERT, G.F. (2003): Staatswissenschaften. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. 933 S.

- SCHUPPERT, G.F. (2004): Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung von Gemeinwohlverantwortung und Staatsverständnis. In: ARMIN, H. H. von; SOMMERMANN, K.-P.: Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung. Berlin: Duncker&Humblot. S. 269-299
- SCHUPPERT, G.F. (2004): Gemeinwohl und Staatsverständnis. ANHEIER, H. K.; THEN, V.: Zwischen Eigennutz und Gemeinwohl. Neue Formen und Wege der Gemeinnützigkeit. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung S. 25-60
- SCHUPPERT, G.F.; NEIDHARDT, F. (Hrsg.) (2002): Gemeinwohl - Auf der Suche nach Substanz. Berlin: Sigma. 447 S.
- SCHUPPERT, G.F. (2006): Gemeinwohl, das – Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen. In: MEMMLER, M.; RUPPERT, C. (Hrsg.) (2006a): Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft. München: oekom verlag S. 25-53
- SEKOT, W. (2003/2004): Forstliche Betriebswirtschaftslehre. Skriptum zur Vorlesung
WS 2003/2004.
<http://www.boku.ac.at/sfh/Documents/FBWL2003.pdf> (Zugriff: 03.06.2004)
- SELL, F. (2005): Vertrauen und Vertrauenserosion - Ökonomische Funktionen und Effekte. In: HELD, M., KUBON-GILKE, G.; STURN, R.: Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Reputation und Vertrauen. Marburg: Metropolis S. 160-184
- SIMON, H. A. (1957): Models of man. New York, London, Sydney: Wiley
- SMITH, A. (1990): Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen. 5. Aufl. München
Sophie und Karl Binding Stiftung (Hrsg.) (2005): Lebensraum Stadtwald. Ortsbürgergemeinde Baden. Binding Preis für vorbildliche Waldpflege 2005. Basel, 112 S.
- SOPPA, R. (2004): Förster "pachten" ihren Wald. In: AFZ-DerWald 8/2004 S. 436-437
- SPEIDEL, G. (1984): Forstliche Betriebswirtschaftslehre. 2. Aufl. Hamburg/ Berlin: Verlag Paul Parey

- SPREMANN, K. (1987): Agent and Principal. In: BAMBERG, G.; SPREMANN, K.: Theory, Information and Incentives. Springer-Verlag: Berlin. S. 3-37
- STEENBOCK, R./ SCHAEFER, S. (1994): Zur Lage und zu den Perspektiven der kommunalen Forstwirtschaft. Forst und Holz 49 (16) S. 435-436
- STEINBRÜCK, P. Bundesfinanzminister Die Mandanten-Information II/2006 V.S.H. Dienstleistungs GmbH
- STEINER, M.S. (1998): Konstitutive Entscheidungen In: BITZ, M.; DELLMANN, K.; DOMSCH, M.; WAGNER, F. W. (Hrsg.) (1998): Vahlens Kompendium der Betriebswirtschaftslehre. München: Verlag Vahlen. S. 57-105
- STEINLIN, H. (1991): Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen – ethische, ökologische und ökonomische Aspekte. In: Rissener Rundbrief 9/Sept. 1991 Internationales Institut für Politik und Wirtschaft. Hamburg S. 253-262
- STETTER, J. (2002): Umwandlung eines kommunalen Forstamtes in einen Eigenbetrieb – Analyse des Reformprozesses am Beispiel der Stadt Mülheim an der Ruhr. Masterarbeit der Fakultät für Forstwissenschaften und Waldökologie, Georg-August-Universität Göttingen
- STICKLER, C. (2000): Veränderungsprozesse in der Kommunalverwaltung. Ziele, Inhalte, Methoden. Vol. 1. Aufl. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag
- STOBER, R. (1996): Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer
- STOLL, S. (2005): Nachhaltigkeit gemeinwohlorientierter Leistungen des Forstbetriebs. In: AFZ-Der Wald, 2005. 19/2005: S. 1010-1012
- STRAUSS, A. (1998): Grundlagen qualitativer Sozialforschung. 2. Aufl. München: W. Fink 372 S.
- STURM, K. (1994): Erläuterungsbericht zur Forsteinrichtung der Hansestadt Lübeck. Vom Büro für angewandte Waldökologie
- SUCHANEK, A. (1994): Ökonomischer Ansatz und theoretische Integration. Tübingen: Mohr 151 S.

- SUDA, M; SCHAFFNER, S. (2004): Bedeutung des Waldes in der Zukunft. Rahmenbedingungen für Organisationsreformen im Forstbereich. In: AFZ-Der Wald 59(9) S. 462-466
- SUDA, M. (2003): Wald - Objekt der Begierden. In: AFZ-Der Wald 58(17) S. 879-881
- SYDOW, J. (1992): Strategische Netzwerke: Evolution und Organisation. Habilitation Freie Universität Berlin. Wiesbaden: Gabler. 372 S.
- TANN, M. von der (2001): Eigentümerziele und Ansprüche der Gesellschaft - Konflikte und Lösungen aus Sicht des Privatwaldes. In: Forst und Holz 56(Nr. 18): S. 584-587
- THOROE, C.; DIETER, M.; ELSASSER, P.; ENGLERT, H.; KÜPPERS, J. G.; ROERING, H.-W. (2003): Untersuchungen zu den ökonomischen Implikationen einer Präzisierung der Vorschriften zur nachhaltigen, ordnungsgemäßen Forstwirtschaft bzw. von Vorschlägen zur Konkretisierung der guten fachlichen Praxis in der Forstwirtschaft. Arbeitsbericht 2003/3 des Instituts für Ökonomie der Bundesanstalt für Forst- und Holzwirtschaft. 2003: Hamburg
- THOROE, C.; BORMANN, K. ; KÜPPERS, J.-G. (2005): Zur ökonomischen Situation von Forstbetrieben in Deutschland. Arbeitsbericht der BFH 4 39 S.
- TOLLEFSON, C. (Hrsg.) (1998). The wealth of forests: Markets, regulation and sustainable forestry. Vancouver: University of British Columbia Press
- TOMERIUS, S. (2004): Örtliche und überörtliche wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen. Zum aktuellen Diskussionsstand über die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen in Literatur und Rechtsprechung. netWORKS-Paper, Nr. 6 Berlin. 44 S.
- TWEHUES, M. (1996): Rechtsfragen kommunaler Stiftungen. Deutscher Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer, Köln
- TZSCHUPKE, W. (1995): Die Ertragslage im Kommunalwald - sind rote Zahlen unvermeidlich? Fortbildungsseminar der Forstlichen Fortbildungsakademie Rottenburg (FAR) für Bürgermeister und leitende Kommunalbeamte waldbesitzender Gemeinden. Rottenburg am Neckar

- UERPMANN, R. (2002): Verfassungsrechtliche Gemeinwohlkriterien. In: SCHUPPERT, G.F.; NEIDHARDT, F. (Hrsg.) (2002): Gemeinwohl - Auf der Suche nach Substanz. Berlin: Sigma. S. 179-195
- UERPMANN, B. (2006): Landesforstverwaltungen als Lernende Organisationen. Eine systemtheoretische Analyse. Schriften aus dem Institut für Forstökonomie der Universität Freiburg.
- VANBERG, V. (1981): Liberaler Evolutionismus oder vertragstheoretischer Konstitutionalismus? Zum Problem institutioneller Reformen bei F.A. von Hayek und J.M. Buchanan. Tübingen
- VOGT, J. (1997): Vertrauen und Kontrolle in Transaktionen. Eine institutionenökonomische Analyse. 1997, Wiesbaden: Gabler. 264 S.
- VOIGT, S. (2002): Institutionenökonomik. Neue Ökonomische Bibliothek. München: Wilhelm Fink Verlag GmbH & Co.KG
- VOLLMAR, K; SAYER (2005): Handbuch zur FSC-Zertifizierung im Kommunalwald. München: oekom verlag 96 S.
- VOLZ, K.-R. (1995): Zur ordnungspolitischen Diskussion über die nachhaltige Nutzung der Zentralressource Wald. In: Forst und Holz, 1995. 50(6) S. 163-170
- VOLZ, K.-R. (1998): Deregulierung aus forstlicher Sicht. In: HZbl. 38 S. 597, 602.
- VOLZ, K.-R., Zur Rolle des Staatswaldes in unserer Gesellschaft. In: Forst und Holz, 2000b. 55(Nr. 17): S. 550-678
- VOLZ, K.-R.; BIELING, A (1998): Zur Soziologie des Kleinprivatwaldes. In: Forst und Holz, 1998. 53(3): S. 67-71
- VOSS, T. (2002): Rational-Choice-Analyse organisationaler Steuerungsstrukturen. In: MAURER, A.; SCHMID, M.: Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen. Frankfurt/New York: Campus. S. 169-191.
- WAECHTER, K. (1997): Kommunalrecht. Ein Lehrbuch. 3. überarb. Aufl. Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns
- WANG, S.; KOOTEN, C.G. van (2001): Forestry and the New Institutional Economics. Aldershot: Ashgate
- WEBER, M. (1976): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der Verstehenden Soziologie. Vol. 5. revidierte Auflage. 1976, Tübingen: Mohr. 945 S.

- WEBER, N. (2001): Die Rolle des öffentlichen Waldes in der modernen Gesellschaft. In: Forst und Holz 18 S. 579-583
- WEBER, N. (2002): Zehntausend Klafter Holz oder grüne Menschenfreude. Zur Gemeinwohldiskussion in der Forstwirtschaft. In: MÜNKLER, H.; BLUHM, H.; FISCHER, K.: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Berlin: Akademie Verlag GmbH S. 243-263
- WEBER, N. (2003): Die Rolle der Umweltverbände in der Forstpolitik. Einzelverbandliche und verbandssystemische Analyse der "neuen Akteure" im ökologischen Konflikt um die qualitative Walderhaltung, Habilitationsschrift am Institut für Forst- und Umweltpolitik. Freiburg
- WEBER, N. (2006): Gemeinwohl und Erwerbswirtschaft – ein unauflösbarer Widerspruch? In: MEMMLER, M.; RUPPERT, C.: Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft. München: oekom verlag S. 141-151
- WELZEL, C. (2002): Gemeinwohl als Bürgerwohl: Die Perspektive der Humanentwicklung SCHUPPERT, G.F.; NEIDHARDT, F. (Hrsg.) Gemeinwohl - Auf der Suche nach Substanz. Berlin: Sigma. S. 109-126
- WEGENER, A. (2002): Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs. Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland. S. 238
- WEGENER, A. (2003): Public Private Partnerships in Großbritannien. Liverpool City Council. Berlin: WZB
- WEHLING, H.-G. (2004): Spielräume kommunaler Gemeinwohlsorge. In: ARNIM, H. H., von, SOMMERMANN, K.-P.: Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung. Duncker & Humblot: Berlin. . 227-238
- WEIDNER, H. (2006) Gemeinwohl im Lichte der Nachhaltigkeit – nationale versus transnationale Interessenlagen. In: MEMMLER, M.; RUPPERT, C.: Dem Gemeinwohl verpflichtet? Perspektiven zu einem unbestimmten Leitbegriff für die Waldwirtschaft. München: oekom verlag S. 119-139

WESTPHAL, J. (2005): Der Stockverkauf ganzer Hiebsparzellen im öffentlichen Wald Frankreichs – Eine vergleichende Organisationsanalyse auf institutionenökonomischer Grundlage. Schriften zur Forstökonomie der Universität Göttingen Bd. 27. Frankfurt am Main: Sauerländer's, 329 S.

WESTPHAL, J. (2006): Institutionenökonomische Analyse des parzellenweisen Holzverkaufs auf dem Stock am Beispiel des öffentlichen Waldes in Frankreich. In: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen. 157. Jg., 3-4 S. 113-121

WIDMAIER, H.P. (Hrsg.) (1974): Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt a.M.: Athenaeum Fischer Taschenbuch Verl. 336 S.

WIKIPEDIA:

Artikel Kommune. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 20. April 2006, 09:53 UTC. URL: <http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Kommune&oldid=15835193> (Abgerufen: 21. April 2006, 05:07 UTC)

Artikel Konnexitätsprinzip. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 6. Juni 2006, 11:24 UTC. URL: <http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Konnexit%C3%A4tsprinzip&oldid=17534676> (Abgerufen: 10. Juli 2006, 19:22 UTC)

Artikel Gebietsreform. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 18. April 2006, 23:20 UTC. URL: <http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Gebietsreform&oldid=15805326> (Abgerufen: 21. April 2006, 05:26 UTC)

Artikel Landesbehörde. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 14. Juni 2006, 15:07 UTC. URL: <http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Landesbeh%C3%B6rde&oldid=17854342> (Abgerufen: 10. Juli 2006, 18:55 UTC)

Artikel Neues Steuerungsmodell. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 14. April 2006, 09:42 UTC. URL: http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Neues_Steuerungsmodell&oldid=15651391 (Abgerufen: 24. April 2006, 09:36 UTC)

- Artikel Neues kommunales Finanzmanagement. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 21. April 2006, 19:19 UTC. URL: http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Neues_kommunales_Finanzmanagement&oldid=15888349 (Abgerufen: 24. April 2006, 12:32 UTC)
- Artikel Öffentlich-rechtlicher Vertrag. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 5. März 2006, 15:33 UTC. URL: http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=%C3%96ffentlich-rechtlicher_Vertrag&oldid=14310753 (Abgerufen: 26. April 2006, 12:30 UTC)
- Artikel Samtgemeinde. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 25. Januar 2006, 22:46 UTC. URL: <http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Samtgemeinde&oldid=13029290> (Abgerufen: 6. Mai 2006, 11:12 UTC)
- Artikel Tarifvertrag öffentlicher Dienst. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 8. April 2006, 15:56 UTC. URL: http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Tarifvertrag_%C3%B6ffentlicher_Dienst&oldid=15474155 (Abgerufen: 3. Mai 2006, 08:02 UTC)
- Artikel Vergaberecht. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 25. April 2006, 11:05 UTC. URL: <http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Vergaberecht&oldid=16006192> (Abgerufen: 5. Mai 2006, 08:14 UTC)
- WILLIAMSON, O.E. (1973): Markets and hierarchies: some elementary considerations. In: American Economic Review 63(2): S. 316-325
- WILLIAMSON, O.E. (1975): Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization. 1975, New York, London: Free Press
- WILLIAMSON, O.E. (1981): The economics of internal organization: exit and voice in relation to markets and hierarchies. In: American Economic Review. 66(2) S. 369-377
- WILLIAMSON, O.E. (1983): Credible commitments: Using hostage to support exchange. In: American Economic Review 73
- WILLIAMSON, O.E. (1988): Corporate finance and corporate governance. The Journal of Finance 63(3): S. 567-591
- WILLIAMSON, O.E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen. Tübingen: Mohr. 382 S.

- WILLIAMSON, O.E. (1991): Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. In: *Administrative Science Quarterly* 36: S. 369-296
- WILLIAMSON, O.E. (1993): Calculativeness, trust, and economic organization. In: *Journal of Law and Economics* 39(1): S. 453-486
- WILLIAMSON, O.E.(1994): Visible and invisible governance. In: *American Economic Review* 84(2) S. 323-326
- WILLIAMSON, O.E. (1994): Research needs and opportunities in transaction cost economics. In: *Journal of the Economics of Business* 1(1) S. 45-46
- WILLIAMSON, O.E. (1999): Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective. In: *Journal of Law Economics & Organization* 15(1) S. 306-342
- WILLIAMSON, O.E. (2000): The new institutional economics: talking stock, looking ahead. In: *Journal of Economic Literature* 38(3) S. 595-613
- WINKEL, G. (2003): Chancen und Risiken der Organisationsänderung einer Landesforstverwaltung mit Regiebetrieb in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO., in Gutachten des Instituts für Forstpolitik, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (unveröffentlicht)
- WINKEL, G.; SCHAICH, H.; KONOLD, W.; VOLZ, K.-R. (2005): Naturschutz und Forstwirtschaft. Bausteine einer Naturschutzstrategie im Wald. – Bonn (BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ) – Schriftenreihe Naturschutz und Biologische Vielfalt, Nr. 11, 398 S.
- WINKEL, G. (2006): Waldnaturschutzpolitik in Deutschland. Bestandsaufnahme, Analysen und Entwurf einer Story-Line, Dissertation Fakultät für Forst- und Umweltwissenschaften der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (bislang unveröffentlicht) 428 S.
- WINKEL, G.; VOLZ, K.-R. (2003): Naturschutz und Forstwirtschaft: Kriterienkatalog zur "Guten fachlichen Praxis" ed. *Angewandte Landesökologie*, Bundesamt für Naturschutz, Bonn-Bad Godesberg.
- WINKEL, G.; VOLZ, K.-R. (2003): Gute fachliche Praxis in der Forstwirtschaft. Zur Diskussion um ein wissenschaftliches Gutachten. In: *AFZ-Der Wald* 22/2003, S. 1146-1150
- WITZEL, A. (1982): *Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen*. Frankfurt/New York: Campus

- WITZEL, A. (2000): Das problemzentrierte Interview, Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research [On-line Journal] 1(1): <http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/1-00/1-00witzel-d.htm>
- WÖHE, G. (1990): Betriebswirtschaftliche Steuerlehre. Band: Bd. 2 Der Einfluß der Besteuerung auf die Wahl und den Wechsel der Rechtsform des Betriebes. 5., neubearb. Aufl. – 1990 608 S.
- WOLF, D. (2005): Ökonomische Sicht(en) auf das Handeln. Ein Vergleich der Akteursmodelle in ausgewählten Rational-Choice Konzeptionen. Marburg: Metropolis. 321 S.
- WOLFF, B. (1995): Organisation durch Verträge. 1995, Wiesbaden: Gabler. 170 S.
- WOLFF, B. (1999): Zum methodischen Status von Verhaltensannahmen in der Neuen Institutionenökonomik. In: EDELING, T.; JANN, W.; WAGNER, D.: Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie. Opladen: Leske+Budrich. S. 133-146
- WUOTI, M. (1976): Forst- und holzwirtschaftliche Kooperation der finnischen Privatwaldbesitzer. In: Allgemeine Forstzeitung 1976, Nr. 10 S. 314-317
- WURZ, A. (2001): Naturproduktivität, Nachhaltigkeit und Gemeinwohl. Bestimmungsgünde des Waldwertes aus theoriegeschichtlicher Perspektive. 2. Auflage ed. Schriften aus dem Institut für Forstökonomie der Universität Freiburg. Remagen-Oberwinter: Verlag Dr. Norbert Kessel
- YIN, R. (1994): Case Study Research. Design and Methods 2nd ed. Delhi: Sage 170 S.
- ZIEGENSPECK, S., HÄRDTER, U., SCHRAML, U. (2004): Lifestyle of private forest owners as an indication of social change. In: Forest Policy and Economics 6 S. 447-458
- ZORMAIER, F. (1999): Forstwirtschaft, Wald und Holz im Diskussionsprozeß der Lokalen Agenda 21. In: Lokale Agenda und Wald, KILIMA-BÜNDNIS. Frankfurt am Main: Druckerei- und Verlagskollektiv e.G. S. 33-36

-
- ZORMAIER, F.; SPÄTH, R.; SUDA, M. (2000): Lokale Agenda-21-Prozesse - ein Aktionsfeld für Forstbehörden? Zwischenergebnisse einer Untersuchung der LFV Nordrhein-Westfalen. In AFZ-Der Wald 55(18-19) S. 1047-1049
- ZUCKER, L.G. (1977): The role of institutionalization in cultural persistence. In: American Sociological Review, 42 S. 726-743
- ZUCKER, L. G. (1986): Production of Trust. Institutional sources of economic structure, 1840-1920. In: Research on Organizational Behavior 8. S. 53-111

Rechtsnormen und amtliche Publikationen

- Bürgerliches Gesetzbuch: In der Fassung der Bekanntmachung vom 2.1.2002 (BGBl. I S. 42, ber. S. 2909, 2003 S. 738); Zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.4.2006 (BGBl. I S. 866) m.W.v. 25.4.2006
- Bundeswaldgesetz, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, 26.08.1998
- Deutsches Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB - Kartellgesetz); Stand: 9. September 2005
- Entgeltordnung (Entgelte für tätige Mithilfe der Forstbehörden bei der Bewirtschaftung des Körperschafts- und Privatwaldes (Entgeltordnung '98)); Nach § 11 des Landesforstgesetzes (LFoG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. April 1980 (GV.NW. S. 546), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. Mai 1995 GV.NW. S. 82) SGV. NW 790:
- Entgeltordnung Brandenburg aufgrund § 28 des Waldgesetzes des Landes Brandenburg (LWaldG) vom 20. April 2004 (GVBl. I S. 137) wird im Einvernehmen mit der Ministerin der Finanzen folgende Entgeltordnung erlassen
- Gemeindeordnung Baden-Württemberg: In der Fassung vom 3.10.1983 (GBl. S. 578); Zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.2.2006 (GBl. S. 20) m.W.v. 18.2.2006
- Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz: Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S.154), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur weiteren Stärkung der Bürgerbeteiligung in den Kommunen vom 28. März 2000 (GV. NRW. S.245 f.).
- Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG); Vom 19. August 1969; (BGBl. I 1969 S. 1273); In der Fassung vom 22.12.1997 (BGBl. I 1997 S. 3251)
- Gesetz zur Umsetzung der Transparenzrichtlinie 2001; Bundesgesetzblatt 2001 Teil I Nr. 43, S. 2141: <http://217.160.60.235/BGBl/bgbl1f/b101043f.pdf> (Zugriff 24.04.06)
- Gemeindeordnung: Nordrhein-Westfalen; Vom 14. Juli 1994; Zuletzt geändert: 3.5.2005 05); GL-Nr.: 2023
- Hessische Gemeindeordnung (HGO) Vom 25. Februar 1952; GVBl. S. 11; in der Fassung vom 1. April 2005; GVBl. 2005 I S. 142

- Hessisches Forstgesetz 22.12.2000 (GVBl. 588) vom 10.09.2002:
<http://www.umwelt-online.de/regelwerk/natursch/laender/he/wald1.htm> (Zugriff 11.11.05)
- Landesverordnung zur Durchführung des Landeswaldgesetzes vom 15. Dezember 2000; GVBl 2000, S. 587; Zuletzt geändert durch Verordnung vom 28.9.2005, GVBl. 2005, S. 387
- Landeswaldgesetz Baden-Württemberg in der Fassung vom 31. August 1995 (GBl 685); geändert durch VRG vom 1. Juli 2004 und Gesetz vom 13. Dezember 2005
- Landeswaldgesetz Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 2005; Fundstelle: GVBl 2005, S. 313
- Landeswaldgesetz Brandenburg vom 20.04.05 (GVBl. I S. 137): <http://www.ak-brandenburg.de/texte/recht/lwgesetz.pdf> (Zugriff 11.11.05)
- Landeswaldgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 08.02.1993 (GVOBl. 90)
- Landeswaldgesetz Niedersachsen (Niedersächsisches Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung) vom 21.03.2002 (GVBl. 112).
- Landeswaldgesetz Nordrhein-Westfalen vom 24.04.1980 (GVBl. 546)
- Landeswaldgesetz Rheinland-Pfalz vom 30.11.2000; (GVBl 2000, S. 504); Zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.9.2005, GVBl. 2005, S. 387
- Landeswaldgesetz Saarland; Vom 26. Oktober 1977 * zuletzt geändert durch das Gesetz vom 9. Juli 2003 (Amtsbl. S. 2130)
- Landeswaldgesetz Sachsen vom 10.04.1992 (GVBl. 137)
- Landeswaldgesetz Sachsen-Anhalt vom 13.04.1994 (GVBl. 520)
- Landeswaldgesetz Schleswig-Holstein vom 05.12.2004; Vom 5. Dezember 2004 (Gl.-Nr.: 790-3, GVOBl. Schl.-H. 2004 S. 461)
- Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12. Mai 1953; Letzte Änderung 16.11.04 (GV.NRW. S. 644)
- Landeswaldgesetz Schleswig-Holstein 05.12.2004 (GVOBl. 461)
- Landeswaldgesetz Thüringen (Gesetz zur Erhaltung, zum Schutz und zur Bewirtschaftung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft) vom 06.08.1993 (GVBl. 470, ber. 623)

- Niedersächsische Verfassung: vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Januar 2006 (Nds. GVBl. S. 58)
- Richtlinie 2004/17/EG: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2004/l_134/l_13420040430de00010113.pdf (05.05.06)
- Richtlinie 2004/18/EG: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2004/l_134/l_13420040430de01140240.pdf (05.05.06)
- Richtlinie für die naturnahe Waldentwicklung in den schleswig-holsteinischen Landesforsten (1999) vom 5. Dezember 2004; Gl.-Nr.: 790-3 Fundstelle: GVOBl. Schl.-H. 2004 S. 461
- Umwandlungsgesetz: In der Fassung vom 28.10.1994, zuletzt geändert durch Gesetz zur Anpassung von Verjährungsvorschriften an das Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts vom 9.12.2004.
- Verfassung des Landes Baden-Württemberg: vom 11. November 1953 (GBl. S. 173)
- Vergabeordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge in der Neufassung 11.2.2003 I 169, zuletzt geändert durch Art. 2 G. v. 1.9.2005 I 2676
- Vertrag Brandenburg (Vertrag/Nachtragsvertrag über tätige Mithilfe der Forstbehörden bei der Bewirtschaftung des Privat- und Körperschaftswaldes)
- Vertrag über eine Verfassung für Europa: Verfassungsentwurf: Konvergenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Brüssel 06.08.2004
- Verwaltungsverfahrensgesetz; In der Fassung der Bekanntmachung vom 23.1.2003 (BGBl. I S. 102); Zuletzt geändert durch Gesetz vom 5.5.2004 (BGBl. I S. 718) m.W.v. 1.7.2004

VII Anhang

1 Abgrenzung von Körperschaftswald und Kommunalwald

Bundesland	Anteil Kommunalwald am Körperschaftswald in %	Quelle
Baden-Württemberg	ca. 91	MLR Unterlagen Verwaltungslehrgang 2005: Selbstberechnung aus den Daten von Seite 14: Stand 1992
Bayern	die meisten	Mündliche Mitteilung Waldbesitzerverband
Brandenburg	ca. 95	nach DERR 2004 S. 25
Hessen	ca. 89	Schriftl. Mitteilung, Hessen-Forst, am 20.01.06
Mecklenburg-Vorpommern	53,1	Auszug aus Entwurf Forstbericht 2005: Selbstberechnung
Niedersachsen	43	Schriftl. Mitteilung Leiter der Gruppe Kommunalwald NI, 30.01.06
Nordrhein-Westfalen	100	Mündl. Mitteilung, Gemeindewaldbesitzerverband, Telefonat 06.02.2006
Rheinland-Pfalz	ca. > 99	Mündl. Mitteilung Ministerium 30.01.06
Saarland	98	Schriftl. Mitteilung Saarforst Forstplanung 31.01.06
Sachsen-Anhalt	-	
Sachsen	100	Schriftl. Mitteilung Landesforstpräsidium, 30.01.2006
Schleswig-Holstein	100	Mündl. Mitteilung, Leiter der Abteilung Forstwirtschaft LWK SH, 25.01.06
Thüringen	96	Schriftl. Mitteilung Ministerium 02.02.2006

Definitive Abgrenzung:

Bundesland	Abgrenzung	Quelle
Baden-Württemberg	Entscheidender Anteil am Körperschaftswald ist Kommunalwald. Restliche Anteile (Kirche, Landkreise) sind marginal.	91 % mündl. Mitteilung, RP Tübingen, 16.01.2006
Bayern	Größter Anteil am Körperschaftswald ist der Kommunalwald.	95 % Bayerischer Waldbesitzerverband am 11.05.2005
Brandenburg	Wald im Alleineigentum der Städte, Gemeinden, Zweckverbände, sonstige Körpersch., Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts	§ 3 Landeswaldgesetz; 95 % nach DERR 2004 S. 35
Hessen	Nicht identisch mit Körperschaftswald. Körperschaftswald ist Wald, der einer Körperschaft des öffentlichen Rechts gehört (z.B. Universität), die keine Kommune (Stadt oder Gemeinde) ist. Anteil Kommunalwald: ca. 89%	89 % schriftl. Mitteilung Landesbetrieb Hessen-Forst, 20.01.2006
Mecklenburg-Vorpommern	Körperschaftswald: im Eigentum der Gemeinden, Landkreise, Zweckverbände, Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts	53, 1 % schriftl. Unterlagen Ministerium, selbst errechnet (§4 (2) LWaldG)
Niedersachsen	Körperschaftswald = Genossenschaftswald (Anstalt ö.R.) Kirchenwälder Kommunalwald Besonderheit „Bad Münder“ Kommunalwald hat einen Anteil von 43%.	43 % mündl. Mitteilung „Gruppe Kommunalwald“, 30.01.2006
NRW	Synonym. 100% Kommunen, Kirchen, Stiftungen und Anstalten	100 % mündl. Mitteilung Gemeindeforstbesitzerverband, 06.02.2006
Rheinland-Pfalz		>99 % mündl. Mitteilung Ministerium

Saarland	Körperschaftswald = Gemeindewald Wald von Gemeindeverbänden von Zweckverbänden von sonstige Körperschaften von Anstalten des öffentlichen Rechts von Stiftungen des öffentlichen Rechts Kein Körperschaftswald: von Religionsgemeinschaften und Gehöferschaften. Kommunalwaldanteil: 98%	98 % schriftl. Mitteilung Saarforst, Forstplanung, 31.01.2006
Sachsen-Anhalt	Im Alleineigentum von Gemeinden, Gemeindeverbänden, Zweckverbänden, sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts	§ 3 (1) Nr. 2 Landeswaldgesetz
Sachsen	Identisch, da angegebene Anzahl Körperschaftswald und Kommunalwald gleich groß.	100 % schriftl. Mitteilung Landesforstpräsidium, 30.01.2006
Schleswig-Holstein	Synonym. Körperschaftswald enthält politische Gemeinden, Landkreise und Städte. Kirchenwald wird als Privatwald behandelt.	100 % mündl. Mitteilung Landwirtschaftskammer, 18.01.2006
Thüringen	Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände, sonstiger Körperschaftswald, Anstalten und Stiftungen	96 % schriftl. Mitteilung Ministerium, 02.02.2006

2 Kommunen in Deutschland

Bundesland	Städte und Gemeinden	Landkreise	Körperschaftsforsten Zahl der Betriebe (TBN)	Anteil Kommunalwald am Körperschaftswald in %
Baden-Württemberg	1.111	35	1.214	ca. 91
Bayern	2.056	71	2091	ca. 95
Brandenburg	420	14	135	ca. 95
Hessen	441	21	427	ca. 89
Mecklenburg-Vorpommern	851	12	62	ca. 53
Niedersachsen	1.023	38	1.339	ca. 43
Nordrhein-Westfalen	396	31	487	100
Rheinland-Pfalz	2.305	24	1.811	ca. > 99
Saarland	52	6	[45]	ca. 98
Sachsen-Anhalt	1.049	21	58	
Sachsen	511	22	168	100
Schleswig-Holstein	1.127	11	92	100
Thüringen	998	17	440	ca. 96
Deutschland	12.340	323	8.377	
Insgesamt		12.663		

Quelle: <http://de.wikipedia.org>: zu den einzelnen Bundesländern (Zugriff:12.02.2006)

3 Baumklassen und Baumgruppen

Daten der Bundeswaldinventur 2

Bundesland	1 - 20 Jahre	21 - 40 Jahre	41 - 60 Jahre	61 - 80 Jahre	81 - 100 Jahre
Baden-Württemberg	355.726	2.291.571	3.189.599	2.570.512	2.516.383
Bayern	227.248	1.549.731	1.918.851	1.848.341	1.888.968
Brandenburg + Berlin	184.894	305.138	419.057	392.413	207.279
Hessen	292.505	1.261.650	1.529.041	1.376.567	1.065.089
Mecklenburg-Vorpommern	78.200	371.429	420.883	242.040	166.205
Niedersachsen + Hamburg + Bremen	61.031	474.710	714.469	317.725	374.199
Nordrhein-Westfalen	123.677	604.722	1.283.986	605.262	475.485
Rheinland-Pfalz	321.902	1.822.187	2.594.545	1.706.828	1.424.918
Saarland	26.888	251.691	130.504	15.667	43.868
Sachsen	72.098	203.270	293.418	309.591	239.409
Sachsen-Anhalt	62.214	213.580	163.191	154.342	102.384
Schleswig-Holstein	12.941	99.316	200.921	71.507	70.878
Thüringen	78.476	287.687	368.444	353.512	479.405
Deutschland (alle Länder)	1.897.801	9.736.684	13.226.910	9.964.308	9.054.470

Grundfläche [m²] nach Land und Baumaltersklasse

für 2002/ Eigentumsart: Körperschaftswald

Deutschland / nur begehbarer Wald / Holzboden / einschließlich Lücken im Bestand / Bäume ab 7 cm Bhd,
alle Bestandesschichten / Flächenbezug: Reell(156/E244

Bundesland	101 - 120 Jahre	121 - 140 Jahre	141 - 160 Jahre	> 160 Jahre	alle Baumalters- klassen
Baden-Württemberg	1.736.920	1.129.768	756.631	596.093	15.143.204
Bayern	1.283.425	912.519	442.060	289.390	10.360.532
Brandenburg + Berlin	208.892	97.937	20.545	1.580	1.837.735
Hessen	1.355.889	1.016.266	465.585	547.285	8.909.878
Mecklenburg-Vorpommern	134.674	85.618	31.416	56.105	1.586.571
Niedersachsen + Hamburg + Bremen	152.515	122.312	105.213	49.070	2.371.245
Nordrhein-Westfalen	246.999	235.565	186.810	103.250	3.865.757
Rheinland-Pfalz	1.138.065	786.808	490.011	290.256	10.575.521
Saarland	70.213	15.817	31.794		586.442
Sachsen	143.362	39.159	30.316	12.765	1.343.388
Sachsen-Anhalt	96.710	55.320	15.952	1.595	865.289
Schleswig-Holstein	47.256	79.364	36.206	33.100	651.487
Thüringen	319.747	173.510	83.415	49.003	2.193.201
Deutschland (alle Länder)	6.934.667	4.749.964	2.695.954	2.029.492	60.290.250

Bundesland	1 - 20 Jahre	21 - 40 Jahre	41 - 60 Jahre	61 - 80 Jahre	81 - 100 Jahre
Baden-Württemberg	3	34	63	60	64
Bayern	3	35	60	66	75
Brandenburg + Berlin	12	29	49	56	27
Hessen	4	32	48	50	44
Mecklenburg-Vorpommern	7	54	77	48	37
Niedersachsen + Hamburg + Bremen	3	40	81	41	55
Nordrhein-Westfalen	5	37	98	51	41
Rheinland-Pfalz	4	38	64	47	44
Saarland	6	88	57	6	23
Sachsen	7	28	57	71	59
Sachsen-Anhalt	9	45	46	49	33
Schleswig-Holstein	3	35	85	35	39
Thüringen	5	28	45	49	74
Deutschland (alle Länder)	4	36	63	54	54

Vorrat [m³/ha] nach Land und Baumaltersklasse

für 2002/ Eigentumsart: Körperschaftswald

Deutschland / nur begehbarer Wald / Holzboden / einschließlich Lücken im Bestand /

Bäume ab 7 cm Bhd, alle Bestandesschichten / Flächenbezug: Reell(156/E244)

Bundesland	101 - 120 Jahre	121 - 140 Jahre	141 - 160 Jahre	> 160 Jahre	alle Baumalters- klassen
Baden-Württemberg	47	31	21	17	341
Bayern	51	37	18	13	360
Brandenburg + Berlin	31	15	3	0	223
Hessen	58	44	22	26	328
Mecklenburg-Vorpommern	32	22	8	16	301
Niedersachsen + Hamburg + Bremen	25	23	18	9	294
Nordrhein-Westfalen	25	26	21	11	315
Rheinland-Pfalz	38	28	18	11	290
Saarland	45	10	20		256
Sachsen	36	10	8	4	279
Sachsen-Anhalt	37	21	7	1	249
Schleswig-Holstein	29	52	24	25	326
Thüringen	47	30	14	9	300
Deutschland (alle Länder)	44	31	18	14	319

Bundesland	Eiche	Buche	andere Lb hoher LD	andere Lb niedriger LD	Fichte
Baden-Württemberg	1.117.179	3.319.500	1.383.441	415.783	5.560.737
Bayern	1.248.840	1.720.254	730.874	523.356	3.809.023
Brandenburg + Berlin	124.138	56.000	46.009	294.624	49.553
Hessen	1.260.776	2.822.460	413.831	263.588	2.535.428
Mecklenburg-Vorpommern	171.981	224.649	117.711	322.322	115.493
Niedersachsen + Hamburg + Bremen	270.548	553.573	102.201	255.373	637.921
Nordrhein-Westfalen	457.312	937.184	228.246	303.304	1.450.166
Rheinland-Pfalz	1.890.654	2.163.931	754.624	529.467	2.857.022
Saarland	78.983	169.649	71.191	44.438	161.045
Sachsen	77.241	60.128	86.166	118.123	650.584
Sachsen-Anhalt	165.491	38.417	57.692	189.535	64.592
Schleswig-Holstein	94.189	184.069	53.792	74.333	103.870
Thüringen	174.304	545.594	172.312	63.798	748.970
Deutschland (alle Länder)	7.131.636	12.795.409	4.218.088	3.398.043	18.744.403

Grundfläche [m²] nach Land und Baumartengruppe

für 2002/ Eigentumsart: Körperschaftswald

Deutschland / nur begehbarer Wald / Holzboden / einschließlich Lücken im Bestand /

Bäume ab 7 cm Bhd, alle Bestandesschichten / Flächenbezug: Reell(177/E250

LD= Lebensdauer

Bundesland	Tanne	Douglasie	Kiefer	Lärche	alle Baumarten
Baden-Württemberg	1.300.200	596.398	1.162.486	287.479	15.143.204
Bayern	43.180	53.341	1.821.122	410.542	10.360.532
Brandenburg + Berlin		37.192	1.199.374	30.846	1.837.735
Hessen	6.653	194.995	1.080.887	331.261	8.909.878
Mecklenburg-Vorpommern		31.899	568.121	34.395	1.586.571
Niedersachsen + Hamburg + Bremen	9.558	36.702	382.315	123.053	2.371.245
Nordrhein-Westfalen		76.177	272.942	140.427	3.865.757
Rheinland-Pfalz	51.419	792.880	1.231.174	304.350	10.575.521
Saarland		22.143	14.622	24.371	586.442
Sachsen		798	293.168	57.179	1.343.388
Sachsen-Anhalt		6.381	331.852	11.329	865.289
Schleswig-Holstein	9.079	7.705	81.987	42.464	651.487
Thüringen	2.402	14.379	408.238	63.204	2.193.201
Deutschland (alle Länder)	1.422.492	1.870.990	8.848.288	1.860.901	60.290.251

	Eiche	Buche	andere Lb hoher LD	andere Lb niedriger LD	Fichte
Baden-Württemberg	27	80	27	8	123
Bayern	46	65	22	14	137
Brandenburg + Berlin	18	6	5	37	7
Hessen	49	115	13	7	89
Mecklenburg-Vorpommern	39	50	24	53	19
Niedersachsen + Hamburg + Bremen	36	87	12	24	76
Nordrhein-Westfalen	40	87	17	22	112
Rheinland-Pfalz	51	69	16	12	80
Saarland	38	77	26	16	71
Sachsen	16	13	16	21	147
Sachsen-Anhalt	56	15	14	51	16
Schleswig-Holstein	54	106	24	30	45
Thüringen	25	86	19	8	101
Deutschland (alle Länder)	39	76	19	15	100

Vorrat [m³/ha] nach Land und Baumartengruppe

für 2002/ Eigentumsart: Körperschaftswald

Deutschland / nur begehbarer Wald / Holzboden / einschließlich Lücken im Bestand /

Bäume ab 7 cm Bhd, alle Bestandesschichten / Flächenbezug: Reell(177/E250)

LD = Lebensdauer

	Tanne	Douglasie	Kiefer	Lärche	alle Baumarten
Baden-Württemberg	32	12	24	7	341
Bayern	2	1	59	16	360
Brandenburg + Berlin		5	141	4	223
Hessen	0	5	37	13	328
Mecklenburg-Vorpommern		7	102	7	301
Niedersachsen + Hamburg + Bremen	1	4	39	15	294
Nordrhein-Westfalen		6	20	11	315
Rheinland-Pfalz	1	19	31	9	290
Saarland		11	7	10	256
Sachsen		0	53	13	279
Sachsen-Anhalt		2	93	2	249
Schleswig-Holstein	4	3	38	23	326
Thüringen	0	2	49	10	300
Deutschland (alle Länder)	9	9	42	10	319

4 Kostenberechnung der staatlichen Angebote für die Kommune

Bundesland	durchschnittl. Preis je ha und Jahr	Berechnung des Kostensatzes
Rheinland-Pfalz	Ab 50ha: 70% der anfallenden Personalkosten für Revierdienst (siehe Berechnung!); bis 5 ha kostenfrei	Personalkosten = Summe aus Festmetersatz, Hektarsatz und Reviersatz
Baden-Württemberg	25,-€ - 51,60 € bzw. durchschnittl. 38,30€ (je Efm)	Forstverwaltungskosten- beitrage pro Erntefestmeter Derbholz
Hessen	21,47 €	Organisationspauschale je ha, hinzu kommt Intensitätspauschale je Vorratsfestmeter und ha in Höhe von 2,05 €
Saarland		
Nordrhein-Westfalen	BL: durchschn. 4,55€ , RL: mind. 250 € im Jahr	BL: je nach Leistungs-bündel, RL: je nach Leistungsbündel
Schleswig-Holstein	7 Promille am Ertragswert der Flächen	
Thüringen	Ab 100 ha: 27,-€; bis 0,5: 0€; bis 3 ha: 6,50€ Festbetrag, bis 100 ha gestaffelt durchschnittl. 6,30 €	Für Betriebe bis 100 ha gibt es gestaffelte Kostensätze, die sich nach den Sätzen für Privatwald richten
Bayern	Durchschnittl. 3,-€/ha (beachte Berechnung des Kostensatzes!)	Ab Holzbodenfläche 5 ha: 2,50 €/ha, wenn nur BL; 3,50€ ha + 3,50€/Efm o. R., wenn BL und RL
Sachsen	Jährlicher Flächenbeitrag zwischen 5 und 25 €/Herr Leisch: 18€/ha HB	Höhe des Flächenbeitrags richtet sich nach Größe der Gesamtfläche, hinzu kommen Kostensätze für einzelne Module pro Efm Derbholz ohne Rinde
Mecklenburg-Vorpommern	< 2 ha: 2,56€ /Efm, > 2 ha: durchschn. 17,73€/ha + 2,56€/Efm	Unter 2 ha entfällt die flächenbezogene Grundgebühr (nur einschlagsbezogene Gebühr); ab 2 ha ist die Flächegebühr in sechs Betriebsgrößenstufen unterteilt
Niedersachsen	Sockelbetrag: 5,- €/ha Holzboden zzgl. zahlreicher Einzelleistungsbeträge	Allg. Sätze der Landesforsten und Landwirtschaftskammer, siehe Betreuungsvertragsmuster der Nieders. Landesforsten S.9
Brandenburg	BL: 5,30€ ab 100 ha 3,50€; RL: 12,30 € (je ha)	Siehe links
Sachsen-Anhalt	Ab 500 ha: 2,05€ - 11,30€ für einzelne Tätigkeiten, bis 500 ha: zwischen 20 und 80 % des „ab500“-Tarifs	Auch bei ständiger Betreuung werden einzelne Tätigkeiten berechnet

Bundesland	Was beinhaltet der Kostensatz	Erhöhung
Rheinland-Pfalz	Leistungen des Forstamtes inkl. Holzverwertung (außerhalb des Revierdienstes) und die Forsteinrichtung sind kostenfrei	schrittweise Erhöhung bis 2009 (Ministerium 30.01.2006)
Baden-Württemberg	Revierdienst inkl. Fortschutz	
Hessen	Forstliche Betreuung	
Saarland		
Nordrhein-Westfalen	BL-Vertrag enthält auch Forsteinrichtung, ansonsten extra Kosten	
Schleswig-Holstein	Wird individuell auf Betrieb abgestimmt, je nachdem BL/RL, laut Forstbericht: enthält auch Holzverkauf und Inventur	
Thüringen	Forsttechnischen Betrieb, forsttechnische Leitung ist kostenfrei	
Bayern	Siehe linke Spalte	schrittweise Erhöhung bis zu 60% der dem Staat entstehenden Personalaufwendungen geplant (KOSTENBADER 2005 S. 454)
Sachsen	BL ist kostenfrei; Flächenbeitrag beinhaltet Waldumbau, Walderneuerung, etc. Modulare Kostensätze: Wirtschaftsplan, Organisation Holzeinschlag etc. (pauschalisiert o. gegen Stundensätze).	
Mecklenburg-Vorpommern	Beförderung und Wirtschaftsplan	
Niedersachsen	Betriebsplanung und/oder Betriebsleitung, inkl. Holzverkauf, wenn erwünscht; Einrichtung separat berechnet.	
Brandenburg	Betriebsleitung (ohne u.a. Holzverkauf), Betriebsvollzug (ohne u.a. Holzverkauf, Forstschutz)	
Sachsen-Anhalt	Je nach Wahl der Tätigkeiten: BL/RL	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Sachsen-Anhalt 16.01.2006, Schmidt

Bundesland	durchschnittl. Preis je ha und Jahr	Berechnung des Kostensatzes	Was beinhaltet der Kostensatz
Rheinland-Pfalz	Erste LandesVO zur Änderung der LandesVO zu Durchführung des LwaldG RP, 21.7.2005 §9 + §9a	Erste LandesVO zur Änderung der LandesVO zu Durchführung des LwaldG RP, 21.7.2005 §9: Festmetersatz = (25% der gesamten Personalkosten): (Einschlagssumme in staatl. Und körperschaftl. Forstbetrieben)	Jahresbericht 2000 Landesforsten Rheinland- Pfalz Kap. 2.1.3
Baden-Württemberg	Gesetz über den Verwaltungskostenbeitrag Stand: 8. April 2003, § 1 (2)	Gesetz über den Verwaltungskostenbeitrag Stand: 8. April 2003, § 1 (2)	FVKB, 8.April 1003, §1 (2)
Hessen	www.hessenforst.de/deutsch/produkt/frsprodukt.htm (am 18.01.2006)	Reverssatz = (100% der gesamten Personalkosten): (Anzahl der Forstreviere)	www.hessenforst.de/deutsch/produkt/frsprodukt.htm Am 18.01.2006
Saarland			
Nordrhein-Westfalen	Entgeltordnung MURL NRW, Stand: 07.05.2002	Entgeltordnung MURL NRW, Stand: 07.05.2002	Entgeltordnung MURL NRW, Stand: 07.05.2002
Schleswig-Holstein	Telefonat, Herr Sturies, LWK SH, 25.01.06		Telefonat, Herr Sturies, LWK SH, 25.01.06;
Thüringen	5. Durchführungsverordnung zum Thüringer Waldgesetz vom 9.2. 2004 § 1 (1) + (2)	Forstbericht Thüringen 2004, S. 52	Forstbericht Thüringen 2004, S. 52; sowie Forstbericht Thüringen 2005, S.53
Bayern	KwaldV, Anhang 4, Stand:26.03.1999	KwaldV, Anhang 4, Stand:26.03.1999	
Sachsen	VwV PKWald des SMUL § 7 vom 15. Mai 2003	VwV PKWald des SMUL § 7 vom 15. Mai 2003	VwV PKWald des SMUL § 7 vom 15. Mai 2003 + Herr Leisch, Landesforstpräsidium Sachsen Referat 24 30.01.2006
Mecklenburg-Vorpommern	Richtlinie über Beratung und Betreuung des Ministeriums für Ernährung MV, vom 26. August 1999, Neufassung ohne Datum	Richtlinie über Beratung und Betreuung des Ministeriums für Ernährung MV, vom 26. August 1999, Neufassung ohne Datum	Richtlinie über Beratung und Betreuung des Ministeriums für Ernährung MV, vom 26. August 1999, Neufassung ohne Datum
Niedersachsen	Muster „Betreuungsvertrag“ S. 9	Nds.LWG §16 (4)	Nds. LWG §16 (2) und Muster Betreuungsvertrag
Brandenburg	Entgeltordnung des MLUR 19.04. 2004 (5.2-5.3)		Entgeltordnung des MLUR 19.04. 2004 (2.1-2.2)
Sachsen-Anhalt	Allg. Gebührenordnung Sa-A, Stand: 1.1.05	Allg. Gebührenordnung Sa-A, Stand: 1.1.05	Allg. Gebührenordnung Sa-A, Stand:1.1.05

Bundesland	durchschnittl. Preis je ha und Jahr	Berechnung des Kostensatzes
Rheinland-Pfalz	Ab 50ha: 70% der anfallenden Personalkosten für Revierdienst (siehe Berechnung!); bis 5 ha kostenfrei	Personalkosten = Summe aus Festmetersatz, Hektarsatz und Reviersatz
Baden-Württemberg	25,-€ - 51,60 € bzw. durchschnittl. 38,30€ (je Efm)	Forstverwaltungskosten- beitrage pro Erntefestmeter Derbholz
Hessen	21,47 €	Organisationspauschale je ha, hinzu kommt Intensitätspuschale je Vorratsfestmeter und ha in Höhe von 2,05 €
Saarland		
Nordrhein-Westfalen	BL: durchschnittl. 4,55€ , RL: mind. 250 € im Jahr	BL: je nach Leistungs-bündel, RL: je nach Leistungsbündel
Schleswig-Holstein	7 Promille am Ertragswert der Flächen	
Thüringen	Ab 100 ha: 27,-€; bis 0,5: 0€; bis 3 ha: 6,50€ Festbetrag, bis 100 ha gestaffelt durchschnittl. 6,30 €	Für Betriebe bis 100 ha gibt es gestaffelte Kostensätze, die sich nach den Sätzen für Privatwald richten
Bayern	Durchschnittl. 3,-€/ha (beachte Berechnung des Kostensatzes!)	Ab Holzbodenfläche 5 ha: 2,50 €/ha, wenn nur BL; 3,50€ ha + 3,50€/Efm o.R., wenn BL und RL
Sachsen	Jährlicher Flächenbeitrag zwischen 5 und 25 €/Herr Leisch: 18€/ha HB	Höhe des Flächenbeitrags richtet sich nach Größe der Gesamtfläche, hinzu kommen Kostensätze für einzelne Module pro Efm Derbholz ohne Rinde
Mecklenburg-Vorpommern	< 2 ha: 2,56€ /Efm, > 2 ha: durchschnittl. 17,73€/ha + 2,56€/Efm	Unter 2 ha entfällt die flächenbezogene Grundgebühr (nur einschlagsbezogene Gebühr); ab 2 ha ist die Flächegebühr in sechs Betriebsgrößenstufen unterteilt
Niedersachsen	Sockelbetrag: 5,- €/ha Holzboden zzgl.zahlreicher Einzelleistungsbeträge	Allg. Sätze der Landesforsten und Landwirtschaftskammer, siehe Betreuungsvertragsmuster der Nieders. Landesforsten S.9
Brandenburg	BL: 5,30€ ab 100 ha 3,50€; RL: 12,30 € (je ha)	Siehe links
Sachsen-Anhalt	Ab 500 ha: 2,05€ - 11,30€ für einzelne Tätigkeiten, bis 500 ha: zwischen 20 und 80 % des „ab500“-Tarifs	Auch bei ständiger Betreuung werden einzelne Tätigkeiten berechnet

Bundesland	Was beinhaltet der Kostensatz	Erhöhung
Rheinland-Pfalz	Leistungen des Forstamtes inkl. Holzverwertung (außerhalb des Revierdienstes) und die Forsteinrichtung sind kostenfrei	schrittweise Erhöhung bis 2009 (Ministerium 30.01.2006)
Baden-Württemberg	Revierdienst inkl. Fortschutz	
Hessen	Forstliche Betreuung	
Saarland		
Nordrhein-Westfalen	BL-Vertrag enthält auch Forsteinrichtung, ansonsten extra Kosten	
Schleswig-Holstein	Wird individuell auf Betrieb abgestimmt, je nachdem BL/RL, laut Forstbericht: enthält auch Holzverkauf und Inventur	
Thüringen	Forsttechnischen Betrieb, forsttechnische Leitung ist kostenfrei	
Bayern	Siehe linke Spalte	schrittweise Erhöhung bis zu 60% der dem Staat entstehenden Personalaufwendungen geplant (KOSTENBADER 2005 S. 454)
Sachsen	BL ist kostenfrei; Flächenbeitrag beinhaltet Waldumbau, Walderneuerung, etc. Modulare Kostensätze: Wirtschaftsplan, Organisation Holzeinschlag etc. (pauschalisiert o. gegen Stundensätze).	
Mecklenburg-Vorpommern	Beförderung und Wirtschaftsplan	
Niedersachsen	Betriebsplanung und/oder Betriebsleitung, inkl. Holzverkauf, wenn erwünscht; Einrichtung separat berechnet.	
Brandenburg	Betriebsleitung (ohne u.a. Holzverkauf), Betriebsvollzug (ohne u.a. Holzverkauf, Fortschutz)	
Sachsen-Anhalt	Je nach Wahl der Tätigkeiten: BL/RL	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Sachsen-Anhalt 16.01.2006, Schmidt

Bundesland	durchschnittl. Preis je ha und Jahr	Berechnung des Kostensatzes	Was beinhaltet der Kostensatz
Rheinland-Pfalz	Erste LandesVO zur Änderung der LandesVO zu Durchführung des LwaldG RP, 21.7.2005 §9 + §9a	Erste LandesVO zur Änderung der LandesVO zu Durchführung des LwaldG RP, 21.7.2005 §9: Festmetersatz = (25% der gesamten Personalkosten): (Einschlagssumme in staatl. Und körperschaftl. Forstbetrieben)	Jahresbericht 2000 Landesforsten Rheinland- Pfalz Kap. 2.1.3
Baden-Württemberg	Gesetz über den Verwaltungskostenbeitrag Stand: 8. April 2003, § 1 (2)	Gesetz über den Verwaltungskostenbeitrag Stand: 8. April 2003, § 1 (2)	FVKB, 8.April 1003, §1 (2)
Hessen	www.hessenforst.de/deutsch/produkt/frsprdukt.htm (am 18.01.2006)	Reviersatz = (100% der gesamten Personalkosten): (Anzahl der Forstreviere)	www.hessenforst.de/deutsch/produkt/frsprdukt.htm Am 18.01.2006
Saarland			
Nordrhein-Westfalen	Entgeltordnung MURL NRW, Stand: 07.05.2002	Entgeltordnung MURL NRW, Stand: 07.05.2002	Entgeltordnung MURL NRW, Stand: 07.05.2002
Schleswig-Holstein	Telefonat, Herr Sturies, LWK SH, 25.01.06		Telefonat, Herr Sturies, LWK SH, 25.01.06;
Thüringen	5. Durchführungsverordnung zum Thüringer Waldgesetz vom 9.2. 2004 § 1 (1) + (2)	Forstbericht Thüringen 2004, S. 52	Forstbericht Thüringen 2004, S. 52; sowie Forstbericht Thüringen 2005, S.53
Bayern	KwaldV, Anhang 4, Stand:26.03.1999	KwaldV, Anhang 4, Stand:26.03.1999	
Sachsen	VwV PKWald des SMUL § 7 vom 15. Mai 2003	VwV PKWald des SMUL § 7 vom 15. Mai 2003	VwV PKWald des SMUL § 7 vom 15. Mai 2003 + Herr Leisch, Landesforstpräsidium Sachsen Referat 24 30.01.2006
Mecklenburg-Vorpommern	Richtlinie über Beratung und Betreuung des Ministeriums für Ernährung MV, vom 26. August 1999, Neufassung ohne Datum	Richtlinie über Beratung und Betreuung des Ministeriums für Ernährung MV, vom 26. August 1999, Neufassung ohne Datum	Richtlinie über Beratung und Betreuung des Ministeriums für Ernährung MV, vom 26. August 1999, Neufassung ohne Datum
Niedersachsen	Muster „Betreuungsvertrag“ S. 9	Nds.LWG §16 (4)	Nds. LWG §16 (2) und Muster Betreuungsvertrag
Brandenburg	Entgeltordnung des MLUR 19.04. 2004 (5.2-5.3)		Entgeltordnung des MLUR 19.04. 2004 (2.1-2.2)
Sachsen-Anhalt	Allg. Gebührenordnung Sa-A, Stand: 1.1.05	Allg. Gebührenordnung Sa-A, Stand: 1.1.05	Allg. Gebührenordnung Sa-A, Stand:1.1.05

5 Kurze Darstellung einiger Waldbewertungsmethoden in kommunalen Forstbetrieben

Variante der Waldeck'schen Domanialverwaltung:

Die Waldbestände werden als „aufstockender Holzvorrat“ im Anlagevermögen bilanziert. Dadurch erfolgt eine Abgrenzung zu bereits eingeschlagenem, aber noch nicht verkauftem Holz, das im Umlaufvermögen bilanziert wird.

Als Grundlage für die Bewertung des Holzbestandes werden die erntekostenfreien Durchschnittserlöse pro Efm mit Rinde verwendet (die erntekostenfreien Erlöse beinhalten sämtliche Einzelkosten der Fertigung und des Vertriebs; diese können nach Baumarten und Brusthöhendurchmesser detailliert im Anhang aufgelistet werden; erfolgt in Waldeck nicht). Als Basis werden hierfür die Preise der letzten 45 Jahre herangezogen (seitdem sind „vernünftige“ Werte verfügbar) und jährlich unter Einbeziehung der aktuellen Durchschnittspreise aktualisiert. Zu diesem Satz wird alles bewertet, egal, ob stehendes Holz, Einschlag, An- und Verkauf oder Zuwachs. Aus Vereinfachungsgründen wurde der Durchschnittserlös nach den typischen Sortenanteilen des Betriebes ermittelt (wird im Anhang genau dargestellt).

Das Ergebnis wird um pauschale Risikoabschläge für neuartige Waldschäden (25 %) und Kalamitäten (25 %) gemindert, sofern diese die Anschaffungs-/ Herstellungskosten des Holzbestandes übersteigen.

Um Minder- bzw. Mehreinschläge zu erfassen, wird für den Holzvorrat über den laufenden Zuwachs ein Bestandsvergleich durchgeführt und unter Berücksichtigung von Flächenzu- und abgängen, Holzeinschlag und laufendem Zuwachs für die Bilanzierung fortgeschrieben.

Seit 2000 werden Abweichungen des Einschlags vom Hiebsatz nicht mehr über Aufwands- und Ertragskonten gebucht (dies ist rechtswidrig, da es sich nicht um realisierte Wertveränderungen handelt), sondern korrespondierend zur Aktivierung des Holzbestandes wird auf der Passivseite der Bilanz ein Sonderposten zur Ausweisung der Vorratsanreicherung geführt („Rücklage Holzmindereinschlag/ Kalamitäten“ bzw. als Sonderposten „Vorratsabbau aufstockender Holzbestand“).

Feststellung der mengenmäßigen Veränderungen:

- Laufender Zuwachs aus dem Betriebswerk (mit Aktualisierung im Abstand von 10 Jahren)
- Ist-Einschlag aus der Naturalbuchführung

Ausgehend vom Nachhaltsbetrieb werden so Übernutzungen bzw. Mindereinschläge erfasst (s.o. Sonderposten). Diese können entweder zur Eigenkapitalerhöhung oder später durch „reale“ Mehrnutzungen sukzessive aufgelöst werden.

Dieses Verfahren setzt Abtriebswerte für den Holzvorrat wie für den laufenden Vorrat an. Dabei wird von einem (rechtlich kritischen) hypothetischen Zerschlagungswert ausgegangen. Dies wird im Übrigen auch von einigen Landesforstverwaltungen so gehandhabt.

Für Risikoabschläge schlägt er vor, dass sie entweder wertmindernd eingebunden werden oder als Rückstellungen für drohende Wertverluste ausgewiesen werden.

Wertheim und Blankenheim:

Die Bestandeswerte werden ähnlich berechnet wie bei der Waldeck'schen Domänalverwaltung - Abweichungen bestehen, auch bei anderen forstlichen Eigenbetrieben, in den herangezogenen preislichen Grundlagen. Der alle zehn Jahre ermittelte Wert wird aber für diesen Zeitraum als Festwert bilanziert (ebenso in Velbert und Uelzen).

In **Wertheim** waren zur Wertermittlung die in der FE geführten Baumartenflächen und Ertragsleistungen nach Altersklassen maßgebend.

Der Bestandeswert wurde um den „Waldrentierungswert“ von damals 40% reduziert, da an einem Großgrundstück mit Waldbestand nur beschränktes Kaufinteresse besteht.

In **Blankenheim** (ebenfalls Festbewertung auf den Forsteinrichtungszeitraum) wird der Wald als Sachanlage in folgende Posten untergliedert:

- Aufwuchs: über die Baumarten nach einem Durchschnittsalter
- Holzboden: es werden die Werte benutzt, die die Flurbereinigung als Wertentschädigung bezahlt (Mittelwerte)
- Nichtholzboden (siehe Holzboden)

- Anlagen im Boden (forstwirtschaftliche Wege): alle befestigten Forstwege wurden mit der Hälfte der Herstellungskosten angesetzt, da die Wege zum größten Teil bei Erstellung der Eröffnungsbilanz schon vorhanden waren

Die Bewertung wird zu jeder neuen Forsteinrichtung ebenfalls erneut vorgenommen, ansonsten gibt es Änderungen im Festwert nur bei An- und Verkäufen oder bei großen Kalamitätsereignissen, allerdings verbunden mit einer neuen Forsteinrichtung.

Variante nach BORCHERS/MERKER:

Um einer realen Wertabbildung etwas näher zu kommen, schlägt BORCHERS vor, sowohl den Preis- als auch den Mengeneffekt bei der Wertentwicklung abzubilden (praktiziert für innerbetriebliche Zwecke im Klosterkammerforstbetrieb Hannover). Hierbei handelt es sich um eine Darstellung sich jährlich verändernder Werte (im Gegensatz zur Festwertmethode). Die Darstellung des Vermögens erfolgt dabei in einem Anlagegitter (§ 268 (2) HGB):

1. Anfangsbestand: Grundlage ist die Betriebsinventur, deren Mengendaten mit Erlös- und Kostendaten bewertet werden (d.h. mit erntekostenfreien Erlösen)
2. Abgänge: Nutzung: aus der Naturalbuchführung zu entnehmen (ebenefalls nach erntekostfreien Erlösen); abzugrenzen nach tatsächlich eingeschlagenem und verkauftem Holz in dem betreffenden Jahr
3. Zugänge: Zuwachs: je nach vorhandenen Daten, evtl. aus geeigneten Ertragstafeln (Fläche je Baumart multipliziert mit dem Wert des laufenden jährlichen Zuwachses; die bestimmte Menge multipliziert mit einem über alle Sortimente gewichteten Erlösmittel)
4. Endbestand: (1.-2.+3.)

Zur Betriebsinventur: Hier geht es um die Wahl zwischen Genauigkeit (Vermögenswert für jede Baumart und getrennt für BHD-Stufen erfassen) und Aufwand (nur nach Baumarten). Dies hängt nun von der erstellten Inventur ab; z.B. könnte man sinnvoll erst einmal nur nach Baumarten erheben. Durch die anstehende Folgeinventur (beispielsweise Erhebung in permanenten Probekreisen) werden

wohl auch Aussagen über die Zuwächse der Baumarten nach BHD-Stufen möglich sein, wenn betriebsspezifische Ertragstafeln erstellt werden sollen. Der Übergang zu einer detaillierteren Darstellung sollte dann ohne wesentlichen Mehraufwand möglich sein.

Der ermittelte Vorrat aus der Inventur je Baumart kann dann in die üblichen Sortimente aufgeteilt werden. Diese werden dann mit den tatsächlich erzielten Preisen (ohne Mehrwertsteuer), reduziert um die betriebstypischen Erntekosten, bewertet (beispielsweise Ende 2003). Um nun den Preiseffekt (durch Preisänderungen am Markt) abzubilden, müssen die Anfangsbestände einen zweiten Bewertungsdurchgang (Ende 2004) durchlaufen.

Durch den Vergleich der Ergebnisse der beiden Preisbewertungen wird die Preisschwankung sichtbar; durch die Berechnung des Endbestandes über Nutzung und Zuwachs wird die Mengenveränderung aufgezeigt und kann im Anlagenspiegel bzw. im Anhang dargestellt werden. In der Bilanz wird der verrechnete Wert beider Größen eingestellt.

Das Verfahren lässt sich wohl nach erstmaliger Installierung zeit- und kostengünstig fortführen.

Kritisch bei diesem Verfahren, ebenso wie bei den anderen Verfahren nach Marktpreisen, ist das fehlende Wissen um die Realisierbarkeit dieser Werte in Hinblick auf die Zukunft.

Keine Bilanzierung:

Für Forstbetriebe hat der Gesetzgeber die Besonderheit vorgesehen, dass Waldbestände nicht bilanziert werden müssen (s.u.). Privatrechtliche Betriebe machen aufgrund von steuerrechtlichen Vorteilen von dieser Sonderregelung Gebrauch, aber auch viele kommunale Betriebe in öffentlichen Rechtsformen. Dies hat meist mit der Bewertungsproblematik und der daraus erwachsenen beschränkten Aussagefähigkeit der Bilanzierung von Waldbeständen zu tun.

Viele Experten gehen davon aus, dass eine Waldbewertung nur über den Zerschlagungswert zu Marktpreisen (in unterschiedlicher Gewichtung) möglich ist, auch wenn dies gegen die Prinzipien der Forstwirtschaft (nachhaltige Substanzerhaltung) geht.

Angedachte Alternativen:

- Erwartungswerte sind für eine Eröffnungsbilanz nicht zulässig.

- Nach dem kaufmännischen Prinzip der Vorsicht dürften Waldbestände nur mit der Wertuntergrenze, den Herstellungskosten, bilanziert werden. Dies ist kaum sinnvoll, da sich zum einen der größte Teil der Wertsteigerung des Holzes in einem natürlichen Prozess vollzieht und zum anderen eine jährliche Erfassung der Wertveränderung der Bestände in einem wirtschaftlichen Umfang kaum möglich ist.

Deshalb wird häufig dafür plädiert die Waldbestände nicht zu bilanzieren, mit folgender Begründung:

- Ein Ansatz nach Marktpreisen ist nicht sehr aussagefähig, da er relativ willkürlich erfolgt (Mittel aus 5,10...Jahre). Dadurch wird die Aussagekraft auch in Bezug auf Mehr- und Mindereinschläge sehr in Frage gestellt. Die Frage sei, ob bei der Gestaltung des Eigenbetriebs überhaupt das Vermögen eingebracht werden muss oder ob der Eigenbetrieb ein Sondervermögen, das der Stadt weiterhin gehört, bewirtschaftet und somit das Vermögen nicht bewertet werden muss.
- Möglich wäre auch die Ausnahmeregelung des Handelsgesetzbuchs (§ 3 HGB i.V.m. §§1 ff. HGB bzw. §141 Abs.1 AO) in Anspruch zu nehmen und auf eine Bilanzierung der Waldbestände zu verzichten, wie es die privaten Forstbetriebe machen. Größere Privatforsten in Gesellschaftsformen haben durch mehr Autonomie und verbessertes Rechnungswesen trotzdem bessere Steuerungsmöglichkeiten im Betrieb. Natürlich würde die Bilanz in diesem Fall stille Reserven in meist unbekannter Höhe enthalten und der Aussagewert ist dadurch auch sehr begrenzt.

Nicht-Bilanzierung ist auch in der kommunalen Praxis verbreitet (z.B. RVR, Mülheim).

Allgemeines:

Wenn ein Bewertung der Bestände angestrebt wird, sollte dies nach dem Vorsichtsprinzip erfolgen, also möglichst niedrig bewertet werden.

Wenn bilanziert wird sollten zur Ermittlung des Zerschlagungswertes immer Standards angewendet werden z.B. eine Sortenverteilung. In RP wurde eine Stratifizierung nach Baumarten, BHD und Befahrbarkeit vorgenommen. Der Inventur- und Bewertungsansatz wird hier mit Hilfe einfacher auf EDV basierenden Verfahren

durchgeführt. Es sollte eine Kategorisierung gewählt werden, die der Forsteinrichtung zugrunde liegt.

Eine Absprache mit dem Finanzamt und der entsprechenden Aufsichtsbehörde ist in jedem Fall erforderlich.

Notwendig ist in jedem Fall ein Abwägen zwischen den Kosten für eine Waldbewertung und der angestrebten Genauigkeit.

Zu einer weiteren Variante über einen Bestandeserwartungswert mit Hilfe des Alterswertfaktorenverfahrens nach der BLUME'schen Formel, die in RP zur Anwendung kommt (z.B. Kommune Morbach) siehe DREISENROTH et al. (2005).

6 Leitfragen zu Forstbetrieben in „besonderen“ Rechtsformen

Teilstandardisierte Fragen Teil 1

I. Allgemeine Kenndaten:

Name und Bundesland der Kommune:

Einwohnerzahl:

Wirtschaftsfläche:

Jahreseinschlag:

Baumartenzusammensetzung:

Vorrat:

II. Fragen zum Betrieb:

- 1) Rechtsform und Name des Betriebs:
- 2) Seit wann wird der Forstbetrieb in dieser Rechtsform geführt?
- 3) Wird der Betrieb im Querverbund mit anderen Betrieben geführt?
 - Wenn ja, mit welchen:
 - Wie ist dessen organisatorischer Aufbau?
- 4) Wie wird der Betrieb geleitet (Zusammensetzung, Ausbildung, Beamtenstatus / Anstellungsverhältnis / Dienstleistungsverhältnis; ist ein Forstamt beteiligt?)
- 5) Wie ist der Werksausschuss / Beirat o.ä. zusammengesetzt (bitte auch die Sachkundigkeit der Mitglieder angeben)?
 - Beschließender Charakter (sonst nur beratender Charakter)
- 6) Ist der Forstbetrieb zertifiziert?
 - Wenn ja, nach welchem Zertifikat?
 - Besteht ein Bürgerpartizipationsprozess (Agenda 21) mit Einfluss auf den Wald?
- 7) Wer führt die Forsteinrichtung durch?
- 8) Sind Sie Mitglied einer FBG oder sonstigen Vereinigung?
 - Wenn ja, in welcher?

Problemzentrische Leitfragen

III. Hintergründe und Einschätzungen

- 1) Gibt es offiziell definierte Ziele für Ihren Forstbetrieb?
- Wenn ja, welche?
- 2) Inwiefern hatte/ hat der Wechsel der Organisationsform/ Betriebsleitung Einfluss auf die Zielerreichung?
- 3) Welche Hintergründe haben zu der Entscheidung geführt, die Rechtsform zu wechseln?
- Wer hat die Änderung angeregt?
- 4) Welche Ziele wurden mit der Änderung angestrebt?
- 5) Wie beurteilen Sie die Zielerreichung?
- 6) Welche Aspekte galt es bei der Umstellung besonders zu berücksichtigen?
[- Welche Probleme sind bei der Umstellung bzw. seit der Umstellung aufgetreten?]
- 7) Welche Vorteile sehen Sie innerhalb ihres Betriebes im Vergleich zur vorherigen Rechtsform?
- Welche Nachteile?
- 8) Hat sich der Reinertrag seit dem Rechtsformwechsel verändert bzw. ist eine Tendenz zu erkennen?
- Wenn ja, inwiefern?
- Wenn ja, welches sind Ihrer Meinung nach die Gründe dafür?
- 9) Haben Sie weitere Anmerkungen zu Ihrem Betrieb?

Teilstandardisierte Fragen Teil 2

IV. Rechnungswesen

- 1) Wenden Sie die doppelte Buchführung an (seit wann)?
- Wendet die Kommune allgemein die Doppik an?
(- Welche Software nutzen Sie? Sind Schnittstellen zu anderen Bereichen vorhanden?)
- 2) Werden die Waldbestände bilanziert?
- Wenn, ja wie erfolgt dies?
- Werden die Waldwege bilanziert?

- Wie wurden diese bewertet?
- Werden Rückstellungen für die Waldwege gebildet?
- 3) Führen Sie eine Kosten- und Leistungsrechnung durch?
 - Wenn ja, in welchem Umfang (Vollkostenrechnung)?
- 4) Werden Produkte gebildet?
- 5) Wie erfolgt die Leistungsabrechnung zwischen Betrieb und Gemeinde?

7 Ausfindig gemachte Betriebe in alternativen Organisationsstrukturen

Eigenbetriebe:

1. Eigenbetrieb „Waldeckische Domanalverwaltung“ in Hessen

- Eigenbetrieb des Landkreises Waldeck-Frankenberg
- 18.500 ha⁹⁴⁸
- seit 1942
- ist nach der Kommunalisierung des Liegenschaftsvermögens im Jahre 1929 aus einem Zweckverband der waldeckischen Gemeinden entstanden
- Direktor:⁹⁴⁹ Beamter des höheren Dienstes (Stellvertreter: Angestellter, Sozialwissenschaftler sowie ehem. Personalreferent eines Industriebetriebs); vollzieht die Holzkaufverträge als Verkäufer, die durch die Forstämter vorbereitet werden (direkte Einbringung bei wesentlichen Verhandlungen); Anstellung der Waldarbeiter beim EB; stellt Sachmittel und Maschinen zur Verfügung; forsttechnische Leitung: liegt bei 2 Forstämtern
- Waldbestände werden bilanziert

2. Eigenbetrieb „Stadtwald Bad Pyrmont“ in Niedersachsen

- 2.100 ha
- seit 1973
- rein forstlich

⁹⁴⁸ Baumbestandsfläche

⁹⁴⁹ Es wird für die Leitung des Eigenbetriebs im Folgenden durchgehend der Begriff Werkleitung verwendet, auch wenn beispielsweise in Baden-Württemberg im Eigenbetriebsgesetz der Begriff Betriebsleitung verwendet wird. Dies erfolgt zum einen, um eine Vergleichbarkeit zu vereinfachen und zum anderen um die Abgrenzung zur forsttechnischen Betriebsleitung zu verdeutlichen.

- kaufmännische und technische Werkleitung: Beamter des gehobenen Dienstes (Ausnahmegenehmigung für kaufmännischen Bereich: sehr beschränkt, Waldbestände werden demnach auch nicht bilanziert)

3. Eigenbetrieb „Forstbetrieb der Gemeinde Blankenheim“ in Nordrhein-Westfalen

- 4.229 ha
- seit 01.10.1976
- rein forstlich
- kaufmännische Werkleitung: angestellter Verwaltungsfachwirt; technische Werkleitung: kommunaler Beamter des gehobenen Dienstes
- Waldbestände werden bilanziert

4. Eigenbetrieb „Technische Betriebe Offenburg“ in Baden-Württemberg

- 2.292 ha
- seit 01.04.1995
- Forst im Querverbund mit 9 anderen Eben geführt (z.B. Bauhof, Garten, Friedhöfe, Gebäudereinigung, Bäder, Parkhäuser)
- kaufmännische Werkleitung: Diplom-Betriebswirt (schließt auch die Verträge ab), technische Leitung: kommunaler Angestellter mit der Befähigung zum gehobenen Dienst; forsttechnische Leitung liegt theoretisch (per Gesetz) beim staatlichen Forstamt
- Waldbestände nicht bilanziert

5. „Eigenbetrieb Forst“ der Gemeinde Neuried in Baden-Württemberg

- ca. 900 ha
- seit 01.01.2000
- rein forstlich
- kaufmännische und technische Werkleitung: kommunaler Beamter des gehobenen Dienstes (geführt mit Kameralistik); forsttechnische Leitung liegt (per Gesetz) beim staatlichen Forstamt

- Waldbestände werden nicht bilanziert

6. „Eigenbetrieb Wald“ der Stadt Wertheim in Baden-Württemberg

- 1.526 ha
- seit 01.01.2001
- rein forstlich
- allgem. Werkleitung (nichttechnischer gehobener Verwaltungsdienst); forsttechnische Leitung und Beförderung durch das staatliche Forstamt
- Waldbestände werden bilanziert

7. „Kreisforsten Herzogtum Lauenburg“ in Schleswig-Holstein

- Wald des Kreises Herzogtum Lauenburg
- 9.200 ha
- seit 01.01.2006
- rein forstlich
- kaufmännische und technische Werkleitung: kommunaler Beamter des höheren Dienstes
- Waldbestände werden bilanziert

Eigenbetriebsähnliche Einrichtungen:

8. „Vermögensbetrieb der Stadt Solingen“ (VBS) in Nordrhein-Westfalen

- 1.112 ha
- seit 01.01.1997 Forst mit eingebunden
- Forst im Querverbund:
VBS (Bewirtschaftung der städtischen Immobilien) hat zwei zentrale Bereiche „Kaufmännische Funktionen“ und „Liegenschaften“ sowie zwei Geschäftsparten „Gebäude“ und „Straßen- und Grünflächen“. Die Sparte „Straßen- und Grünflächen“ hat sieben Abteilungen, darunter „Forstwirtschaft und Biotop“ (insgesamt mit Werkleitung: Dreistufigkeit)
- Abteilung „Forstwirtschaft und Biotop“ wird von einem kommunalen Beamten des gehobenen Dienstes geleitet

- Waldbestände werden nicht bilanziert

9. „Mülheimer Grün und Wald“ Mülheim an der Ruhr in Nordrhein-Westfalen

- 1010 ha
- seit 01.01.1998
- Forst im Querverbund mit Friedhof, Garten- und Landschaftsbau, Planen und Bauen, Technik und Unterhaltung
- technische Werkleitung: kommunaler Beamter des höheren Dienstes; Stabstelle Rechnungswesen
- Waldbestände werden nicht bilanziert

10. „Technische Betriebe Velbert“ in Nordrhein-Westfalen⁹⁵⁰

- ca. 600 ha
- seit 01.01.1998
- Forst im Querverbund:
„Technische Betriebe Velbert“ hat zwei Geschäftsbereiche (GB) „Grünflächen“ und „Straßen, Abfall und Kanal“; Der GB „Grünflächen“ ist gegliedert in die Sachgebiete: „Spielplätze, Tiergehege“, „Bauen und Planen“, „Grünflächenpflege“, „Friedhof“ und „Forst“
- GB „Grünflächen“ wird von einem Beamten des höheren Dienstes (ehem. Forstamtsleiter) geleitet; eigenständige kaufmännische Abteilung
- Waldbestände werden bilanziert

11. „RVR Ruhr Grün“ Regionalverband Ruhr in Nordrhein-Westfalen

- Kommunaler Zusammenschluss seit 1920
- 13.200 ha + 1.300 ha betreut
- seit 01.01.2001

⁹⁵⁰ Die „Technische Betriebe Velbert“ sollen zum 01.01.2007 in eine Anstalt des öffentlichen Rechts überführt werden.d

- Forst im Querverbund mit Landschaftspark, Freiflächen und Ökomanagement (Naturschutzgebiete)
- Werkleitung: kommunaler Beamter des höheren Dienstes (2 Beamte des höheren Dienstes: Leitung und Stellvertretung, im Prinzip wie zwei Forstämter geführt)
- Waldbestände werden nicht bilanziert

12. „Stadtforst Uelzen“ in Niedersachsen

- ca. 980 ha
- seit 01.01.2004
- rein forstlich
- technische Werkleitung: kommunaler Beamter des gehobenen Dienstes; zentraler kaufmännischer Bereich: Leistungen werden eingekauft
- Waldbestände werden bilanziert

Stiftung:

13. Privatrechtliche „Stadtwaldstiftung Laubach“ in Hessen

- 1.994 ha
- 26.04.1999
- rein forstlich
- seit 01.10.1999 per Dienstleistungsvertrag bewirtschaftet
- Stiftungsvorstand: Bürgermeister, Kämmerer, ein Stadtrat Kuratorium: 4 ehrenamtliche Mitglieder: 2 forstfachliche Experten, 1 Unternehmer, 1 Politiker
- Waldbestände werden nicht bilanziert

GmbH:

14. „Forst Service GmbH“ der Stadt Baden-Baden in Baden-Württemberg

- Städtisches Forstamt und Forstservice GmbH, d.h. die Waldarbeiter sind bei der Forstservice GmbH angestellt, die die Aufträge der Stadt (100%iger Anteilshalter) erfüllt.

- 7.500 ha
- Forstservice GmbH seit 01.01.1993
- rein forstlich
- Geschäftsführer ist gleichzeitig der Forstamtsleiter
- Waldbestände werden nicht bilanziert

15. „Rinntaler Wald GmbH“ in Rheinland-Pfalz

- Gemeinde ist 100%iger Anteilshalter
- 540 ha
- seit 01.10.2004
- rein forstlich
- Geschäftsführer ist gleichzeitig noch Beamter bei der Gemeinde
- Waldbestände werden nicht bilanziert

Verpachtung:

16. Beeskow in Brandenburg

- 500 ha
- seit 01.06.2003
- rein forstlich
- Regiebetrieb, Betriebsleitung erfolgt durch einen privaten Pächter, Diplomforstwirt
- Waldbestände werden nicht bilanziert

Betriebsleitung über Private:

Laubach (s.o. Stiftung)

17. Bad Orb in Hessen

- 2150 ha
- seit 01.01.05
- rein forstlich

- Regiebetrieb; Betriebsleitung erfolgt durch ein privates Unternehmen, Diplomforstwirt
- Waldbestände werden nicht bilanziert

18. Dillingen/Saar im Saarland

- 215 ha
- Seit 01.01.2000
- Regiebetrieb; Betriebsleitung erfolgt durch ein privates Unternehmen; Diplomforstwirt
- Waldbestände werden nicht bilanziert

Weitere Betriebe in einer alternativen Organisationsstruktur, die jedoch erst am Ende des Untersuchungszeitraumes in Erfahrung gebracht wurden und nicht mehr untersucht werden konnten, sind:

- Eigenbetriebsähnliche Einrichtung: Iserlohn
- Eigenbetrieb: Arnberg
- Eigenbetrieb: Winterberg
- Zweckverband: Kreis Paderborn

Weitere Bekannte:

- Zweckverband Willebadessen
- Eigenbetrieb Essen

8 Untercodes zu den explorativen Telefoninterviews

Obercodes	Untercodes "Voraussetzungen"	Genauerer	OF	PD
I(v) Möglichkeit, unterschiedliche klar definierte Ziele zu berücksichtigen => Ziele müssen definiert sein	6 verschiedenen Zielen innerhalb des Betriebs nachkommen können	Ziele sichern	x	x
	49 Zielgewichtung	Abwägung, Gemeinwohl vor/durch Erwerbswirtschaft	x	
	41 Zielabsprache	Orientierung (2f)		x
II(v) Beschaffenheit/Besonderheit der Ressource	13 Erhaltung des Waldvermögens	Wirtschaftsbasis, Wald als "Wert an sich", den Betrieb erhalten	x	x
	21 Transparenz des Vermögens	Eigenständigkeit der Bereiche	x	x(l)
	22 Ressourcenspezifische Besonderheiten berücksichtigen	Ausgangsgegebenheiten	x	
III(v) Individuelles Verhalten/Einstellung der Akteure	10 Individuelles Verhalten	Zuverlässigkeit, persönliche Einsatzbereitschaft, Innovativität	x	x
IV(vof) Eindeutige und feste Strukturen notwendig	30 eindeutige und feste Strukturen	Transparenz der Beziehungen/Abläufe, Leistungsabrechnung	x	
V(vof) Zwischenmenschliche Beziehung beachten	52 Atmosphäre zwischen der Betriebsleitung und der Kommune	Konfliktpotenziale minimieren (1f)	x	
VI(vof) Institutioneller Rahmen ist einzuhalten	61 Einschränkung durch staatlichen Rahmen		x	

Odercodes	Untercodes "Reorganisationsziele"	Genaueres	OF	PD
I(z) Konkurrenzfähigkeit am Markt	11 Marktvergleiche		x	
	39 wie Private aufstellen	Am Markt auftreten, erwerbswirtschaftliche Ausrichtung, monetäre Motivation, persönliche Flexibilität	x	x
	50 Kundenorientierung		x	
II(z) Kostenbewusstsein	12 Kostenbewusstsein	Kapazitätsauslastung, Mittelkoordination	x	
	59 Kaufmännisches Denken		x	
	7 Rationalisierungspotenziale	Kostensparnisse	x	x
III(z) Schnelle Handlungsfähigkeit	9 schnell reagieren können	kürzere Entscheidungswege	x	
	45 Minimierung von Bürokratie	administrative Schwerfälligkeit (2f)		x
IV(z) Transparentes Rechnungswesen	4 Transparenz der Kosten		x	
	21 Transparenz des Vermögens		x	x(l)
	55 finanzielle Transparenz		x	
	23 Transparenz der Produkte/Kostenträger/Abläufe		x	x(l)
V(z) Keine negative finanzielle Resultate	8 Verbesserung/Sicherung der monetären Situation		x	x(l)
	2 Überschüsse erwirtschaften	lukrativ	x	
VI(z) Mittelsicherheit im Betrieb	24 Mittelsicherheit		x	
VII(z) Motivation aller Mitarbeiter	5 Corporate Identity	Motivation	x	

Obercodes	Untercodes "Abwägungskriterien"	Genaueres	OF	PD
I(a) Individuelles Verhalten	10 Individuelles Verhalten	Zuverlässigkeit, persönliche Einsatzbereitschaft, Innovativität	x	x
	37 Eigeninteresse des Entscheiders		x	
	38 Eigeninteresse des Betriebsleiters		x	
II(a) Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten	14 Kontrolle	Transparenz des Geschehens, Transparenz des Handelns	x	x
	15 Steuerungsmöglichkeit		x	x(l)
III(a) Präsenz des Leiters in der Kommune	31 Präsenz des Leiters (örtliche Nähe)	Kenntnis des Betriebs, schnell vor Ort	x	x
IV(a) Umfeld	33 Ruf des Leiters		x	x
		Anpassungsnotwendigkeit	x	
V(a) Konkurrenzfähigkeit am Markt	60 Kosten-Nutzen Abwägung		x	
	59 Kaufmännisches Denken		x	
	39 wie Private aufstellen	Am Markt auftreten, erwerbswirtschaftliche Ausrichtung, monetäre Motivation, persönliche Flexibilität	x	x
	16 Kapazitätserweiterung durch Kooperation	Sparen, Marktmacht	x	
VI(a) Erhalt von Fördermitteln	43 Zuschüsse	Förderungen (2f)	x	x
VII(a) Möglichkeit unterschiedliche Ziele zu berücksichtigen	6 verschiedenen Zielen innerhalb des Betriebs nachkommen können	Ziele sichern	x	x
	41 klare Zieldefinition	Orientierung (2f)		x
	49 Zielgewichtung	Abwägung, Gemeinwohl vor/durch Erwerbswirtschaft	x	
VIII(al) Erhaltung des Waldvermögens	13 Erhaltung des Waldvermögens	Wirtschaftsbasis, Wald als "Wert an sich", den Betrieb erhalten	x	x(l)
	24 Mittelsicherheit		x	
IX(al) Außerbetriebliche Ziele	17 außerbetriebliche Gründe/Ziele		x	
	25 strategische Bedeutung		x	
	40 strategischer Zweck/denken	Strategische Strukturen	x	x(l)

X(al) Transparentes Rechnungswesen	4 Transparenz der Kosten		x	
	21 Transparenz des Vermögens	Eigenständigkeit der Bereiche	x	x(l)
	23 Transparenz der Produkte/Kostenträger/Abläufe		x	x(l)
	55 finanzielle Transparenz		x	
XI(aof) Mittel- und Handlungsflexibilität	1 Mittelflexibilität	a: finanziell, b: personell, c: sonstiges	x	
	3 Mittelfreiheit/Umsetzungsfreiheit im gegebenen Rahmen	Produktverantwortung; klare, eindeutige Kompetenzen, Verantwortung, Anpassungszeiträume geben	x	
	53 Mittelplanung	strategisches Planen	x	
	19 Freiheiten im operativen Geschäft	Unabhängigkeit	x	
	9 schnell reagieren können	kürzere Entscheidungswege	x	
XII(aof) Betriebskosten	18 Steuern		x	
XIII(aof) Erfahrungswerte aus anderen Fachbereichen	20 Erfahrungswerte		x	
XIV(aof) "Abstrakte" Kosten	26 Einrichtungskosten	Verwaltungskosten	x	
	51 Kontrollkosten		x	
XV(aof) Weitere Bindung an das öffentliche Recht	29 weitere Bindung an das öffentliche Recht		x	
XVI(aof) Eindeutige und feste Strukturen	32 Dienstleistungsverhältnis		x	
	30 eindeutige und feste Strukturen	Transparenz der Beziehungen/Abläufe, Leistungsabrechnung	x	
XVII(aof) Zuordnung der Kompetenz Ziele vorzugeben	36 Zielvorgabe Kompetenz		x	
XVIII(aof) Risikospiegelraum	47 Haftung		x	
	54 Risikobereitschaft		x	
XIV(aof) Verhältnis zwischen Kommune und Betriebsleitung	52 Atmosphäre zwischen der Betriebsleitung und der Kommune	Konfliktpotenziale minimieren (1f)	x	

Obercodes	Untercodes "zu beachten"	Genaueres	OF	PD
I(b) Individualität der beteiligten Personen	10 Individuelles Verhalten	Zuverlässigkeit, persönliche Einsatzbereitschaft, Innovativität	x	x
	37 Eigeninteresse des Entscheiders		x	
	38 Eigeninteresse des Betriebsleiters		x	
II(b) Außerbetriebliche Ziele	17 außerbetriebliche Gründe/Ziele		x	
	25 strategische Bedeutung		x	
III(b) Betriebskosten	18 Steuern		x	
IV(b) Ressourcen-spezifische Besonderheiten	22 Ressourcenspezifische Besonderheiten berücksichtigen	Ausgangsgegebenheiten	x	
V(b) "abstrakte" Kosten	26 Einrichtungskosten	Verwaltungskosten	x	
	51 Kontrollkosten		x	
VI(b) Möglichkeit der Partizipation von Bürgern und Verbänden	27 Partizipation von Bürgern/Verbänden		x	x(l)
VII(b) Zeitnahe Umsetzung	28 zeitnahe Umsetzung		x	
VIII(b) Umfeld	34 Umfeld im Wandel	Anpassungsnotwendigkeit	x	
	48 Marktlage		x	
IX(b) Außenwirkung der Kommune	35 Außendarstellung der Kommune	Marketingstrategie	x	
X(b) Expertenempfehlung	42 Unterstützung von außen (und innen)		x	
XI(b) Regelung der Vertretung	46 Vertretung		x	
XII(b) Verhältnis zwischen Kommune und Betriebsleitung	52 Atmosphäre zwischen der Betriebsleitung und der Kommune	Konfliktpotenziale minimieren (1f)	x	
XIII(b) Traditionelles Verständnis der Beteiligten	56 Tradition und "forstliche Gewöhnung"		x	
	57 gemeinschaftliches Selbstverständnis		x	
XIV(b) Mehrbelastung des Personals	58 Mehrbelastung des Personals		x	
XV(b) Institutionelle Rahmenbedingungen	61 Einschränkung durch staatlichen Rahmen		x	
	y strategisches Verhalten der Politik	in Verwaltungswegen stecken geblieben		
	z chronologisches, schrittweises Vorgehen			

Odercodes	Untercodes "Ziele"	Genauerer	OF	PD
I (zb) monetäre Ziele	02 Überschüsse erwirtschaften	Strategische Strukturen	x	x
II(zb) Sozialfunktionen	06 verschiedenen Ziele innerhalb des Betriebs nachkommen können	Ziele sichern, Sachziele, Zertifizierungsziele, Schutz- und Erholungsfunktionen, gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung, Prozessschutz, Erhaltung und Nutzung des Vermögens, naturnaher Waldbau, Landschaftspflege	x	x
	x Gemeinwohleistungen	Daseinsvorsorge dienen	x	
	49 Zielgewichtung	Abwägung, Gemeinwohl vor/durch Erwerbswirtschaft	x	
III(zb) Walderhaltung	13 Erhaltung des Waldvermögens	Wirtschaftsbasis, Wald als "Wert an sich", den Betrieb erhalten	x	x
IV(zb) Politische und sonstige Ziele	40 strategischer Zweck/denken	Strategische Strukturen	x	x(!)
	17 außerbetriebliche Gründe/Ziele		x	

9 **Verwendete Fachwörter: (sinngemäÙe) „Übersetzungen“**

Adverse selection	Adverse Selektion
Access	Betretungsrecht
Agency Theory	Agencytheorie
Agents	Agenten
Alienation	VeräuÙerungsrecht von Verfügungsrechten
Attenuation	Verdünnung
Bounded rationality	Beschränkte Rationalität
Common-pool resource	Gemeinsam genutzte Ressourcen
Common property regime	Gemeinschaftliches Regime der Verfügungsrechte
Dedicated assets	Zweckgebundene Sachwerte
Economies of scale	Verbundsvorteile
Economies of scope	Größenvorteile
Ex ante	Vor Vertragsabschluss
Exclusion	= Exclusion
Ex post	Nach Vertragsabschluss
First best solution	Beste Lösung
Governance structure	Kontrollstrukturen sowie Beherrschungs- und Überwachungssysteme
Hidden action	Verstecktes Handeln
Hidden information	Versteckte Information
Hidden intention	Versteckte Absicht

Hierarchy	Hierarchie, Unternehmung
Hold up	Raubüberfall
Human asset specificity	Humankapitalspezifität
Hybrid	Kooperation
Implicit contracts	Implizite Verträge
Implementation	Ausführung beschlossener Entscheidungen
Initiation	Unterbreitung von Vorschlägen
Institutional environment	Institutionelle Umwelt
Institutions of governance	Kontrollstrukturen
Management	Recht die Ressource zu regulieren
Monitoring	Kontrolle der Ausführung
Moral hazard	Moralisches Risiko
New institutional economics (NIE)	Neue Institutionenökonomik
Net-agency cost	Net-Agency Kosten
Open access	Allgemeine Zugänglichkeit
Physical asset specificity	Sachkapitalspezifität
Performance	= Performance
Policy making	= Policy making
Principal	Prinzipal
Property rights	Verfügungsrechte
Property Rights Theory	Theorie der Verfügungsrechte
Ratification	Vorschlagsauswahl
Rent seeking	Rentenstreben
Resource allocation and employment	Ressourcenallokation
Second best solution	Zweitbeste Lösung
Set-up costs	Einrichtungskosten

Site specificity	Standortspezifität
Social embeddedness	Gesellschaftliche Einbettung
Sunk cost	Versunkene Kosten
Trade-off Beziehung	Zielkonflikt kompensierendes Tauschen
Transaction-Cost Economics	Transaktionskostentheorie
Withdrawal	Recht Produkte der Ressource zunutzen

10 Themenbereiche

Den Komponenten zugeordnete Themenbereiche:

	Themenbereiche	Komponenten	hinzugekommen
1	Ziele	ZK	
2	Zuordnung von Rechten	eE	VVR, kE, fE
3	Harte Eigentumssurrogate	MES, MA	
4	Organisationskosten	PkO, BE, AK, B, vW	
5	Steuerung	Info, Org, ExP, VR	(ZK)
6	Weiche Eigentumssurrogate	WO, WOk, V	
7	Signale	Si, SdV	
8	Produktionsallokation	GE, VE, Fö	
9	Situationsvariablen	EW, HI, RU	
10	Einflussfaktoren	HH, UR, SB, Mess, Tatmos	

11 Zielvereinbarung kommunaler Forstbetrieb XY

1. Der Abschlussbericht des Vorjahres mit Leistungsbericht liegt bis zum 31.03. des Folgejahres vor.
2. Der Bericht über die Jagd, einschl. der Ergebnisse der Jagdpächter über die Abschussquoten, liegt bis zum 31.04. des Jahres vor.
3. Es findet mindestens ein Mal im Jahr ein Gespräch über die Ausführung der Jagd statt. Der Dezernent wird rechtzeitig über den Termin und die Tagesordnung sowie die Gesprächsergebnisse unterrichtet.
4. Der Quartalsbericht für die Zeit vom 01.01. bis 31.03. des Jahres liegt komplett vor den Sommerferien vor.
5. Der Halbjahresbericht vom 01.01. bis 30.06. des Jahres liegt komplett bis zum 31.08. des Jahres vor.
6. Der Wirtschaftsplan ist komplett bis zum 31.10. des Jahres zu erstellen.
7. Die Sitzung des Werksausschusses zum Wirtschaftsplan findet vor dem 10.11. des Jahres statt.
8. Die Einladungen zu den Werksausschusssitzungen werden fristgerecht mit allen Vorlagen verschickt.

Die Protokolle werden innerhalb von 14 Tagen nach der Sitzung erstellt und an die Mitglieder des Ausschusses verschickt.

12 Quellen zu Tabelle 6

Land	Kommunal (höh. Dienst)	Kommunal (gehobener Dienst)	Staatlich	Privat	über FBG
BW	Mündl. Mitteilung, MLR Referat 52, 31.10.2005		Mündl. Mitteilung RP Tübingen, am 16. Januar 2006		Mündl. Mitteilung, MLR Referat 52, 31.10.2005
BY	Übersicht des Bayerischen Städtetags vom 25.03.1997, teilweise aktualisiert am 21.10.2003	Übersicht des Bayerischen Städtetags vom 25.03.1997, teilweise aktualisiert am 21.10.2003		eigene Recherche	
BB	Umfrage des Ministeriums für diese Arbeit, Rücklaufquote 26,3 % 25.01.2006	Umfrage des Ministeriums, Rücklaufquote 26,3 % 25.01.2006	nach DERR 2003 S. 32 f. (nach Landesforstanstalt Eberswalde Stand 01.2004)	Umfrage des Ministeriums, Rücklaufquote 26,3 % 25.01.2006	Umfrage des Ministeriums, Rücklaufquote 26,3 % 25.01.2006
HE	Mündl. Mitteilung WBV 04.05.05	Mündl. Mitteilung WBV 04.05.05	Mündl. Mitteilung WBV 04.05.05	Mündl. Mitteilung WBV 04.05.05	
MV	Mündl. Mitteilung 13.05.05				
NI	Mündl. Mitteilung, Gruppe Kommunalwald NI, 30.01.06	Mündl. Mitteilung, Gruppe Kommunalwald NI, 30.01.06	Mündl. Mitteilung, Gruppe Kommunalwald NI, 30.01.06	Mündl. Mitteilung, Gruppe Kommunalwald NI, 30.01.06	Mündl. Mitteilung, Gruppe Kommunalwald NI, 30.01.06
NW	Umfrage Waldbesitzerverband für diese Arbeit, Rücklaufquote 45,7 % 06.2006	Umfrage Waldbesitzerverband für diese Arbeit, Rücklaufquote 45,7 % 06.2006	Umfrage Waldbesitzerverband für diese Arbeit, Rücklaufquote 45,7 % 06.2006	Umfrage Waldbesitzerverband für diese Arbeit, Rücklaufquote 45,7 % 06.2006	Umfrage Waldbesitzerverband für diese Arbeit, Rücklaufquote 45,7 % 06.2006
RP	Mündl. Mitteilung Ministerium 30.01.06		Mündl. Mitteilung Ministerium 30.01.06		
SL	Schriftl. Mitteilung Saarforst Forstplanung 31.01.06	Schriftl. Mitteilung Saarforst Forstplanung 31.01.06	Schriftl. Mitteilung Saarforst Forstplanung 31.01.06	Schriftl. Mitteilung Saarforst Forstplanung 31.01.06	Mündl. Mitteilung AG Komm. Förster 27.01.06
ST			Liste „Ständige Betreuung“ ST, 28.11.2005	Schriftl. Mitteilung Ministerium 16.01.2006	Schriftl. Mitteilung Ministerium 16.01.2006
SN	Schriftl. Mitteilung Landesforstpräsidium 30.01.2006		Schriftl. Mitteilung Landesforstpräsidium 30.01.2006		Schriftl. Mitteilung Landesforstpräsidium 30.01.2006
SH	Mündl. Mitteilung Abteilung Forstwirtschaft LWK, 25.01.06	Mündl. Mitteilung Abteilung Forstwirtschaft LWK, 25.01.06	Mündl. Mitteilung Landesforstverwaltung, 27.01.06	Mündl. Mitteilung Abteilung Forstwirtschaft LWK, 25.01.06	Mündl. Mitteilung, Landesforstverwaltung, 27.01.06
TH	Schriftl. Mitteilung Ministerium 02.02.2006		Schriftl. Mitteilung Ministerium 02.02.2006		