

Anschrift des Autors:
apl. Prof. Dr. Thorsten Franz
Steiler Berg 1
06114 Halle (Saale)

E-Mail des Autors:
tfranz@hs-harz.de

1. Auflage September 2010

Verlag Kessel
Eifelweg 37
53424 Remagen-Oberwinter
Tel.: 02228-493
Fax: 01212-512382426
E-Mail: nkessel@web.de

ISBN: 978-3-941300-34-7

Forstverwaltungssysteme

von

apl. Prof. Dr. iur. habil. Thorsten Franz
Halle/Saale

Inhaltsverzeichnis

A. <i>Einführung in das Thema</i>	9
I. Zur Situation der Forstverwaltung	9
II. Erkenntnisinteresse und Methoden.....	14
III. Begriffsklärungen.....	18
1. Forst	19
2. Forstverwaltung.....	22
3. Forstverwaltungssystem	26
4. Systemwandel	28
B. <i>Forstverwaltungssysteme</i>	31
I. Von den forestarii zum Forstamtssystem	31
1. Spätantike.....	33
2. Frühes Mittelalter	35
3. Hoch- und Spätmittelalter	40
4. Neuzeit bis Vormärz	54
5. Werden des modernen Staates	109
6. Weimarer Republik und Nationalsozialismus (1918-1945).....	123
7. Vom Zusammenbruch im Jahre 1945 bis zur Deutschen Einheit.....	132
II. Jüngere Forstreformen.....	154
1. Bundesforstverwaltung	155
2. Landesforstverwaltungen	156
3. Gleichartige Ziele trotz verschiedener Wege.....	184
4. Steuerung des Systemwandels der Gegenwart	211
III. Gründe des Wandels	247
1. Verwaltungswissenschaftliche Theorie des Wandels als Desiderat	247
2. Begriffsverständnis	250
3. Dimensionen des Wandels	251
IV. Ziele und Aufgaben	267
1. Systemziele	267
2. Erfassung und Systematisierung gegenwärtiger Aufgaben.....	274
3. Öffentliches Waldeigentum als Vorfrage der Aufgabenkritik	294
4. Aufgabenkritik.....	308
V. Gestaltungsoptionen	327
1. Gestaltung der Aufbauorganisation.....	328
2. Gestaltung der Ablauforganisation.....	376
3. Ressourcenbezogene Maßnahmen zur Effizienzsteigerung.....	388
3. Flankierende Maßnahmen	408

<i>C. Systemevaluation</i>	414
I. Grundfragen der Wirkungsforschung.....	414
1. Wirkungsanalyse als disziplinübergreifende Aufgabe	414
2. Bedeutung von System- bzw. Reformzielen für die Analyse	416
3. Zeitliche Dimension der Wirkungsanalyse.....	418
II. Wirksamkeitsbedingungen von Forstverwaltungssystemen.....	419
1. Äußere Bedingungen der Wirksamkeit.....	419
2. Bedingungen der Bewusstseinssebene.....	421
3. Messung der Wirksamkeit	440
III. Wirtschaftlichkeit von Forstreformen.....	442
1. Kostenermittlung.....	442
2. Nutzenbewertung	444
3. Verhältnis von Kosten und Nutzen	450
4. Vergleichsgrößen.....	451
IV. Zielrelevante Nebeneffekte.....	454
1. Auswirkungen auf das Forstpersonal	454
2. Auswirkungen auf den Wald	466
4. Weitere Nebeneffekte.....	470
V. Nicht zielrelevante Wirkungen	474
1. Politikwissenschaftliche Dimension	474
2. Soziologische Dimension	474
3. Ökonomische Dimension.....	476
VI. Rechtmäßigkeit und weitere Maßstäbe.....	477
<i>D. Revierleiterstudie</i>	479
I. Problemformulierung.....	479
1. Untersuchungsgegenstand.....	480
2. Forschungsansatz	480
3. Hypothesen	481
II. Feldphase.....	483
1. Operationalisierung durch Indikatorensummation	483
2. Gestaltung des Fragebogens im Einzelnen.....	487
3. Rücklauf/Antworten	496
4. Sonstige Reaktionen	497
III. Auswertung der Ergebnisse	499
1. Auswertung Hessen	499
2. Auswertung Sachsen-Anhalt.....	501
3. Vergleich der Länder – Gemeinsamkeiten und Unterschiede	503
4. Sich aufdrängende weitere Fragen.....	508

<i>E. Zusammenfassung: Zehn Thesen zur Forstverwaltung</i>	510
<i>Übersicht zu den Anhängen</i>	513
<i>Anhang I: Bibliografie zur Forstverwaltung</i>	514
<i>A. Forstverwaltungsorganisation</i>	516
II. Landesliteratur.....	523
1. Baden-Württemberg	523
2. Bayern	523
3. Brandenburg.....	525
4. Hessen.....	525
5. Mecklenburg-Vorpommern	526
6. Niedersachsen.....	526
7. Nordrhein-Westfalen	528
8. Rheinland-Pfalz	528
9. Saarland.....	529
10. Sachsen.....	529
11. Sachsen-Anhalt	529
12. Thüringen.....	530
<i>B. Forstverwaltungspolitik</i>	531
<i>C. Forstverwaltungsrecht</i>	539
<i>D. Forstverwaltungsökonomie</i>	545
<i>E. Forstverwaltungsgeschichte</i>	548
I. Allgemeine (gebietsübergreifende) Darstellungen.....	548
II. Gebiet des heutigen Bundeslandes Baden-Württemberg.....	556
III. Gebiet des heutigen Bundeslandes Bayern.....	560
IV. Gebiet der heutigen Bundesländer Berlin und Brandenburg	564
V. Gebiet des heutigen Bundeslandes Hessen	566
VI. Gebiet des heutigen Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern.....	568
VII. Gebiet des heutigen Bundeslandes Niedersachsen	569
VIII. Gebiet des heutigen Bundeslandes Nordrhein-Westfalen.....	570
IX. Gebiet des heutigen Bundeslandes Rheinland-Pfalz	571

X.	Gebiet des heutigen Bundeslandes Sachsen (DDR-Geschichte s. dort).....	573
XI.	Gebiet des heutigen Bundeslandes Sachsen-Anhalt	573
XII.	Gebiet des heutigen Bundeslandes Schleswig-Holstein.....	574
XIII.	Gebiet des heutigen Bundeslandes Thüringen	574
XIV.	DDR	575
XV.	Forst- und Forstverwaltungsgeschichte im Übrigen.....	576
<i>F.</i>	<i>Ausländische Forstverwaltung</i>	<i>577</i>
I.	Österreich.....	577
II.	Forstverwaltung sonstiger Länder.....	577
	<i>Anhang II: Aufgabenbereiche der Forstverwaltung</i>	<i>580</i>
	<i>Anhang III: Organigramme von Forstverwaltungen</i>	<i>618</i>
	Bundesforstverwaltung.....	619
	Baden-Württembergische Forstverwaltung	620
	Bayerische Forstverwaltung	621
	Brandenburgische Forstverwaltung.....	622
	Hessische Forstverwaltung.....	623
	Mecklenburg-Vorpommersche Forstverwaltung	624
	Niedersächsische Forstverwaltung	625
	Nordrhein-Westfälische Forstverwaltung	626
	Rheinland-Pfälzische Forstverwaltung.....	627
	Saarländische Forstverwaltung.....	628
	Sächsische Forstverwaltung	629
	Sachsen-Anhaltinische Forstverwaltung.....	630
	Schleswig-Holsteinische Forstverwaltung	631
	Thüringische Forstverwaltung	632
	Traditionelles Forstverwaltungssystem	633
	Nationalparkverwaltung Harz	634
	<i>Anhang IV: Schaubilder zur Forstverwaltungslehre</i>	<i>635</i>
	Herkömmliche Begriffe von Forstverwaltung	636
	Eigene Nominaldefinition von Forstverwaltung	637

„Forstverwaltungswissenschaft“ (als potenziell eigenständige Disziplin).....	638
Sachgebiete einer „Forstverwaltungswissenschaft“	639
Epochen der Forstverwaltungsgeschichte.....	640
Entwicklungslinien der Forstverwaltung.....	641
Parameter des Wandels.....	642
Gründe des Wandels von Forstverwaltungssystemen	643
Wandel des Selbstverständnisses des Försters	644
Forstbeamtenmentalität	645
Systematisierung der Aufgaben der Forstverwaltung.....	646
Forstpolitische Aufgaben	647
Forsthoheitliche Aufgaben.....	648
Forstbetriebliche Aufgaben	649
Förderung privater Forstwirtschaft	650
Förderung der Schutz- und Erholungsfunktion	651
Aufgabengebiet Wissenstransfers	652
Eigenverwaltung „nach innen gerichtete Verwaltung“	653
Gestaltungsalternativen staatlicher Forstwirtschaft.....	654
Organisationsalternativen – forstbetriebliche Aufgaben	655
Eigentum am Wald § 3 BWaldG.....	656
Typologie	657
Akteure europäischer Forstpolitik.....	658
Nicht-staatliche nationale forstpolit. Akteure	659
Integriertes Kommunalisierungs-, Privatisierungs- und Nutzungsaufgabekonzept	660
Vorteile einer Kommunalisierung.....	661
Nachteile und Risiken einer Staatswaldprivatisierung.....	662
Spezifika der Evaluation von Forstverwaltungssystemen bzw. -reformen	663
<i>Anhang V: Muster des Fragenszettels der Revierleiterbefragung.....</i>	<i>664</i>
<i>Anhang VI: Anmerkungen von Revierleitern.....</i>	<i>666</i>
<i>Literaturverzeichnis</i>	<i>673</i>
<i>Stichwortverzeichnis</i>	<i>691</i>

A. Einführung in das Thema

I. Zur Situation der Forstverwaltung

Die Strukturen deutscher Forstverwaltung waren bis in die achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts von einer langen Phase der Kontinuität geprägt. Eine Ende der neunziger Jahre einsetzende, die Ökonomisierung fokussierende Reformwelle veränderte die staatlichen Forstverwaltungen grundlegend. Die Veränderungen haben daran erinnert, dass auch Forstverwaltungssysteme einem ständigen Wandel unterliegen.

Die jüngeren Forstverwaltungsreformen stehen zwar im Zusammenhang mit dem gegenwärtigen allgemeinen Reformprozess, sind aber zugleich Reaktion auf eine abnehmende Bedeutung der deutschen Forstwirtschaft.¹ Ihre Rentabilität war seit vielen Jahren gesunken,² ihr Anteil am Bruttosozialprodukt hatte beständig abgenommen³ und die Zahl der in der Forstwirtschaft Beschäftigten hatte sich stetig verringert.⁴ Mit dieser Entwicklung geht naturgemäß ein Bedeutungsrückgang staatlicher Forstverwaltung einher. Der Bedeutungsrückgang wird indiziert durch die Verringerung der Zahl der Forstämter und Forstreviere bzw. der Überführung von Forstämtern in die Regel- und nicht-forstspezifische Sonderverwaltungen sowie in einem hohen Personalabbau.⁵ Ähnlich indiziellen Charakter hat das Verschwinden des Forstwesens

¹ Vgl. hierzu etwa *Fischbach-Einhoff*, Die politische Positionierung der Forstverwaltungen, S. 2 ff., passim. Dieser Zusammenhang wird von vielen Forstleuten schmerzlich empfunden. Sie erblicken in den Forstverwaltungsreformen mitunter gar den „Untergang der deutschen Forstwirtschaft“ (so *Uthoff*, AFZ/Der Wald 2005, S. 7).

² Die Ertragslage der deutschen Forstwirtschaft ist nicht erst in jüngster Zeit, sondern seit langem kritisch. Der Holzpreis stand nie in einem angemessenen Verhältnis zum Zeitaufwand für die Bewirtschaftung (*W. Mantel*, Wald und Forst, S. 45). So geriet etwa die Landesforstverwaltung Niedersachsens bereits im Jahre 1962 in die Verlustzone (*Janßen*, Forst und Holz 2005, S. 268). Die Situation hatte sich aber fortlaufend verschärft, so dass der deutsche Forstwirtschaftsrat in einer Pressemitteilung aus dem Februar 2001 (AFZ/Der Wald 2001, S. 292) von der bislang größten Existenzkrise der Forstwirtschaft seit 200 Jahren Forstwirtschaft sprach (vgl. kritisch zu dieser Aussage *Gerst*, AFZ/Der Wald 2005, S. 9).

³ Zur wirtschaftlichen Problemlage der deutschen Forstwirtschaft s. *Köpf*, Forstpolitik, S. 67 ff.

⁴ So wurde im gesamten öffentlichen Dienst in den Jahren 1991 bis 2002 ca. 29 Prozent des Personals abgebaut – vgl. *Derlien/Frank*, Die Verwaltung 37 (2004), S. 324.

⁵ Zum Personalabbau s. Teil B. II. sowie *Fischbach-Einhoff*, Die politische Positionierung der Forstverwaltungen, S. 3.

aus Ministeriumsbezeichnungen.⁶ So wurde etwa das „Bundesministerium für Landwirtschaft, Forsten und Ernährung“ in „Bundesministerium für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Ernährung“ umbenannt. Nur noch wenige Bundesländer verfügen über Ministerien, in deren Bezeichnung das Forstwesen genannt wird. So wurde etwa im Land Sachsen-Anhalt aus dem ehemaligen „Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten“ das „Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt“ geformt. Der Bedeutungsrückgang drückt sich darüber hinaus im Abbau forstrechtlicher Genehmigungs- und Zustimmungserfordernisse aus.⁷ Hinzu treten zahlreiche weitere Indikatoren wie die geringe Zahl von Buchveröffentlichungen zum öffentlichen Forstrecht,⁸ während die Veröffentlichungszahlen in anderen Bereichen des Besonderen Verwaltungsrechts sprunghaft anstiegen.

Hintergrund dieses Bedeutungsverlustes der nationalen Forstwirtschaft ist weniger der sinkende Personalbedarf infolge der Maschinerisierung (Motorsäge zu Beginn und Harvester zum Ende des 20. Jahrhunderts),⁹ sondern, dass die heimische Forstwirtschaft unter dem Druck eines globalisierten Holzmarktes steht.¹⁰ Die Weltholzmarktpreise sind im Hinblick auf das nationale Kostenniveau sehr niedrig und bewirken, dass in Deutschland produziertes Holz relativ „teuer“ ist. In der Folge wird „Billigholz“ importiert. Dieses Niedrigpreisholz wird oft unter den Bedingungen eines Sozial- und Umweltdumpings bis hin zu Ausbeutung und Raubbau (z.B. Indonesien), zumindest aber unter niedrigeren Sozial- und Umweltstandards (z.B. Russland) produziert.¹¹ Ursachen sind aber mitunter auch andernorts günstigere sonstige Produktionsbedingungen, wie dies etwa in den nachhaltig wirtschaftenden Ländern Finnland

⁶ Nur noch in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz taucht in einer Ministeriumsbezeichnung der Begriff „Forsten“ auf.

⁷ Insoweit dürfte verwaltungspolitischer Hintergrund indes auch sein, dass man die Forstverwaltung als „zu wenig flexibel bzw. als „Verhinderer“ betrachtet, welche eine wirtschaftliche Entwicklung behindert.

⁸ Während der Blüte der Forstwirtschaft um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert erschienen zahlreiche forstrechtliche Werke. Vorhanden waren u.a. rechtsgebietsübergreifende Darstellungen als Arbeitshilfe für Forstmänner: vgl. etwa *Dickel*, Das deutsche bürgerliche Recht für Forstmänner, 1900; *Ziebart*, Forstrecht, Institutionen des preußischen und deutschen Civilrechts, Verwaltungsrechts, Strafrechts, Prozeßrechts, 1889. Zuvor bereits: *Rasch*, Forst- und Jagdbuch, ein praktisches Handbuch für Forstbeamte; enth. das Ganze d. Forstverwaltung u. des Jagdbetr., nebst allen darauf bezügl. gesetzl. Bestimmungen, Berlin 1858; später etwa: Völker-, Polizei- und Rechtskunde für Forstbeamte. Ein Lehrbuch für die Forstbeamten im Staats-, Gemeinde- und Privatdienst in ihrer Eigenschaft als Forst-, Jagd- und Fischereipolizeibeamte und Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft sowie ein Handbuch für Waldbesitzer, Forst- und Jagdberechtigte, Leipzig 1930.

⁹ Beim Harvester handelt es sich um eine Holzerntemaschine, die sämtliche Teilarbeiten der Holzernnte ausführen kann (Fällen, Entasten, Vermessen, Einschneiden, Zopfen und Ablegen). Man spricht daher auch von Vollerntemaschinen. Zumindest der Schwachholzernte in befahrbarem Gelände ist ihr Einsatz heute die Regel (vgl. die Angaben www.forstmodelle.de).

¹⁰ Vgl. etwa *Hostettler*, Forst und Holz 2006, S. 270.

¹¹ Man denke nur an die hohen Aufwendungen eines Forstbetriebes für die Berufsgenossenschaft und für Wasser- und Bodenverbände (vgl. etwa *Hillmann*, AFZ/Der Wald 2005, S. 1240: 7 bzw.

und Schweden der Fall ist, wo sehr großflächige Wälder¹² mit hohem Maschinisierungsgrad bewirtschaftet werden können.¹³ Die heimische Forstwirtschaft galt daher trotz des Waldreichtums einiger Bundesländer (vor allem Bayern und Baden-Württemberg, aber auch Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz)¹⁴ im internationalen Vergleich bislang nicht als konkurrenzfähig. Es schien sogar nicht übertrieben, von der schwierigsten wirtschaftlichen Situation in der Geschichte der deutschen Forstwirtschaft zu sprechen,¹⁵ zumal der Zuschussbedarf in den neunziger Jahren regelmäßig über 100 Euro pro Hektar betrug.¹⁶ Die deutsche Forstwirtschaft schien ohne staatliche Förderung nicht überlebensfähig. Hinzu trat die Verunsicherung der Forstwirtschaft über das Ausmaß möglicher Bewirtschaftungsbeschränkungen und -mehrkosten infolge der Umsetzung der sog. Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie.¹⁷

Der beschriebene Bedeutungsrückgang und die Schwierigkeiten der deutschen Forstwirtschaft dürfen aber nicht den Blick dafür verstellen, dass sich gegenwärtig ein erheblicher

5 Euro pro Hektar bei Erlösen von nur 24,50 - 47 Euro pro Hektar in den Jahren 2003-2004 in einem Beispielforstamt).

¹² Die Wälder dieser Staaten bedecken jeweils 67 % des Staatsgebietes und führen damit in Europa die Liste der walddreichsten Staaten an. Die Länder Spanien und Griechenland weisen zwar Waldanteile um 50 Prozent der Staatsfläche aus, jedoch sind die dortigen Wälder im Hinblick auf den nutzbaren Holzvorrat mit den skandinavischen Wäldern nicht vergleichbar. So hat etwa Österreich, als Land mit einem vergleichbaren Waldflächenanteil (47 %) klimatisch bedingt eine um vieles höhere Bedeutung als Holzproduzent.

¹³ Vgl. zur Frage der Konkurrenzfähigkeit der deutschen Forstwirtschaft auf dem europäischen Markt *Becker*, Die Forstwirtschaft auf dem Weg in den EG-Binnenmarkt, AFZ 44 (1989), Heft 7, S. 161-165; *Behrendt*, Einflüsse des Holzmarktes auf die Ertragslage der Forstwirtschaft in der Bundesrepublik. Eine Studie zur instrumentalen Bedeutung der Holzpreisstabilisierung, Diss. Göttingen 1989.

¹⁴ Bayern: 2.558.461 ha, Baden-Württemberg 1.362.229 ha, Niedersachsen sowie Hamburg und Bremen 1.162.522 ha, Brandenburg und Berlin 1.071.733 ha, Nordrhein-Westfalen 887.550 ha, Hessen 880.251, Rheinland-Pfalz 835.558 ha (Zahlen der Bundeswaldinventur 2001/2002 vgl. www.bundeswaldinventur.de).

¹⁵ Zur Ertragslage deutscher Forstwirtschaft: *Zundell/Schwartz*, 50 Jahre Forstpolitik, S. 60 ff.

¹⁶ Vgl. *Janßen*, Forst und Holz 2005, S. 268.

¹⁷ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. Nr. L 206 S. 7). Verstärkt hat sich die Verunsicherung vor allem durch ein Urteil des EuGH vom 10.1.2006 (RS C-98/03 – s. www.curia.europa.eu/de/content/juris/index.htm). Vgl. etwa den Bericht „Hessische Waldbesitzer fordern Rechtssicherheit“ in AFZ/Der Wald 2006, S. 439 sowie AFZ/Der Wald 2006, S. 564 f. oder *Wegener*, Forst und Holz 2005, S. 278: „Anzeichen, die einen hohen Einfluss nichtforstlicher Natur- und Landschaftsschutzeinflüsse auf den Wald befürchten lassen.“ Zu Rechtsfragen der Richtlinienumsetzung s. *Jünger*, Umsetzung der FFH-Richtlinie und die Forstwirtschaft, 2002. Zum Einfluss von Verbänden auf die EU-Forstpolitik s. *Christophersen*, Natura 2000 und Forstwirtschaft, 2001. Die Richtlinie erfasst großflächig auch Wirtschaftswald. So sind etwa zwei Drittel der der EU-Kommission gemeldeten hessischen FFH-Flächen von insgesamt 444.000 Hektar Wald (AFZ/Der Wald 2006, S. 169).

Bedeutungsanstieg dieses Wirtschaftszweiges abzeichnet. Globale Veränderungen weisen auf erhebliche Chancen der nationalen Forstwirtschaft hin, eine bedeutsame Wachstums- bzw. Zukunftswirtschaft zu werden.¹⁸ Man denke insoweit in erster Linie an die Verknappung des Öls und des Erdgases.¹⁹ Seit etwa fünf Jahren steigt demgemäß bereits die Nachfrage nach heimischem Energieholz an und sind die Holzpreise deutlich gestiegen.²⁰ An dieser grundsätzlichen Tendenz ändert auch der gegenwärtige leichte Rückgang der Holzpreise nichts. Die Waldvernichtung bzw. -ausbeutung in Schwellenländern und der sog. Dritten Welt dürfte langfristig zu einer Verknappung des Holzangebots und damit zu einem weiteren Anstieg der Weltholzmarktpreise führen.²¹ Die Bedeutung heimischer Forstwirtschaft könnte aber auch angesichts der Verringerung des Trinkwasserdargebots,²² der Erhöhung der Hochwasserwahrscheinlichkeit²³ und der Erfordernisse des Klimaschutzes²⁴ steigen. Günstig

¹⁸ So im Ergebnis etwa auch *Kirchhoff/Neubert/Engel*, AFZ/Der Wald 2007, S. 1034.

¹⁹ Man denke insoweit nur an die Verknappung des Öls als Energieträger und den zu erwartenden langfristigen Preisanstieg für diese Ressource. Eine extreme Ölpreissteigerung bei zunehmender Abhängigkeit von fremdem Öl wird den Blick der Energiepolitik verstärkt auf alternative Energieträger wie das Holz lenken. Die Nachfrage nach Holz dürfte aber auch aufgrund der Verteuerung der auf Ölbasis erzeugten Kunststoffe steigen.

²⁰ Vgl. etwa die Berichte AFZ/Der Wald 2006, S. 445 f. („Energieholz als Chance für den Waldbesitz“), S. 446 („Rekordmengen an Brennholz“), S. 1202 ff. („Zukunftsrohstoff Dendromasse wird knapp und teuer. Das neue Holzmaß ist ein Barrel-Äquivalent ...“); S. 1178 („Brennholzangebot nahezu ausgeschöpft“); *Hosettler*, Forst und Holz 2006, S. 270: „weltweit tendenziell steigende Nachfrage“.

²¹ In diesem Sinne auch *Zundel*, Einführung in die Forstwissenschaft, S. 71. Der unverantwortliche Umgang mit den Wäldern könnte zudem das Umweltbewusstsein der deutschen Holzkäufer stärken und ihr Interesse noch stärker auf einheimische Holzprodukte lenken. Zudem könnte die Nachfrage aufgrund der guten baubiologischen Eigenschaften von Holz im Zuge wachsenden Bewusstseins für gesundes Wohnen wieder zunehmen (ähnlich *Zundel*, a.a.O., S. 73 f.).

²² Die anhaltende Verringerung des (Trink-) Wasserdargebots begünstigt erste Ansätze einer Monetarisierung der Wirkungen von Wald als Grundwasserentstehungsgebiet – vgl. *Merker*, Wasserwerk Wald – Quelle für Waldbesitzer, AFZ Der Wald 2005 (Heft 31), S. 676-678; ders., Die Wertschöpfungskette Wasser. Neue Chancen für eine Wald-Wasser-Kooperation?, Forst und Holz 2003 (Heft Nr. 18); *Olschewski*, Nutzen-Kosten-Analyse des Wasserschutzes durch eine Aufforstung, 1997.

²³ Zu berücksichtigen ist an die prognostizierte Zunahme von Überschwemmungen infolge von Starkregen, die durch eine Pflege und Ausdehnung der Waldungen in den Hochwasserentstehungsgebieten eingedämmt werden kann. So wird etwa das Ausmaß des Elbe/Mulde-Hochwassers im August des Jahres 2002 infolge von Extremniederschlägen auf gesättigten Böden auch mit Entwaldungen und den schlechten Zustand des Waldes im Erzgebirge in Zusammenhang gebracht.

²⁴ Schließlich ist die herausragende Bedeutung des Waldes für den Klimaschutz zu betonen. Wald bindet das Treibhausgas Kohlendioxid und bremst so den Anstieg der Erderwärmung. Eine große politische Rolle könnte insoweit die Anrechenbarkeit einer Waldmehrung im Rahmen internationaler Klimaschutzübereinkommen gewinnen. Vor allem der Klimawandel in Gestalt der Erderwärmung könnte daher ein Umsteuern sowie ein neues Verhältnis von Staat und Wald

wirkt sich aus, dass ein erhebliches Aufforstungspotenzial durch Stilllegungsflächen²⁵ vorhanden ist (trotz Konfliktpotenzial im Einzelfall)²⁶ und die nationale Holzherzeugung nur etwas weniger als die Hälfte des Eigenbedarfs deckt.²⁷ Dies schafft insgesamt ein hohes Potenzial für eine Waldmehrung.²⁸ Unabhängig von der Waldmehrung birgt bereits der heimische Holzvorrat

bewirken und die Waldmehrung als hervorgehobenes politisches Ziel positionieren. Hierzu *Brandl*, Die Bedeutung der Holznutzung für den CO₂-Haushalt, AFZ/Der Wald 1996, S. 573. S. auch zu seiner Emissionsbilanz im Vergleich gegenüber anderen Rohstoffen *Wegener/Beudert/Frühwald/Dreiner/Scharai-Rad*, Bewertung von Holz im Vergleich mit anderen Werkstoffen unter dem Aspekt der CO₂-Bilanz – Forschungsbericht bewilligt über die Deutsche Gesellschaft für Holzforschung, München 1994.

²⁵ Die Nutzung des gewaltigen Potenzials still gelegter und noch still zu legender Agrarflächen als Aufforstungsflächen drängt sich auf. Im Zuge der Globalisierung ist eine Fortführung hoch subventionierter Landwirtschaft auf ertragsschwachen Böden oder in kleinräumigen Strukturen nicht zukunftsfähig. Die Aufforstung bietet eine sinnvolle Alternative zur Brache bzw. zur dauerhaften Hoch-Subventionierung subventionslos nicht überlebensfähiger Landwirtschaft und ihrer Überproduktion. Da das bisherige System des Agrarmarktdirigismus gerade im Hinblick auf die EU-Osterweiterung nicht aufrecht zu erhalten sein wird, dürfte die deutsche Landwirtschaft weitere Flächen aufgeben. Während im dicht besiedelten Westen Deutschlands eher die Addition kleinflächiger Brachen, Niedrigertragsflächen und unwirtschaftlicher Kleinstrukturen Aufforstungspotenzial freisetzen kann, ergeben sich im Osten Deutschlands Aufforstungspotenziale auf großräumigen Grenzertragsböden. Nicht nur die flächenmäßigen Voraussetzungen für eine Waldmehrung sind mithin günstig (näher hierzu: *Gallus*, Neue Agrarpolitik – Chance für Naturschutz, Landschaftspflege und Forstwirtschaft? in: Wilhelm-Münker-Stiftung (Hrsg.), Wege zur Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen, Siegen 1989; *Zundel*, Aufforstung als sinnvolle Alternative zur landwirtschaftlichen Bodennutzung, insbesondere unter dem Aspekt des Biotopverbundes, Siegen 1989).

²⁶ An diesem gewaltigen Flächenpotenzial ändert sich letztlich auch nichts dadurch, dass es im Einzelfall zu einem Konflikt zwischen dem Ziel der Waldmehrung und Zielen der Landwirtschaft (Anstieg der Agrarpreise schafft Bewirtschaftungsinteressen!), des Artenschutzes oder der Landschaftspflege (Offenhaltung von Landschaft aus ästhetischen Gründen) kommen kann (zu Konfliktlösungsstrategien s. hierzu *Güthler/Geyer/Herhaus* u.a., Zwischen Blumenwiese und Fichtendickung: Naturschutz und Erstaufforstung, 2002).

²⁷ Vgl. *Klose/Orf*, Forstrecht, Einl., S. 14. Seit dem Jahre 1870 ist Deutschland (bzw. sein Rechtsvorgänger Deutsches Reich) ein Holzeinfuhrland (*Zundel*, Einführung in die Forstwissenschaft, S. 71). Im Jahre 1959 wurde der nationale Holzbedarf noch zu 63 % durch die Eigenherzeugung gedeckt (vgl. *Bartels*, Die heutigen Probleme der Land- und Forstwirtschaft, S. 22).

²⁸ Nicht zu verschweigen ist indes etwa, dass die Erderwärmung auch ein großes Hemmnis für die Forstwirtschaft darstellen kann, da die prognostizierte Zunahme der Wetterextreme die Bedingungen für die Forstwirtschaft, vor allem für die Wertholzerzeugung, verschlechtern dürften. Dies könnte Veränderungen bei der Bewirtschaftung erzwingen, die letztlich die Wirtschaftlichkeit der Holzherzeugung beeinträchtigen. Im Extremfall könnte infolge von Wetterextremen (extreme Dürre und Kälte, Extremniederschläge und Orkane) gar nahezu jede Waldbewirtschaftung in Deutschland unrentabel werden. Soll eine staatliche Bewirtschaftung oder Subventionierung der privaten Bewirtschaftung mit der Klimaschutzfunktion des Waldes gerechtfertigt werden, so müsste genau herausgearbeitet werden, inwiefern erst und gerade die

ein erhebliches Holzpotenzial.²⁹ Lediglich ca. 60 % des jährlichen Zuwachses, der nachhaltig genutzt werden könnte, wurde bislang tatsächlich genutzt.³⁰ Im europäischen Vergleich finden sich in Deutschland die höchsten Holzvorräte und wüchsigsten Standorte.³¹

Kurzum: Der zu erwartende Bedeutungszuwachs der einheimischen Forstwirtschaft lässt auch einen Bedeutungsanstieg der Forstverwaltung erwarten. Vor allem diese Veränderung wird im Zusammenspiel mit allgemeinen Entwicklungen wie der Globalisierung, Technisierung und Entgrenzung³² den weiteren Wandel der Forstverwaltungssysteme vorantreiben.

II. Erkenntnisinteresse und Methoden

Die Arbeit dient in erster Linie der Ordnung und Systematisierung der vielfältigen allgemeinen Aspekte des Wandels von Forstverwaltungssystemen. Im Einzelnen geht es darum,

- einen für die Beschreibung des Wandels tauglichen Begriff öffentlicher Forstverwaltung zu entwickeln (Teil A III.),
- einen bislang fehlenden Überblick über die deutsche Forstverwaltungsgeschichte zu geben und dabei vor allem die wichtigsten Entwicklungslinien zu charakterisieren (Teil B I.),
- die zentralen Gemeinsamkeiten der jüngeren Forstverwaltungsreformen aufzuzeigen und dabei die forstpolitischen Akteure zu identifizieren und ihre Interessen zu beschreiben (Teil B II.),
- die Gründe des Wandels im Hinblick auf die Forstverwaltungsgeschichte zu systematisieren (B III.),
- die gegenwärtigen Aufgaben der Forstverwaltung umfassend zu beschreiben (Anhang II) und hieraus eine Aufgabensystematik zu entwickeln (Teil B IV.), um auf dieser Grundlage die vielfältigen (Um-) Gestaltungsoptionen zu skizzieren, zu systemati-

Bewirtschaftung dem Klimaschutz dient oder ob ein Sich-Selbst-Überlassen in vergleichbarer Weise dem Klimaschutz dient. Hingegen kann der Klimaschutz unstrittig jedenfalls die staatliche Waldmehrung oder Subvention der privaten Waldmehrung auch dann rechtfertigen, wenn sie nicht wirtschaftlich ist bzw. letztendlich nur zu unbedeutenden Erträgen führt.

²⁹ Dies erbrachte vor allem die zweite Bundeswaldinventur. 31 % der Bundesrepublik sind Waldflächen mit 11,1, Millionen Hektar Wald und einem Holzvorrat von geschätzten 3,4 Milliarden Kubikmetern (Deutscher Forstwirtschaftsrat, www.dfwr.de besucht am 25.2.08).

³⁰ Vgl. Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände e.V., Internet-Selbstdarstellung, www.waldbesitzerverbaende.de. Die Nutzungsreserven bestehen vor allem im Privatwald, so dass Maßnahmen zur besseren Rohholzmobilisierung im Privatwald seit langem erörtert werden.

³¹ Vgl. etwa *Becker, Borchers & Partner*, Optimierung der Landesforstverwaltung Sachsen-Anhalt, S. 64; *Grundmann*, Aktuelle Reformen im hessischen Forstwesen, S. 135 und *Nüßlein*, AFZ/Der Wald 2005, S. 679 und 683.

³² Im Sinne eines Aufweichens der Grenzziehung zwischen Staat und Markt bzw. Organisationen und Markt (vgl. *Bea/Göbel*, Organisation, S. 421).