

**Strategien der staatlichen Forstverwaltung  
– Praxiserfahrungen im europäischen Vergleich  
1991–2000**

**Europaforum Forstverwaltung I.–X.**

**Strategies of the State Forest Service  
– A comparative view on European Countries  
1991–2000**

**European Forum of the State Forest Service I.–X.**

Max Krott (Hrsg.)

EFI Proceedings No. 40, 2001



European Forest Institute



University of Göttingen



IUFRO Working Group 6.12-04

EFI Proceedings No. 40, 2001  
Strategien der staatlichen Forstverwaltung – Praxiserfahrungen im europäischen Vergleich 1991–2000  
Max Krott (Hrsg.)

Publisher: European Forest Institute

Series Editors: Risto Päivinen, Editor-in-Chief  
Tim Green, Technical Editor  
Brita Pajari, Seminar Co-ordinator

Editorial Office: European Forest Institute  
Torikatu 34  
FIN-80100 Joensuu, Finland

Phone: +358 13 252 020  
Fax: +358 13 124 393  
Email: [publications@efi.fi](mailto:publications@efi.fi)  
WWW: <http://www.efi.fi/>

Cover photo: Andrea Teutenberg  
Layout: Manfred Hellwig  
Printing: Gummerus Printing, Saarijärvi, Finland, 2001

Disclaimer: The papers in this book comprise the proceedings of the event mentioned on the cover and title page. They reflect the authors' opinions and do not necessarily correspond to those of the European Forest Institute. The papers published in this volume have been peer-reviewed.

© European Forest Institute 2001

ISSN 952-9844-88-3  
ISBN 1237-8801

## Inhaltsverzeichnis / Table of Contents

Vorwort .....	7
Preface .....	8
Executive Summary .....	9

### Strategien der staatlichen Forstverwaltung im europäischen Vergleich 1991–2000

1 Europaforum Forstverwaltung – Problemlösungen zwischen Praxis und Wissenschaft .....	11
1.1 Schlüsselfaktor staatliche Forstverwaltung .....	11
1.2 Expertengespräch zwischen Praxis und Wissenschaft .....	12
2 Strategien für die Forstverwaltung .....	13
2.1 Politikfeldanalyse als Untersuchungsansatz .....	13
2.2 Hauptprobleme der Forstverwaltung 1991–2000 .....	17
2.3 Strategieergebnisse im europäischen Vergleich .....	19
2.3.1 EFFV 1: Lösungsbeiträge und Erfolgsbedingungen staatlicher Forstverwaltungen .....	19
2.3.2 EFFV 2: Planungsstrategien 1 .....	21
2.3.3 EFFV 3: Naturschutzstrategien .....	23
2.3.4 EFFV 4: Öffentlichkeitsarbeit .....	25
2.3.5 EFFV 5: Finanzielle Förderungsstrategien .....	26
2.3.6 EFFV 6: Privatwaldpolitik .....	28
2.3.7 EFFV 7: Planungsstrategien 2 .....	31
2.3.8 EFFV 8: Reformpolitik .....	33
2.3.9 EFFV 9: Staatsforstverwaltungen und Europäische Union .....	35
2.3.10 EFFV 10: Personalpolitik .....	37

### Strategies of the State Forst Service in European Wide Comparison 1991–2000

1 European Forum of the State Forest Service – Problem Solving in-between Practice and Science .	41
1.1 The Key Player State Forest Service .....	41
1.2 Expert Talks between Practice and Science .....	42
2 Strategies of the Forest Service .....	43
2.1 Analytical Approach: Policy-making by the State Forest Service .....	43
2.2 Topical Problems of the State Forest Service 1991–2000 .....	46
2.3 Strategies in European wide Comparison .....	49
2.3.1 EFSFS 1: Organizational Options for the Problem Solving Process .....	49
2.3.2 EFSFS 2: Planning on the Local Level .....	50
2.3.3 EFSFS 3: Nature Conservation in Forestry .....	51

2.3.4	EFSFS 4: Public Relations .....	52
2.3.5	EFSFS 5: Subsidizing .....	54
2.3.6	EFSFS 6: Private Forestry .....	55
2.3.7	EFSFS 7: Planning on Regional Level .....	57
2.3.8	EFSFS 8: Organizational Reform .....	59
2.3.9	EFSFS 9: Cooperation with the European Union .....	61
2.3.10	EFSFS 10: Optimizing Labor .....	62

## **Europaforum Forstverwaltung 2000: Personalpolitik der Staatsforstverwaltung**

### **3.1 Hauptergebnisse**

<i>Krott, M.</i>	Personalpolitik der Staatsforstverwaltung – Schlussfolgerungen aus dem europäischen Praxisvergleich .....	69
------------------	---	----

### **3.2 Länderergebnisse**

#### **Deutschland**

<i>Hübner, H.</i>	Personalwirtschaft der Bayerischen Staatsforstverwaltung im Rahmen der Forstreform .....	81
<i>Keding, W.</i>	Personalumbau zur Beschleunigung der Verwaltungsreform und Ausbau der Betreuung für nicht-staatliche Waldbesitzer in Niedersachsen ...	85
<i>Meyer, W.</i>	Personalabbau und Personalumbau in der Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz .....	93
<i>Riedel, A.</i>	Die Personalentwicklung in der Sächsischen Landesforstverwaltung nach der Wiedervereinigung .....	97
<i>Ripken, H.</i>	Die Entwicklung der Personalkosten und des Personalabbaus in den deutschen Landesforstverwaltungen .....	107
<i>Rosenbaum, A.</i>	Personalentscheidungen in der Transformationsphase .....	119
<i>Sprossmann, H.</i>	Forstliche Ausbildung zwischen Bewahrung und Innovationszwang .....	127
<i>Teutenberg, A.</i>	Measures of personnel development taken by external advisors .....	139

### **Italien**

<i>Profanter, P. und Blaas, F.</i>	Landesforstkörps und Forstarbeiter in Südtirol .....	149
--	--	-----

### **Jugoslawien**

<i>Nonic, D. und Rankovic, N.</i>	Organisation und Personalpolitik in der Serbischen Forstwirtschaft .....	159
---------------------------------------	--	-----

### **Polen**

<i>Splawa-Neymann, A.</i>	Die Beschäftigungssituation in den polnischen Staatsforsten .....	173
---------------------------	---	-----

### **Schweiz**

<i>Bloetzer, G.</i>	Rechtsgrundlagen und personalpolitische Entwicklung der Forstdienste in der Schweiz .....	185
---------------------	--	-----

### **Tschechien**

<i>Bartunek, J.</i>	Forstliche Ausbildung in der Tschechischen Republik – Zustand und Perspektive .....	195
<i>Chytry, M.</i>	Die Personalpolitik der staatlichen Forstverwaltung in der Tschechischen Republik .....	199

### **Ungarn**

<i>Hejj, B.</i>	Unterrichtsziele und Ergebnisse der Soproner Forstfakultät .....	203
<i>Illyes, B.</i>	Personalpolitik des Staatsforstunternehmens in Ungarn .....	209

### **Teilnehmer zwischen 1991 und 2000**

Teilnehmerliste .....	217
-----------------------	-----



## Vorwort

In allen europäischen Ländern trägt die staatliche Forstverwaltung doppelte Verantwortung für den Wald. Sie überwacht und betreut die gesamte Waldfläche eines Landes und bewirtschaftet die staatseigenen Wälder. Wegen ihrer umfangreichen Aufgaben ist die staatliche Forstverwaltung in den ehemaligen kommunistischen Ländern in besonderem Maße in den Aufbau von Marktwirtschaft und Demokratie im Forstsektor eingebunden. Doch auch in den alten Demokratien Europas haben Reformen die Forstverwaltung neu gestaltet. Dem massiven Problemdruck stehen jedoch besondere Gestaltungschancen gegenüber, weil die Forstverwaltungen über umfangreiches Fachwissen und politische Erfahrungen verfügen, die sich tagtäglich in der Praxis in ganz Europa bewähren müssen. Die Bündelung und systematische Auswertung dieser Erfahrungen könnte jene Strategien für die staatlichen Forstverwaltungen erkennen lassen, die in der vielfältigen Praxis der europäischen Staaten auch funktionieren.

Die kritische Diskussion und die Zusammenführung der Erfahrungen der staatlichen Forstverwaltungen aus den jungen und alten europäischen Demokratien ist das Ziel des Europaforums Forstverwaltung. Seit 1991 haben sich Fachleute und Wissenschaftler aus insgesamt 20 Staaten alljährlich in wechselnder Zusammensetzung getroffen, um für die aktuellen Probleme der staatlichen Forstverwaltung nach neuen Strategien zu suchen.

Das Europaforum wird im Rahmen der IUFRO von Fachleuten aus den jungen und alten Demokratien in gleichem Maße getragen. Bei Ihnen und den sie unterstützenden Forstverwaltungen möchten sich die Organisatoren vielmals bedanken. Erst die Einladungen in jeweils wechselnde Staaten und die umfangreichen Beiträge der Mitarbeiter der staatlichen Forstverwaltungen machen den Erfahrungsaustausch möglich. Unser Dank gilt auch dem Europäischen Forstinstitut, das durch diesen Sammelband dazu beiträgt, die Ergebnisse einem breiteren Kreis von Fachleuten und Politikern in ganz Europa bekannt zu machen.

Max Krott  
IUFRO Arbeitsgruppe S 6.12.04  
Forstpolitik in Reformstaaten

Benjamin Illyes  
Mitbegründer des Europaforums  
u. Direktor i.R. der Forstlichen Forschungsanstalt Sopron

## Preface

The state forest service has a double responsibility in all European Countries. On the one hand, being a public authority, it controls the forest sector all over the country and on the other hand it manages the state-owned forests. Due to the multiple functions the state forest service is a key player in building up democracy and markets within the forest sector in the gone communistic countries. But in the new democracies, too, the state forest service is the subject of extensive reforms. Despite the huge amount of problems the state forest service has a specific chance to solve problems. It has a high competence on knowledge and a broad variety of experiences in politics, which are European-wide renewed in the field every day. Collecting the experiences and analyzing them, applying field and scientific knowledge should make it possible to detect policy strategies of the forest service, which will function in a wide variety of the European states.

The specific task of the European Forum of the State Forest Service is to collect and discuss the experiences of the state forest services in the old and young democracies within Europe. Since 1991 leading state foresters and scientists from 20 countries have met throughout Europe in order to find new strategies for the topical problems of the state forest service.

The European Forum of the State Forest Service is organized by equal contributions of foresters from the young and old democracies. The coordinators say many thanks to all participating foresters and to their state agencies. The support and the great hospitality of the state forest services only facilitated the meetings. The institutional support has been as important as the voluminous and open personal contributions of all participants. We also want to thank the European Forest Institute for publishing this overview of the results of the last 10 meetings making them known to a wide range of experts and politicians from all over Europe who have to deal with the state forest service.

Max Krott  
IUFRO Working Group S 6.12.04  
Forest policies in countries with economies in transition

Benjamin Illyes  
Co-founder of the European Forum of the State Forest Service  
Retired director of the Forest Research Institute in Sopron



## **Executive Summary**

The state forest service is a key player within the forest sector in all European countries. Especially the countries in transition reshape in building up democracy and market economy the role of the state forest service which formerly managed the entire forest in the gone communist system. But in the old democracies, too, the forest service is under strong reform pressure. Such challenges are discussed at the European Forum of the State Forest Service among experts and scientists taking a comparative view. Since 1991 leading experts from the state forest service of 20 European countries have annually met in different line-ups in order to find new strategies for the state forest service.

The topics range from reforming policy, subsidies, public relations and planning to coordination with private forest owners. The main results are presented in this report. Additionally the report covers all the results of the European Forum of the Forest Service Nr. 10 on labour-policy. This special report of the European Forest Institute compiling the detailed annual reports of the European Forum should make the results known to a wide range of experts from all over Europe who have dealt with the forest service.

Die staatliche Forstverwaltung ist in allen europäischen Ländern ein Schlüsselfaktor für die Entwicklung der Forstwirtschaft. Insbesondere jene ehemals kommunistischen Länder, die in der politischen Wende ab 1990 begannen, Demokratie und Marktwirtschaft wieder einzuführen, suchen nach einer neuen Rolle für die ehemals allzuständige staatliche Forstverwaltung. Doch auch in den alten Demokratien steht die staatliche Forstverwaltung unter großem Reformdruck. Die aktuellen Herausforderungen an die staatliche Forstverwaltung werden auf dem Europaforum Forstverwaltung zwischen Wissenschaft und Praxis im europäischen Vergleich diskutiert. Seit 1991 haben sich führende Fachleute der Forstverwaltungen aus 20 europäischen Ländern in wechselnder Zusammensetzung alljährlich getroffen, um nach Strategien für die staatliche Forstverwaltung zu suchen.

Die behandelten Themen reichen von Reformpolitik über die finanzielle Förderung, Öffentlichkeitsarbeit und Planung bis zu Beziehungen zum Privatwald. Die wichtigsten Ergebnisse werden in diesem Band zusammengefasst. Zusätzlich enthält der Band den Bericht des Europaforums 10, das dem Thema Personalpolitik gewidmet war. Der Bericht im Rahmen des Europäischen Forstinstituts soll die Ergebnisse, die in ausführlicher Form in den alljährlichen Einzelberichten nachzulesen sind, einem breiten Kreis von Fachleuten, die sich mit der staatlichen Forstverwaltung beschäftigen, bekannt machen.



# **Strategien der staatlichen Forstverwaltung im europäischen Vergleich 1991–2000**

*Max Krott*

Universität Göttingen • Göttingen, Deutschland

## **1 Europaforum Forstverwaltung – Problemlösungen zwischen Praxis und Wissenschaft**

### **1.1 Schlüsselfaktor staatliche Forstverwaltung**

Die Forstwirtschaft in den jungen und in den alten Demokratien Europas wurde und wird in hohem Maße von den staatlichen forstlichen Institutionen geprägt. Mit den politischen Reformsignalen seit 1990 zum Umbau der kommunistischen Zentralplanungswirtschaft in Markt und Demokratie war der zu 100% vom Staat bewirtschaftete Wald in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas nicht mit einem Male verschwunden. Die jungen Demokratien standen vor der Aufgabe, diesen völlig vom Staat dominierten Sektor in eine Forstwirtschaft mit rechtsstaatlichen und marktfähigen Strukturen umzubauen, in denen das Privateigentum wie vor der kommunistischen Phase wieder eine tragende Rolle spielt. Der Weg dazu führt nicht über die Zerschlagung aller staatlicher Institutionen, sondern erfordert neben dem Aufbau privater Eigentumsformen den Umbau der staatlichen Forstverwaltung zu einer rechtsstaatlichen Verwaltung, die den Rahmen für die Marktwirtschaft im Forstsektor bildet. Gleichzeitig ist eine Lösung für den Wald zu finden, der auch nach der Reprivatisierung in hohen Anteilen von bis zu 80% im staatlichen Eigentum verbleibt. Sowohl die möglichen anzustrebenden Organisationsformen als auch der Umbauprozess, der dahin führen soll, hängen entscheidend von den formalen und informalen Gestaltungsmöglichkeiten in staatlichen Organisationen ab.

Die Fragen der Politik der staatlichen Forstverwaltung sind aber auch seit jeher in den alten Demokratien von großer Bedeutung. Der gesamte Wald unterliegt der staatlichen Aufsicht. Die Forstverwaltungen haben sich darüber hinaus zu umfassenden Beratungs- und Betreuungsorganisationen der privaten Eigentümer entwickelt. In allen europäischen Staaten sind zudem erhebliche Anteile des Waldes öffentliches Eigentum, das in staatseigenen Großbetrieben bewirtschaftet wird. Praxis und Reformen im Forstsektor sind eng mit der Entwicklung der staatlichen Forstverwaltungen verbunden. Die um 1995 einsetzenden, von knappen öffentlichen Haushalten geprägten Reformwellen der öffentlichen Verwaltung lösten auch im Forst große Dynamik aus. Alle staatlichen Aktivitäten werden kritisch

überprüft und orientiert an Konzepten des New Public Management neue, an wirtschaftliche Mechanismen angelehnte Steuerungsverfahren für die staatliche Verwaltung gesucht. Bei der Bewirtschaftung des Staatswaldes wird die Gewinnorientierung gegenüber der Orientierung an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben gestärkt.

Die Reformdynamik im Staatssektor in jungen und alten Demokratien wird durch eine dritte Entwicklung, die Internationalisierung der Forstpolitik, beschleunigt. Auch in den über die einzelnen Staaten hinausgreifenden Institutionen, wie Europäische Union oder Ministerkonferenz zum Schutze der Wälder in Europa, spielen Vertreter der staatlichen Forstverwaltungen die tragende Rolle. Die anstehenden Probleme und die neuen Lösungsansätze werden von vorneherein mit Blick auf die alten und jungen Demokratien diskutiert. Die Entwicklung der Forstwirtschaft und der politischen Rahmenbedingungen in Europa seit 1990 stellte die staatlichen Forstverwaltungen in allen Ländern vor schwerwiegende neue Aufgaben. Sie macht einsichtig, dass die Politik der Forstverwaltungen in alten wie in jungen Demokratien gleichermaßen großen Bedarf hat, die eigenen Erfahrungen im europäischen Vergleich kritisch zu sichten und nach Innovationen Ausschau zu halten.

## **1.2 Expertengespräche zwischen Praxis und Wissenschaft**

Das Europaforum Forstverwaltung verfolgt seit Beginn das Konzept, die sehr unterschiedlichen Erfahrungen der staatlichen Forstverwaltungen in den europäischen Ländern für die Entwicklung von Strategien für die Forstverwaltungen nutzbar zu machen. Die Erfahrungen der Praktiker stellen eine umfassende Informationsquelle über die aktuellen Entwicklungen in den Forstverwaltungen dar, denn sie werden täglich neu in unzähligen Verwaltungseinheiten über ganz Europa verteilt gemacht. Die Aufgabe des Europaforums besteht darin, die Erfahrungen effizient zu erheben und zu verarbeiten.

Die Grundlage des Europaforums ist das Expertengespräch, das jedem einzelnen Teilnehmer Gelegenheit bietet, seine Erfahrungen direkt einzubringen. Allen Teilnehmern zusammen verschafft das Gespräch in wenigen Tagen einen Überblick zum jeweiligen Thema. Einige Verfahrensprinzipien unterstützen das Ziel: (i) Beschränkung auf Verwaltungsexperten, (ii) Vielfalt an Zielsetzungen, (iii) Vielfalt an Lösungsalternativen und (iv) gemeinsame Diskussionssprache.

Die Beschränkung der Gruppe auf Experten aus der staatlichen Forstverwaltung fördert das Vertrauensverhältnis und damit den offenen Informationsaustausch. Sie baut der Gefahr vor, die Diskussion im Forum zu politischen Stellungnahmen zu nutzen, die bei der Teilnahme anderer Gruppen wie Vertretern des Naturschutzes oder des Privatwaldes wohl unvermeidlich wären. Die Vielfalt an Zielsetzungen ist wichtig, um den Eindruck zu vermeiden, dass die Experten aus den alten Demokratien die Fachleute aus den jungen Demokratien belehren. Erhebliche Gegensätze zwischen den Experten einzelner Bundesländer in Deutschland, Österreich und der Schweiz vermitteln ein zutreffendes Bild von der Vielfalt an Konzepten für die staatliche Forstverwaltung in Demokratie und Marktwirtschaft. Die jungen Demokratien stehen keinem geschlossenen „westlichen“ Konzept gegenüber, im Gegenteil bereichern ihre eigenen Konzepte die Alternativen. Auch die Lösungsansätze werden nicht abschließend gewertet oder politisch verhandelt. Wichtig ist, Leistungen und politische Funktionsweise der unterschiedlichen Lösungen in den jeweiligen Rahmenbedingungen darzustellen. Jeder Teilnehmer soll sich daraus jene Bausteine für die Strategie seiner Forstverwaltung mitnehmen, die ihm am besten geeignet erscheinen. Der direkte Erfahrungsaustausch gelingt bei einer gemeinsamen Diskussionssprache besser. Aufgrund mitteleuropäischer Traditionen in den jungen Demokratien war dafür zu Beginn Deutsch am besten geeignet. Derzeit wird ein Weg zur

Integration von Englisch gesucht, um den Zugang für westeuropäische Fachleute zu erleichtern.

Die Rolle der Wissenschaft ist im Rahmen des Europaforums auf wenige Aufgaben begrenzt. Sie strukturiert die Themen und die Diskussion, wobei sie den Schwerpunktsetzungen der Experten aus der Forstverwaltung folgt. Zusätzlich bringt die Wissenschaft Forschungsergebnisse ein, um sie mit erfahrenen Praktikern zu diskutieren. Die Wissenschaft gewinnt aus dem Europaforum Einblicke in Praxisprobleme und neue Fragestellungen für die Forschung. Mit den schriftlichen Schlussfolgerungen wertet die Wissenschaft die Erfahrungen aus und gibt sie wiederum an die Praxis als Impuls für neue Ideen und als Diskussionsbeitrag zurück.

Neben den unmittelbaren Erkenntnissen aus der Gruppendiskussion und den wissenschaftlichen Schlussfolgerungen eröffnet das Europaforum noch weitere, bilaterale Informationsquellen für die Teilnehmer. Die Teilnehmer verfassen ausführliche schriftliche Berichte, die das Problem aus der Sicht ihrer Landesforstverwaltung behandeln. In den Berichten können die Darstellungen einzelner Länder in allen Einzelheiten nachgelesen werden. Zusätzlich dient die Information dem Aufbau bilateraler Kontakte. Die Teilnehmer lernen sich kennen und sprechen sich ab, um später in direktem Kontakt einzelne Probleme gemeinsam zu bearbeiten. Die Anregung von bilateralen Kontakten zwischen Experten der Forstverwaltungen ist ein wichtiges Ziel des Europaforums, weil darin eine Qualität und Dichte des Informationsaustausches erreicht wird, wie sie ein Gruppentreffen nicht vermitteln kann.

Organisatorisch ist das Europaforum auf einen kleinen Kreis mit nicht mehr als 35 Teilnehmern beschränkt, um einen intensiven Informationsaustausch zu gewähren. Da für alle genügend Zeit verfügbar sein muss, um zu allen Punkten die eigene Erfahrung einzubringen, werden Vorträge auf ein Viertel der Zeit begrenzt. Drei Viertel der Gruppenarbeit besteht in strukturierter Diskussion. Das Ziel, organisatorische Belastungen gleichmäßig zu verteilen, wird dadurch unterstrichen, dass jeweils ein anderes Land zu der Veranstaltung einlädt.

Von 1991 bis 2000 wurde alljährlich ein dreitägiges Europaforum in insgesamt sechs jungen und drei alten Demokratien abgehalten. Aufgrund der wechselnden Teilnehmer haben daran Praktiker und Wissenschaftler aus insgesamt 20 Ländern teilgenommen (Siehe Anhang).

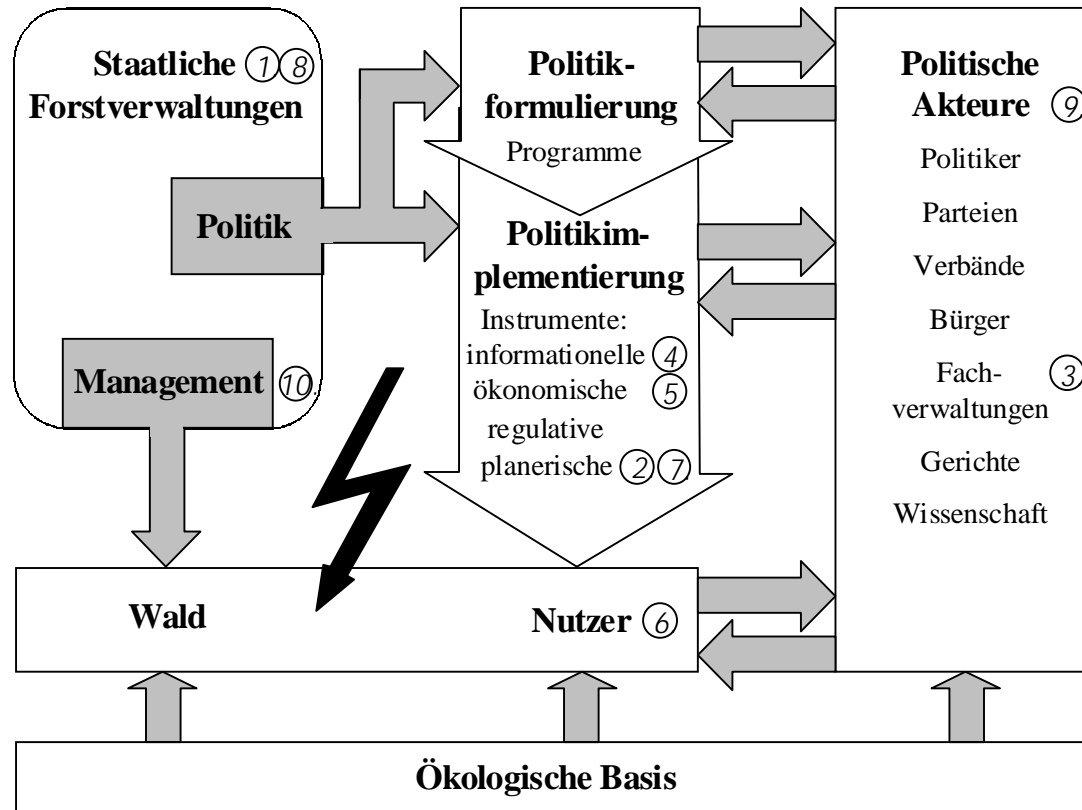
## **2 Strategien für die Forstverwaltung**

### **2.1 Politikfeldanalyse als Untersuchungsansatz**

Die Strategien, die das Europaforum erarbeitet, zeigen politische Handlungsmöglichkeiten für die staatliche Forstverwaltung auf. Sie gehen davon aus, dass die Forstverwaltung in der Praxis mehr als eine durch rechtliche Vorgaben gesteuerte Vollzugsinstanz ist, die lediglich Zielvorgaben umsetzt. Die Verwaltung wird als ein Akteur der Forstpolitik gesehen, der zum einen rechtlich formulierte öffentliche Aufträge mit einer Vielzahl von Instrumenten vollzieht und zum anderen, bereits im Vorfeld an der Formulierung der Aufträge mitwirkt. Um möglichst viele Handlungsmöglichkeiten zu entdecken, baut das Europaforum auf einer Analyse des gesamten Politikfeldes Forstwirtschaft und der Beziehungen der Forstverwaltung zu den unterschiedlichen Akteuren auf (Vgl. Abb.1).

Die staatliche Forstverwaltung hat zwei Hauptaufgaben im Politikfeld zu erfüllen. Erstens ist sie mit der Bewirtschaftung des Staatswaldes beauftragt. In den europäischen Ländern hat der Staatswald Anteile zwischen 5 bis 90% an der Waldfläche. In der Regel ist der staatliche Forstbetrieb der mit Abstand größte Forstbetrieb des Landes. Seine Führung nach betriebs-

## Staatsforstverwaltungen im Politikfeld



## Themen des Europaforums

- ① Forstliche Organisationen
- ② Planungsstrategien
- ③ Naturschutzstrategien
- ④ Öffentlichkeitsarbeit
- ⑤ Förderpolitik
- ⑥ Privatwaldpolitik
- ⑦ Planungsstrategien II
- ⑧ Reformpolitik
- ⑨ Kooperation mit der Europäischen Union
- ⑩ Personalpolitik

Abbildung 1. Staatsforstverwaltung im Politikfeld

wirtschaftlichen Prinzipien stellt daher eine große Herausforderung dar, die der Staat zu bewältigen hat. Dem Staatswald sind in allen Ländern zusätzliche öffentliche Ziele gesetzt. Er muss die ertragsorientierte Holzproduktion mit Aufgaben der Umweltvorsorge durch Wald, des Naturschutzes und der Erholung verbinden. Die Optimierung aller Ziele führt zu einer komplexen Aufgabe, die weit schwieriger ist als die gewinn- und marktorientierte Führung eines privaten Forstbetriebes. Obwohl voll befriedigende wissenschaftliche Leitlinien und Instrumente noch nicht vorhanden sind, muss die staatliche Forstverwaltung in der Praxis Lösungen für die Pflege und Nutzung des Staatswaldes finden und umsetzen.

Die zweite Hauptaufgabe ergibt sich als Teil der öffentlichen Verwaltung. Der forstpolitische Auftrag setzt sich aus der Aufsicht über den gesamten Wald und aus der Beratung, Betreuung und finanziellen Förderung der Waldeigentümer zusammen. Durch die Beratung erhält der Eigentümer Informationen, mit der Betreuung übernimmt der Staat auch die Durchführung von Arbeiten im privaten Wald. Organisatorisch werden die forstpolitischen Aufgaben in den europäischen Ländern in sehr unterschiedlichem Ausmaß mit der Institution des staatlichen Forstbetriebes verbunden. Die Organisationsvarianten reichen von der Verbundverwaltung, die alle forstlichen Aufgaben auf allen Ebenen in einer Hand vereint, wie beispielsweise in einzelnen Bundesländern Deutschlands, bis zu der völligen Trennung zwischen dem staatlichen Forstbetrieb und der öffentlichen Verwaltung für die forstpolitischen Aufgaben, wie beispielsweise in Österreich. In den meisten Ländern wurden Mischtypen gebildet, die den staatlichen Forstbetrieb mit einzelnen forstpolitischen Aufgaben betrauen. Die komplexen Ziele und die organisatorischen Varianten der staatlichen Forstverwaltung stellen die Grundlage der Analyse dar. Ihre große Vielfalt wird erst im europäischen Vergleich sichtbar.

In der Bewirtschaftung des Staatswaldes bewegt sich die Forstverwaltung im Umfeld des Marktes. Im Unterschied dazu führen die forstpolitischen Aufgaben direkt in das Politikfeld hinein. Für die rechtsstaatliche Verwaltung steht der Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen im Vordergrund. Die Vorgaben hierfür werden als Programme erfasst und nach Zielen und Instrumenten analysiert. Auch wenn in der Praxis eine Vielzahl unterschiedlicher gesetzlicher Bestimmungen zu einem Forstprogramm zusammenwirken, eignet sich das Konzept des Programms, um die öffentlichen Vorgaben für das Verwaltungshandeln zu charakterisieren.

Die Forstverwaltung bedarf der umfassenden Information, Fachkompetenz und Durchsetzungskraft, um die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben im gesamten Wald zu gewährleisten. In den alten Demokratien hat die rechtsstaatliche Forstverwaltung Tradition, sie muss in den jungen Demokratien aber erst die geeigneten Verfahren gestalten und dafür bei den Betroffenen Akzeptanz finden.

Die moderne Forstverwaltung hat sich von einem polizeilichen Aufsichtsorgan zu einer umfassenden Serviceverwaltung für die Waldeigentümer und andere Waldnutzer entwickelt. Beratung und Öffentlichkeitsarbeit sind zu wichtigen Tätigkeiten geworden, die den rechtsstaatlichen Vollzug unterstützen. Darüber hinaus setzt die Forstverwaltung finanzielle Förderung ein, um die Waldeigentümer mit Anreizen zu jener Waldpflege, Wiederbewaldung oder Baumartenwahl zu bewegen, die den öffentlichen Zielen optimal dienen. Mit dem Ansatz der informationellen, ökonomischen und regulativen Instrumenten werden die im einzelnen vielfältigen Tätigkeiten der Forstverwaltung insgesamt erfasst und nach ihren Wirkungen so geordnet, dass die Wirkungsmechanismen unter Bezug auf Theorien systematisch diskutiert und analysiert werden können.

Über Programme und deren Implementierung wirkt die Forstverwaltung steuernd auf die Nutzer des Waldes ein. Auch hier geht es in der Politikfeldanalyse darum, die Vielfalt auf wenige Typen zu reduzieren. Im Mittelpunkt stehen die Waldeigentümer. Wegen ihres direkten Zugriffs auf den Wald sind ihre Handlungen für die Umsetzung forstpolitischer

Programme vor Ort ein entscheidender Faktor. Als weitere wichtige Nutzergruppe sind die Bürger zu nennen. Sie nutzen die Umweltwirkungen des Waldes, suchen ihn als Erholungsort auf oder üben im Wald besondere Nutzungen wie Jagd oder Sport aus. Die Bürger stellen, vorwiegend vermittelt durch Verbände, bestimmte Naturschutzanforderungen an die Forstwirtschaft. Für die Forstverwaltung bedeutet dies, dass sie auf der einen Seite mit unterschiedlichen Waldeigentümern und auf der anderen Seite mit noch unterschiedlicheren Bürgern zusammenarbeiten muss.

Die direkten Nutzungsinteressen am Wald werden im Politikfeld von unterschiedlichen politischen Akteuren aufgegriffen. Die Politiker, zu denen die Mitglieder der Regierung und die Abgeordneten im Parlament zählen, beschäftigen sich nur selten mit forstlichen Fragen. Dennoch geben sie wichtige Rahmenbedingungen vor, wenn sie die Forstgesetze beschließen. Besonders wichtig ist der alljährlich von den Politikern zu bewilligende öffentliche Haushalt für die Forstverwaltung. Der zuständige Minister ist gleichzeitig Politiker und Leiter der Verwaltung und in diesen Funktionen ein für die Forstverwaltung entscheidender öffentlicher Akteur. In enger Verbindung mit den Politikern stehen die politischen Parteien. Sie gestalten in der Praxis der europäischen Demokratien die zentralen politischen Entscheidungen und entsenden ihre Mitglieder in die führenden politischen Positionen. Während sich die politischen Parteien jedoch nur selten mit forstpolitischen Problemen beschäftigen, haben sich forstliche Verbände auf dieses Gebiet spezialisiert. Sie sind in den alten Demokratien in großer Vielfalt vorhanden und haben begonnen, sich in den jungen Demokratien zu organisieren. Über Verbände greifen aber auch andere als forstliche Interessen in die Forstpolitik ein. Insbesondere die Naturschutzverbände sehen im Wald ein bevorzugtes Aufgabengebiet und wenden sich deshalb intensiv dem Staatswald und seiner Verwaltung zu.

Über die Forstverwaltung hinaus sind auch andere Fachverwaltungen mit dem Wald befasst. Hier ist die Naturschutzverwaltung zu nennen, deren Aufmerksamkeit dem Naturpotential des Waldes gilt. Ebenso sind die Jagdverwaltung, die Raumplanungsverwaltung, die Agrarverwaltung und sonstige für flächenwirksame Aufgaben verantwortliche Fachverwaltungen für den Wald wichtig. Mit anderen Verwaltungen kooperiert die Forstverwaltung auf vielen Ebenen, sie steht aber auch mit ihnen im Wettbewerb um Aufgaben in der Waldlandschaft und um Ressourcen.

Als weitere Gruppen von Akteuren verdienen noch die Gerichte und die Wissenschaft Beachtung. Die Rechtskontrolle ist ein Grundpfeiler des rechtsstaatlichen Vollzuges und muss in den Strategien der Forstverwaltung mitbedacht werden. Traditionell verfügt die Forstverwaltung über hohe Fachkompetenz, die nur in Verbindung mit der Wissenschaft ausgebildet und erhalten werden kann, ein Grund weshalb die Forstverwaltung auch eigene Waldforschung betreibt.

Die Abbildung verdeutlicht das Zusammenwirken der Verwaltung mit den anderen Akteuren im Politikfeld. Der gesamte politische Steuerungsprozess betrifft letztlich die Waldnutzer, die direkt in den Wald eingreifen, in dem sie ihn schützen, pflegen und für die eigenen Interessen nutzen. Die Auswirkungen im Wald hängen von den konkreten Maßnahmen aber auch, wie in der Abbildung angedeutet, von den ökologischen Bedingungen ab. Der europaweite Vergleich hat die unterschiedliche ökologische Ausgangslage insbesondere in Süd-, Mittel- und Osteuropa zu berücksichtigen.

Politische Prozesse verlaufen in der Praxis auf zwei Ebenen: im formalen Bereich führen Politik und Verwaltung jene normativen Vorgaben aus, die das Rechtssystem festlegt. Die Verwaltung und die anderen Akteure verfolgen ihre Interessen jedoch mit vielen zusätzlichen Handlungen. Diese verstoßen meist nicht gegen das Recht, sie verlaufen jedoch vertraulich, nach eigenen Prinzipien der Kompromissfindung und des Machtaustausches. Mit der informalen Ebene des Verwaltungshandelns erfasst die Theorie diesen rechtlich nicht



festgelegten Bereich, der den Praktikern wohl bewusst ist, auch wenn darüber offiziell nicht gesprochen werden kann.

Die Politikfeldanalyse gibt einen Rahmen für die Untersuchung konkreter Probleme des Verwaltungshandelns vor. Er drängt die Praktiker, in der Diskussion alle wesentlichen Einflussfaktoren zu bedenken und hilft den Wissenschaftlern, das Praxishandeln der Forstverwaltung mit bekannten Theorien zu verbinden, zu denen die Elemente und Prozesse der Politikfeldanalyse hinführen (KROTT, M: Politikfeldanalyse Forstwirtschaft, Parey/Blackwell, Berlin 2001).

## **2.2 Hauptprobleme der Forstverwaltung 1991–2000**

Die bisher 10 Treffen des Europaforums 1991 bis 2000 haben jeweils ein anderes aktuelles Thema behandelt. Dem Ansatz der Politikfeldanalyse folgend werden Probleme im europäischen Vergleich analysiert und aus Praxiserfahrung und Theorie neue Strategien abgeleitet:

- Das Europaforum 1 will einen Überblick über die Praxis des Verwaltungshandelns im Jahre 1991 geben, in dem alle ehemaligen kommunistischen Zentralplanungswirtschaften zum Umbau der Verwaltung zu Marktwirtschaft und Demokratie ansetzen. Gefragt wird nach den neuen forstpolitischen Zielen, Erneuerung in der Verwaltungsstruktur und in den Verfahren und nach den Beziehungen der Forstverwaltungen im Umbau zu den anderen politischen Akteuren. Die Praxis in den Transformationsländern wird mit den Erfahrungen in den alten Demokratien auf der Ebene konkreter Ziele und Instrumente verglichen. Die Praxisorientierung bringt statt eines abgehobenen formalen Systemvergleichs Einblicke in konkrete Transformationsprozesse und Handlungsmöglichkeiten der Forstverwaltung.
- Planung ist das Thema des Europaforums 2. Sie war das zentrale Instrument in den östlichen Ländern, prägt aber auch die Forstwirtschaft in den alten Demokratien. Untersucht wird, inwieweit die Pläne der Forstverwaltung Ziele vorgeben und Instrumente zu deren Erreichung optimieren. Die Politikfeldanalyse fragt aber ebenso nach der Abstimmung der Planvorgaben mit den Interessen anderer Akteure, wie private Eigentümer, Bürger, Öffentlichkeit und andere Fachverwaltungen. Für die Durchsetzung der Planungen ist das Verhältnis der öffentlichen Pläne zu den Plänen privater Forstbetriebe von entscheidender Bedeutung.
- Das Europaforum 3 greift die Beziehungen der Forstverwaltung zu der sich in den jungen Demokratien entfaltenden Naturschutzverwaltung als Thema auf. Steigende Forderungen nach strengster Bewahrung alter und neuer Naturwerte im Wald und teilweise sinkende Naturqualität kennzeichnen die Aufgaben des Waldnaturschutzes sowohl in den alten als auch in den jungen Demokratien. Die in ganz Europa verengten ökonomischen Handlungsspielräume verschärfen das Problem. Der Staat antwortet mit einer Fülle von Naturschutzgesetzen, hier haben die jungen Demokratien rasch aufgeholt. Wirkung erzielen diese Bestimmungen jedoch nur, soweit sie auch im Wald vollzogen werden. Als Folge stehen die beiden hauptverantwortlichen Fachdienste, die staatliche Forstverwaltung und die Naturschutzverwaltung, vor der Aufgabe, ihre Tätigkeiten an den Naturschutzziele neu zu orientieren. Dabei geraten sie unvermeidlich in Koordinationsprobleme, mit der Gefahr gegenseitiger Behinderung und unnötig teurer Parallelaktionen im Wald. Solche internen Hemmnisse gilt es frühzeitig zu erkennen. Darüber hinaus kann eine umsichtige Strategie der Forstverwaltung in einem wachsenden

Problemfeld wie dem Naturschutz neue Wirkungsbereiche, verbunden mit entsprechenden Ressourcen, erschließen.

- Mit der Öffentlichkeitsarbeit wendet sich das Europaforum 4 einer Aufgabe zu, die Forstverwaltungen in den alten Demokratien in steigendem Maße mit wechselndem Erfolg beschäftigt, und die von Forstverwaltungen in den jungen Demokratien verlangt, Neuland zu betreten. Die Forstverwaltung steht unter Druck, weil eine gestiegene Anzahl von Institutionen mit hoher Professionalität in die öffentliche und mediale Diskussion um den Wald drängt. Das Anliegen, Vertrauen in der Öffentlichkeit aufzubauen, erfordert die Auswahl der geeigneten Botschaften und eigenen Verfahren, um die Beziehungen zu den Teilöffentlichkeiten zu gestalten. Die mögliche Unterstützung durch private PR-Agenturen ist kritisch zu prüfen. Die Öffentlichkeitsarbeit der Forstverwaltung bedarf der Abstimmung mit der PR der politischen Spitze. Ebenso bedeutsam wie die Außendarstellung ist die nach innen an die eigenen Mitarbeiter gerichtete Öffentlichkeitsarbeit, wofür erweiterte Kommunikationsinstrumente eingesetzt werden müssen.
- Auf dem Europaforum 5 steht die finanzielle Förderung als Instrument der Staatsforstverwaltung zur Diskussion. Alle europäischen Staaten haben umfassende finanzielle Förderungsinstrumente für die Forstwirtschaft geschaffen. Die Staaten halten nicht die von der Marktwirtschaft geforderte prinzipielle Zurückhaltung bei finanziellen Maßnahmen ein, sondern haben diese zu einem wichtigen politischen Instrument ausgestaltet. Ziele der Förderung bedürfen der Formulierung und Legitimierung im politischen Raum. Wirkung und Effizienz der Umsetzung hängen auch von der Abstimmung der Maßnahmen mit den Waldeigentümern ab. Dabei kommt der Verbindung mit regulativen und informationellen Instrumenten große Bedeutung zu. Mit den Fonds sind in den jungen Demokratien aus der Zentralverwaltung stammende Förderinstrumente vorhanden, die nach einer neuen Rolle in der Marktwirtschaft suchen.
- Das private Eigentum am Wald ist ein politischer Schlüsselfaktor in Demokratie und Marktwirtschaft, der auch die Forstwirtschaft prägt. Das Europaforum 6 betrachtet die Beziehungen zu den privaten Waldeigentümern aus Sicht der staatlichen Forstverwaltung. Zu klären ist, über welchen Freiraum die privaten Eigentümer in den jungen und alten Demokratien verfügen und wie sie diesen gestalten. Voraussetzung für eine erfolgreiche staatliche Strategie ist die zutreffende Einschätzung von Interessen, fachlicher Kompetenz und Handlungsfähigkeit privater Eigentümer. Neben dem Einzeleigentümer spielen betriebliche Zusammenschlüsse und politische Verbände eine wichtige Rolle in Gestaltung und Umsetzung von staatlichen Maßnahmen.
- Die überörtlichen Planungen greifen nach dem Wald. Daher stellt sich das Europaforum 7 die Frage nach der Rolle der Forstverwaltung in den waldbezogenen Planungen. Die überörtlichen Planungen wollen ihrem Gesamtkonzept folgend alle Nutzungen des Waldes optimieren und die Entscheidungsprozesse darüber durch Ausweitung der politischen Partizipation demokratisieren. Die staatliche Forstverwaltung ist diesem Druck nicht ohne Möglichkeit zu Gegenmaßnahmen ausgeliefert. Sie kann aktiv nach Mitwirkung streben, um in ihrem Sinne Einfluss zu nehmen. Sie könnte aber auch umgekehrt einzelne Leistungen der überörtlichen waldbezogenen Planungen für die Unterstützung forstlicher Anliegen nutzen. In den jungen Demokratien bietet die erst im Aufbau befindliche überörtliche Planung besonders großen Spielraum für eine aktive Forststrategie.
- Seit 1990 ist die Reform der staatlichen Forstverwaltung nicht nur in den jungen Demokratien das wichtigste forstpolitische Thema. Auch in den alten Demokratien löst die allgemeine Sparpolitik eine Reformwelle aus, die am Forstsektor nicht vorbeigeht. Das Europaforum 8 zieht eine Bilanz der Reformpolitik und sucht nach Zukunftsstrategien. Es gilt, die Auswirkungen der unterschiedlichen Reformmodelle in der Praxis zu klären.

Sowohl die von den Reformen hervorgehobenen Vorteile, wie erhöhte Effizienz, Bürger-nähe und verbesserte öffentliche Leistungen, sind kritisch zu überprüfen als auch Nebenwirkungen. Die Mitgestaltung und Umsetzung von Reformpolitik erfordert die richtige Einschätzung der Akzeptanz und die Suche nach Bündnispartnern innerhalb der Verwaltung und im politischen Umfeld.

- Das Fortschreiten der europäischen Integration beschleunigt auch das Zusammenwachsen der Forstsektoren der Mitgliedsstaaten. Politisch bedeutet dies steigenden forstlichen Einfluss der Europäischen Union, mit dem sich die Forstverwaltungen in den einzelnen Staaten auseinandersetzen müssen. Das Europaforum 9 widmet sich der Europäischen Union. Die Bedeutung für die Forstverwaltung in den jungen Demokratien ergibt sich vor allem aus den großen Erwartungen, die in den zukünftigen Beitrittsländern herrschen und aus den Vorbereitungen auf den Beitritt. Die EU schafft eine zusätzliche Ebene im Politikfeld Forstwirtschaft. Der Handlungsspielraum der staatlichen Forstverwaltung wird von der Mitwirkung in den EU-Entscheidungen und -Verfahren einerseits und der Umsetzung der EU-Vorgaben im nationalen Rahmen andererseits bestimmt. Für die Interessenvertretung und Politikgestaltung in der EU bieten sich eine stark erweiterte Anzahl von Bündnispartnern aus anderen Ländern und auf internationaler Ebene an, gleichzeitig nehmen aber auch der Aufwand für die Zusammenarbeit und die Risiken von Fehlschlägen zu.
- Das Europaforum 10 stellt die Personalpolitik der Staatsforstverwaltung in den Mittelpunkt der Diskussion. Die Mitarbeiter sind einer der teuersten und sensibelsten Faktoren. Sie müssen für die gewandelten Aufgaben der Forstverwaltung durch geeignete Führungsmethoden motiviert werden. Wegen des starken Personalabbaues im öffentlichen Dienst in den alten Demokratien gestaltet sich die Aufnahme junger Mitarbeiter, die neue Fähigkeiten mitbringen, besonders schwierig. Auch die interne Weiterbildung und die externe forstliche Ausbildung bedürfen der Neuorientierung, um den forstlich ausgebildeten Fachleuten Möglichkeiten in neuen Berufsfeldern zu eröffnen.

## **2.3 Strategieergebnisse im europäischen Vergleich**

### **2.3.1 EFFV 1: Lösungsbeiträge und Erfolgsbedingungen staatlicher Forstverwaltungen**

Bereits im Jahre 1991 zeichnen sich in den jungen und alten Demokratien jene Praxislösungen für die staatliche Forstverwaltung ab, die in den folgenden Jahren den Umbau in eine Forstwirtschaft in Markt und Demokratie bestimmen. Sie setzen an den Zielvorgaben, dem politischen Umfeld der vollziehenden Forstverwaltung, der internen Organisation der Forstverwaltung und den unterschiedlichen informationellen, finanziellen und regulativen Instrumenten an:

- Über den komplexen Erfolgsmaßstab: nachhaltige Holzproduktion bei gleichzeitiger Sicherung der infrastrukturellen Wirkungen des Waldes sowie von Naturschutz und Jagd, besteht zwischen Forstleuten aus West und Ost Einigkeit. Das forstliche Zielsystem genießt im Unterschied zu vielen anderen Wirtschaftssektoren hohe Unterstützung in der Öffentlichkeit. Anzeichen für eine bevorstehende grundsätzliche Änderung der positiven Haltung der Öffentlichkeit zur Forstwirtschaft werden von den Experten nicht erkannt.
- Der Einsatz der staatlichen Forstverwaltung für die forstlichen Ziele hängt wesentlich von den Einflüssen betroffener Interessenpositionen ab. Kurzfristige starke Gewinninteressen der Mitarbeiter, eine durch ihre Monopolstellung unkontrollierbare Forstverwaltung oder

zu großer Druck des Staatshaushaltsdefizits führen in einigen Ostländern in den Jahren ab 1991 zur Übernutzung des Waldes auf Kosten der Nachhaltigkeit. Reformkonzepte haben nur Erfolgchancen, wenn sie als Rahmenbedingung innerhalb der Forstverwaltung und in deren Umfeld informale Machtgleichgewichte schaffen, innerhalb derer die Forstverwaltung die formalen Vorgaben umzusetzen vermag. Dabei kann die demokratische Gestaltung der Entscheidungsprozesse einen wichtigen Beitrag leisten.

- Das rechtsstaatliche Ideal der Leitung der Verwaltungstätigkeit durch demokratisch beschlossene gesetzliche Zielvorgaben reicht auch im Westen in der Praxis nicht aus. Über im letzten Jahrzehnt stark vermehrte Planungsprozesse wirkt die Forstverwaltung selbst an der Gestaltung der Detailziele entscheidend mit. Die Rückbindung an rechtliche Vorgaben, Bürger und ihre Vertreter, erschwert zwar die forstliche Planungstätigkeit, sie entscheidet aber darüber, ob die planende Forstverwaltung demokratisch kontrollierbar bleibt.
- Ein neues Instrument, um die Zielorientierung von Forstverwaltungen zu stärken, sind Fonds. Diese geben genau beschriebene Aufgaben, wie beispielsweise die Schaffung von Naturschutzbiotopen im Wald vor, und erteilen dem Bestbieter den voll finanzierten Auftrag. Der Wettbewerb drängt Verwaltungen zur zielentsprechenden und effizienten Aufgabenerfüllung, vorausgesetzt die Fonds arbeiten nach sachlichen Kriterien und es kann informalem Missbrauch vorgebeugt werden.
- Die forstliche Produktionskette vom Waldbau über die Holzernte bis zur Holzverwertung eröffnet der Gestaltung von Organisationseinheiten ein weites Feld. Im Unterschied zur Zusammenfassung aller Produktionsphasen in der vergangenen Zentralplanungswirtschaft bevorzugen westliche Forstverwaltungen die völlige Abtrennung der Holzverwertung, die der Marktsteuerung überlassen wird. Auch die Holzernte soll sich am Holzmarkt orientieren. Ihre volle Einbindung in den waldbaulichen Betrieb setzt der Marktsteuerung allerdings Grenzen, um Nachhaltigkeit und Infrastrukturleistungen nicht zu gefährden. Die organisatorische Trennung von Waldbau und Holzernte, wie sie einige Ostkonzepte vorsehen, birgt die Gefahr, kurzfristige marktwirtschaftliche Gewinnziele in der Holzernte auf Kosten der waldbaulichen Produktionsgrundlagen zu verfolgen.
- Staatliche Forstverwaltungen in Ost und West verfügen über umfangreiches Fachwissen. Im Unterschied zu vielen anderen Bereichen der Wirtschaft, wo der Staat generell hinter dem Wissen der Privatbetriebe zurücksteht, kann dieses auch für Privatwald und Gemeindewald Verbesserung in der forstlichen Produktion bringen. Die beratende Forstverwaltung muss im Osten das tiefe Misstrauen gegenüber dem Staat überwinden, im Westen zieht das Bestreben, die Eigenständigkeit der Waldeigentümer zu wahren, der Beratung Grenzen. Ein Wettbewerb unter mehreren Beratungsinstitutionen regt die aktive Meinungsbildung der Waldeigentümer an.
- Nur mit professioneller Medienarbeit vermag die Forstverwaltung ihr Fachwissen der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Die Aufnahmebereitschaft der Medien hat aber enge Grenzen, die jedoch im direkten Kontakt zwischen Forstverwaltung und Bürger überwunden werden können. Über lokale Öffentlichkeitsarbeit kann die Forstverwaltung wichtige Bündnispartner vor Ort gewinnen.
- In der Hoheitsverwaltung ist eine starke, mit umfassenden Kompetenzen ausgestattete Forstverwaltung ein wesentlicher Faktor, um den im Recht nur allgemein formulierten forstlichen Zielen auch in der Praxis zum Durchbruch zu verhelfen. Die Einbeziehung der Waldbewirtschaftung in die Aufgaben der Forstverwaltung bringt Vorteile, stellt aber erhöhte Anforderungen an die Kontrolle der Verwaltungstätigkeit. In getrennten Institutionen für Behördenaufgaben und Staatswaldbewirtschaftung treten diese Kontrollprobleme weniger stark auf.

- Als Abgeltung für infrastrukturelle Wirkungen, wie Schutz, Klimaregulierung oder Erholung, die im öffentlichen Interesse liegen, sprechen sich westliche Forstexperten für die umfangreiche Unterstützung der Forstwirtschaft mit staatlichen finanziellen Mitteln aus. Knappe Staatsetats lassen dafür im Osten nur wenig Spielraum. Ein diskutierter Ansatz sind gezielte Förderungsaktionen aus dem Westen, um die infrastrukturellen Leistungen osteuropäische Wälder zu verbessern. Trotz einzelner internationaler Finanzprogramme können östliche Forstverwaltungen nur sehr beschränkt auf die Entlastung zählen, die finanzielle Anreize für erfolgreiche Beratung und Hoheitsverwaltung bringen. Nur ein hervorragender Einsatz anderer Instrumente, wie Planung, Beratung, Öffentlichkeitsarbeit, Hoheitsakte oder marktwirtschaftliche Regelung kann im Osten forstliche Ziele derzeit mit Erfolg verwirklichen.

### 2.3.2 EFFV 2: Planungsstrategien 1

Der Erfahrungsaustausch zwischen forstlichen Planern aus den jungen und den alten Demokratien hat in vielen praktischen Beispielen und theoretischen Argumenten ein Grundproblem der Planungspraxis herausgearbeitet: Die zentrale Aufgabe der Planung besteht darin, für die planerisch streng sachlich erarbeitete Problemanalyse und zielorientierten Lösungsvorschläge bei den Nutzern, die von kurzfristigen Interessen und Machtkalkülen geleitet werden, Verständnis zu finden. Zur Lösung der Planungsaufgaben können unterschiedliche Strategien beitragen. Sie setzen beim staatlichen Planungsträger, bei den Planungsbetroffenen, bei dem staatlichen Finanzierungsprozess, in der Öffentlichkeitsarbeit, bei der überregionalen Inventur bzw. forstlichen Raumplanung und der Planungsintelligenz an:

- Für einflussreiche Planungsträger ist die Versuchung groß, das kritische Analysepotential, das in sachkompetenter Planung steckt, einzuschränken. Sie neigen dazu, in Plänen ihre Wunschvorstellungen festzuschreiben und sachliche Schranken dafür, die die Planung aufzeigt, zu ignorieren. In der zentralstaatlichen Planwirtschaft verkümmerten Pläne dadurch zu Befehlen aus der Zentrale, die wegen ihrer sachlichen Fehleinschätzungen immer weniger ausführbar waren. Ansätze, um diesem Wirklichkeitsverlust von Plänen entgegenzuarbeiten, zeigt das Controlling auf. Hier hat sich ein Plan laufend der Kritik zu stellen, Planungsverfehlungen werden auf ihre Ursachen hin untersucht und Verbesserungsmaßnahmen vorgeschlagen. Die Pläne der Zentrale bleiben für eine sachlich begründete Korrektur offen.
- Für die Durchsetzung von Plänen bietet die generelle Verbindlichkeit nur eine scheinbar einfache Lösung, da sie die enge Zusammenarbeit des Planers mit den Betroffenen behindert, dank der in der Praxis viele Erfolge erzielt werden. In abgestufter Form wirkt Verbindlichkeit aber fördernd auf den Planungsvollzug. Sie beruht auf höchster Fachkompetenz, die dem Plan Gewicht verschafft. Zusätzlich beanspruchen nur wenige, klar abgegrenzte und nicht detaillierte Vorgaben des Planes normative Geltung. Dabei bleibt auf jeder Stufe genügend Handlungsspielraum, um örtliches Wissen in den Vollzug eigenständig einzubringen. Schließlich erfolgt die Festlegung der normativen Vorgaben in einem nachvollziehbaren Verfahren, das auch die Vorgehensweise für Änderungen vorsieht. In dieser abgestuften Form erreicht die normierte Verbindlichkeit eher Akzeptanz bei den Planungsbetroffenen und damit praktische Wirkung.
- Die Finanzierung aus dem staatlichen Haushalt ist ein hochwirksames staatspolitisches Instrument, auf das die Planung gerade wegen dessen politischer Bedeutung gegen die Konkurrenz anderer politischer Entscheidungsfaktoren nur geringen Einfluss erlangt. Dennoch dient die umfassende Planung der Staatsforstverwaltung dazu, mit der

Dokumentation der Verwendung der erhaltenen Finanzmittel eine erneute Dotierung ohne Kürzungen zu legitimieren. Der Planung gelingt es darüber hinaus, die durch Rationalisierung erzielten Überschüsse durch Umschichtung in dringende forstliche Aufgaben im Bereich der Staatsforstverwaltung zu halten. Fallweise vermögen forstliche Pläne, die frühzeitig für politisch hochbewertete Probleme Lösungen anbieten wie beispielsweise im Zusammenhang mit Waldsanierung, zusätzliche Finanzierung zu erschließen. Das politische Engagement der planenden Forstverwaltung ist unverzichtbar, um ihren Plänen finanzielle Umsetzungschancen zu geben.

- Pläne benötigen, um als interne Steuerungsinstrumente die eigenen Möglichkeiten der Planungseinheit kritisch ausloten zu können, strenge Vertraulichkeit. Gerade wegen dieser notwendigen Abschottung ist aber eine planungsbegleitende Öffentlichkeitsarbeit unabdingbar, um für die Pläne in der Öffentlichkeit Legitimation aufzubauen. Die Öffentlichkeit soll, so weitgehend wie im Interesse der Planungseinheit möglich, über die Planungsvorhaben aufgeklärt werden. Wenn darüber hinaus ein Dialog mit interessierten Gruppen gelingt, lassen sich dadurch Bündnispartner für Planungsvorhaben gewinnen.
- Auf überbetrieblicher Ebene sind Großrauminventuren sehr leistungsfähig, um Erfolge der Forstwirtschaft und Forstpolitik bei der Entwicklung des Gesamtwaldes objektiv zu beurteilen. Die Großrauminventuren müssen dabei nicht, wie in der vergangenen Zentralplanungswirtschaft üblich, aus der Summation von örtlichen Einzelplänen entstehen. Die notwendigen Informationen lassen sich leichter erarbeiten, wenn sie davon unabhängig gewonnen werden. Weil private Forstbetriebe in der Marktwirtschaft wenig Neigung haben, ihre Planungsdaten dem Staat voll zur Verfügung zu stellen, kann die staatliche Forstverwaltung unabhängig von Betriebsdaten mit landesweit repräsentativen Stichproben Fakteninformationen über den Gesamtwald erheben. Deren Inhalte lassen sich mit den forstpolitischen Schwerpunkten abstimmen und ermöglichen ein unabhängige Erfolgskontrolle.
- Mit ihrer eigenen forstlichen Raumplanung versucht die Forstverwaltung, die waldbezogene Raumentwicklung und Raumplanung mitzugestalten. Im pluralistischen marktwirtschaftlichen System gelingt der allgemeinen staatlichen Raumplanung trotz einer Vielzahl von Plänen bisher nur in geringem Maße, eine verbindliche Entscheidung zwischen den widerstreitenden Raumnutzungsansprüchen der unterschiedlichen Sektoren zu treffen. Die Mitwirkung der staatlichen Forstverwaltung in dem aufwendigen Planungsprozess ist dennoch nicht nutzlos, denn ohne ihre Beteiligung würde die allgemeine Raumplanung versuchen, Einigung zulasten der nicht vertretenen forstlichen Position zu finden. Die staatlichen forstlichen Raumpläne (Rahmenpläne) sind in der Marktwirtschaft für die Forstbetriebe nicht direkt verbindlich. Die staatliche Forstverwaltung zeigt in ihren Plänen jedoch die von ihr im öffentlichen Interesse erwünschte waldbezogene Raumentwicklung auf. Die Forstverwaltung kann diesen Zielen Nachdruck verleihen, indem sie ihre rechtliche Bewilligungspraxis, die Zuteilung von Fördermitteln und die Bewirtschaftung ihrer eigenen Staatswälder konsequent daran orientiert.
- Als Erbe der Zentralplanungswirtschaft haftet der forstlichen Planung in den Staaten im Übergang das Stigma der Dienerin des Staates an. Die privaten Waldeigentümer erkennen daher nicht, dass die forstliche Planung auch ihnen erst den intelligenten und daher erfolversprechenden Umgang mit ihrer Waldressource möglich macht. Die forstlichen Planer, die auch in den Staaten im Übergang über ein hohes planungstechnisches Können verfügen, können das Vertrauen der Vertreter privater forstlicher Interessen eher wiedergewinnen, wenn das Angebot an Planungsservice von staatlichen und privaten Institutionen kommt. Selbst Teilaufgaben der Planung in der Staatsforstverwaltung könnten an private Planungsbüros vergeben werden. Der dadurch sich entfaltende Wettbewerb

zwischen Staat und Privat um die intelligentesten Planungsverfahren fördert gerade jene analytische Leistung, auf die es bei Planung für staatliche und private Zwecke gleichermaßen eigentlich ankommt.

### 2.3.3 EFFV 3: Naturschutzstrategien

Die Beziehungen der Staatsforstverwaltung zur Naturschutzverwaltung umfassen das gesamte Aufgabengebiet von der hoheitlichen Forstaufsicht bis zur Bewirtschaftung des Staatswaldes. Die gegenseitige Abstimmung zwischen forstlichen Stellen und solchen des Naturschutzes setzt bei der Neugewichtung des Naturschutzes in den Programmen einschließlich der Waldgesetze an. Nicht weniger bedeutsam ist die Gestaltung der Arbeitsteilung in den Verwaltungsorganisationen und bei den einzelnen Maßnahmen in den Zentralen und vor Ort. Der Erfolg hängt auch wesentlich von der Gewinnung von Bündnispartnern und der dauerhaften Regulierung der Interessenkonflikte zwischen den unterschiedlichen Ansprüchen an den Wald ab. In all den genannten Bereichen haben die Erfahrungsberichte aus den europäischen Ländern Ansatzpunkte für zukünftige Strategien der Forstverwaltung aufgezeigt:

- Die Forstverwaltungen verfolgen im Wald integrale Zielsetzungen, die vielfältige Nutzungen einschließlich des Naturschutzes umfassen. Sie wollen sich nicht auf die Aufgabe der Holzproduktion beschränken lassen. Über die Verbindung von sektoralen Zielen mit Naturschutzzielen wird der forstliche, integrale Ansatz dem modernen Konzept des Naturschutzes als „Querschnittsaufgabe“, die in alle Sektoren einfließen muss, in hohem Maße gerecht. Zwischen der auf Integration bedachten Forstverwaltung und einer Naturschutzverwaltung, die ebenfalls die Integration vor Ort vornehmen möchte, entsteht ein informeller Wettbewerb um die Position des zentralen Vermittlers zwischen allen Anforderungen an den Wald.
- Der derzeit zu beachtende Trend zum Aufbau einer zweiten Flächenverwaltung vor Ort für den Naturschutz neben der bereits bestehenden Forstverwaltung führt zu einem insgesamt sehr teuren Verwaltungsapparat, der zudem durch Koordinationsprobleme die Querschnittsaufgabe Naturschutz nicht optimal bearbeiten kann. Diese Querschnittsaufgabe wäre besser durch eine neue Form der Verwaltung zu verwirklichen, nämlich den Naturschutz-Satelliten. Dieser gibt zentral die Naturschutzstandards vor, verfügt über rechtliche und finanzielle Mittel, um deren Umsetzung zu fördern, und kontrolliert die Ergebnisse. Der Vollzug vor Ort im Wald bleibt Aufgabe der Forstverwaltung. Der Naturschutz-Satellit drängt einerseits die Forstverwaltung, in ihren Integrationsbemühungen den Naturschutz entsprechend zu berücksichtigen. Andererseits ist er auf die Zusammenarbeit mit der Forstverwaltung angewiesen und muss daher in seinem Engagement für den Naturschutz forstliche Ziele mitbeachten.
- Mit der Umweltvorsorge durch Wald betreut die Forstverwaltung eine eigenständige Aufgabe, die umweltpolitisch an Bedeutung gewinnt. Aktuelle Priorität liegt in der Pflege der Schutzwälder im Alpenraum und in Neuaufforstungen in ausgeräumten Agrarlandschaften der Staaten im Übergang. Mit der aktiven Gestaltung dieser Projekte und ihrer deutlichen Ausrichtung auf den jeweiligen Zweck der Umweltvorsorge kann die Forstverwaltung dafür Unterstützung aus dem politischen Umfeld gewinnen. Ihre Projekte werden dadurch auch im Konfliktfall mit Arten-, Biotop- und Landschaftszielen des Naturschutzes bestehen können. Solche Priorität erlangen nur forstliche Projekte mit eindeutiger Ausrichtung auf Schutzzwecke. Die pauschale Bewertung jeder Forstwirtschaft als aktive Umweltvorsorge darf dagegen nicht auf breiten politischen Konsens hoffen.

- Die Entwicklung einer soliden ökonomischen Grundlage für Naturschutz im Wald ist eine Zukunftsaufgabe, für deren Erfüllung gerade die Forstverwaltung gute Voraussetzungen mitbringt. Die Kostenseite der Produktlinie Naturschutz wäre – völlig vergleichbar mit der Holzproduktion – im Betriebsgeschehen zu erfassen. Da die Deckung der Kosten bereits heute aus betrieblichen Ressourcen erfolgen muss, und meist verdeckt aus der Holzproduktion geleistet wird, lässt sich auch die Finanzierung des Naturschutzes in eigenen Ansätzen betrieblich ausweisen. Eigene betriebliche Ansätze für Naturschutz im Wald wären die Voraussetzung, um deren Deckung aus dem öffentlichen Haushalt politisch zu erreichen. Ebenso wie bei der Naturschutzverwaltung fällt die Finanzierung dieser forstlichen non-profit-Aufgabe dem Staat zu. Aufgrund der Synergismen mit der bereits bestehenden forstlichen Organisation und deren sonstigen Aktivitäten im Wald ist die Forstverwaltung jedoch in der Lage, die Naturschutzleistung weit kostengünstiger anzubieten, als es einer eigenen Naturschutzverwaltung möglich wäre.
- Zur Wahrung ihrer Position gegenüber der wachsenden Flächenverwaltung des Naturschutzes beruft sich die Forstverwaltung auf ihre umfassende „Waldkompetenz“ und setzt „Vorfeldaktivitäten“ ein. Die Waldkompetenz schreibt rechtlich oder zumindest als politischen Anspruch die Zuständigkeit der Forstverwaltung für den gesamten Wald fest. Sollte der Naturschutz in bestimmten Gebieten die völlige Unverträglichkeit seiner Konzepte mit den forstlichen Prinzipien feststellen, so bedarf es zur Verwirklichung des Naturschutzkonzeptes der behördlichen Bewilligung der Umwandlung in einen Naturschutzbiotop. Dafür müsste das gleiche formale Verfahren gelten, wie bei Umwandlung des Waldes in landwirtschaftliche Nutzflächen. Mit Vorfeldaktivitäten, wie beispielsweise Pflege von Biotopen oder umfassenden Landschaftsinventuren, weitet die Forstverwaltung ihre Vollzugstätigkeit sogar über den Wald hinaus aus. Damit erzielt sie eine erhebliche informale Stärkung ihrer Position gegenüber der Naturschutzverwaltung.
- In Nationalparks haben zwar Naturschutzstandards Vorrang, dennoch können Forstverwaltungen in der Praxis zentrale Positionen erlangen. Voraussetzung dafür ist zum einen die Anerkennung des absoluten Vorranges der Naturschutzziele. Zum anderen bedarf es eines innovativen forstlichen Angebots, das die Naturschutzziele qualitativ besser erfüllt, als dies andere Institutionen könnten. Frühzeitige, offene Information muss bei privaten und staatlichen Naturschutzvertretern auf nationaler und internationaler Ebene um Akzeptanz für das forstliche Nationalparkkonzept werben. Nur mit breiter Unterstützung des Naturschutzes lässt sich die Finanzierung der Naturschutzleistungen, die die Forstverwaltung anbietet, politisch durchsetzen. Weitere entscheidende Bündnispartner sind die Touristikbetriebe und die lokalen Grundeigentümer. Zu diesen Gruppen müssten die Forstverwaltungen aufgrund ihrer Geschichte leichter Zugang finden können als Institutionen des Naturschutzes.
- Längerfristig entscheidet sich die Position der Forstverwaltung im Waldnaturschutz durch ihre Fähigkeit, die Konflikte zwischen den unterschiedlichen Gruppen, die Anforderungen an den Wald stellen, erfolgreich zu regeln. Unsichere Verhältnisse verteuern zum einen aufgrund unvorhersehbarer Störungen des Betriebsablaufes die Nutzungen für die Waldeigentümer. Zum anderen zehren risikoreiche Auseinandersetzungen an den knappen Ressourcen der Naturschutzvertreter. Beide Seiten haben daher Vorteile aus einer dauerhaften Konfliktregelung zu erwarten. Die Forstverwaltung kann umfassende Regelungen nur anbieten, wenn sie ihre Beziehungen zur Naturschutzseite wesentlich vertieft. Hier Vertrauen aufzubauen, ist unabdingbar, um Akzeptanz für erarbeiteten integralen Lösungen zu erreichen. Ein Versagen im Aufbau von Akzeptanz führt zu wirkungslosen Lösungen von letztlich auch für die forstlichen Nutzer nur geringem Wert, denn in diesem Fall nimmt der politische Druck von Seiten des Naturschutzes nicht ab bzw. wird trotz formaler Regelungen nicht kalkulierbar.



Gelingt es der Forstverwaltung hingegen durch Öffnung gegenüber dem Naturschutz, dessen Vertrauen zu gewinnen, so kann sie im hoheitlichen Aufgabenbereich die Rolle des zentralen Vermittlers zwischen Waldeigentümern und Naturschutz erfolgreich ausüben und damit ihre Position als führende Verwaltung im Wald bewahren.

#### 2.3.4 EFFV 4: Öffentlichkeitsarbeit

Der Wettbewerb in der öffentlichen Diskussion um Wald und Forstwirtschaft hat sich in allen demokratischen Staaten verschärft. Die Konkurrenz um öffentliche Aufmerksamkeit stellt für die Forstverwaltungen in den ehemaligen Zentralplanungswirtschaften eine völlig neue, große Herausforderung dar. Erfahrungen der Praxis europäischer Staaten und theoretische Einsichten weisen auf Ansatzpunkte bei den Inhalten der Öffentlichkeitsarbeit, aber auch bei deren Trägern und Instrumenten hin, um das Vertrauen in die Forstverwaltung zukünftig zu stärken:

- Für die traditionelle, forstliche Kernbotschaft von den umfassenden Leistungen des bewirtschafteten Waldes bietet sich die Erweiterung um Nachhaltigkeit, Multifunktionalität und Naturnähe der Forstwirtschaft an. Diese Merkmale forstlichen Handelns finden nicht nur bei den Forstverwaltungen in den jungen und alten Demokratien, sondern auch in der Öffentlichkeit große Unterstützung. Dank dieser Zustimmung vermag die forstliche Öffentlichkeitsarbeit mit der konsequenten und über Jahrzehnte anhaltenden, immer wieder neuen Inszenierung genau dieser Kernbotschaft das Vertrauen in die Forstverwaltungen zu heben.
- Weitere Unterstützung für die Vertrauensbildung ist von den zusätzlichen Imagekomponenten der Forstverwaltung als Problemlöser und Partner zu erwarten. Diese Botschaft setzt voraus, dass die Forstverwaltung bestimmte Probleme im Wald als erste an die Öffentlichkeit trägt. Der forstliche Hinweis auf Probleme gewinnt die Aufmerksamkeit der Medien und hebt die Glaubwürdigkeit der forstlichen Argumentation. Ein damit verbundenes Angebot an forstlichen Lösungen unterstreicht die Kompetenz der Forstverwaltung. Soweit Lösungen zusätzlich Bürgern und Waldeigentümern großen Stellenwert einräumen, kann es auch in den jungen Demokratien gelingen, Bürger und Waldeigentümer als Partner der Forstverwaltung zurückzugewinnen.
- Der Erwerb von Vertrauen in der Öffentlichkeit beruht neben der sachlichen Beurteilung stark auf der gefühlsmäßigen Einstellung zur Forstwirtschaft. Die Forstverwaltung könnte die vorhandene große Sympathie der Bürger für den Wald für ein positives Image nutzen. Diese Sympathie gilt allerdings nicht dem Wald nach forstlichen Vorstellungen, sondern beruht auf den eigenwilligen Vorstellungen des Bürgers von einer heilen unberührten Natur im Wald. Diese Gefühls- und Erlebniswelten müssen forstliche Argumente ansprechen, um beim Bürger ein positives Echo hervorzurufen. Nur wenn die Forstverwaltung mit der gefühlsorientierten Sprache der Bürger spricht, kann sie im Wettbewerb um die Sympathie des Waldes, an dem auch Naturschutzinstitutionen mit steigendem Erfolg teilnehmen, bestehen.
- Für (Forst-)politiker ist die Präsenz in der Öffentlichkeit eine überlebenswichtige Machtressource. Der Forstminister betreibt daher eine eigene Öffentlichkeitsarbeit und wünscht sich kräftige Unterstützung durch die Forstverwaltung. Gleichzeitig fürchtet er allerdings eine zu starke Öffentlichkeitsarbeit der Forstverwaltung, die sein eigenes Profil als Minister überdecken könnte. Gegen diese Einschränkung kann die Forstverwaltung durch integrierte Öffentlichkeitsarbeit ihren Handlungsfreiraum ausbauen, da viele Verwaltungstätigkeiten, wie etwa Raumplanung oder Marketing, Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit einschließen. Gegen den Ausbau solcher Tätigkeiten, die auch in den ehe-

maligen Zentralplanungsverwaltungen bereits heute zu finden sind, bestehen weit weniger Befürchtungen von Seiten der politischen Spitze.

- Erfolgreiche Öffentlichkeitsarbeit bedarf der Professionalität auf allen Ebenen der Forstverwaltung. Unter dieser Voraussetzung können sich die Zentralen und die Forstämter vor Ort auf unterschiedliche Teilaufgaben spezialisieren. Die traditionelle Pressearbeit für die landesweiten Medien fällt den Zentralen zu. Die Forstämter nehmen hingegen in der lokalen Öffentlichkeit eine bevorzugte Stellung ein. Mit entsprechender Schulung und Ausstattung an Ressourcen könnte die Forstverwaltung in ihren landesweit lokal präsenten Forstämtern einen sehr wirksamen Träger der Öffentlichkeitsarbeit aufbauen.
- Die interne Öffentlichkeitsarbeit versucht die eigenen Mitarbeiter in einen fruchtbaren Dialog über die Aufgaben der Staatsforstverwaltung einzubinden. Die vielfach vorhandenen Mitarbeiterzeitungen informieren gut über die „Linie des Hauses“, können aber nur sehr begrenzt ein Forum für kritische Diskussionen bieten. Leistungsfähiger ist hier das moderne Instrument des Unternehmensleitbildes, das als Kompass der Forstverwaltung nach außen und innen wirken möchte. Die Erstellung des Unternehmensleitbildes gibt allen Mitarbeitern Gelegenheit, die Diskussion über das Wunschbild der Verwaltung, aber auch über die eigene Position zu führen. Dieser innere Dialog ist für die Organisationsentwicklung von entscheidender Bedeutung. In Umbruchsituationen, wie in den Verwaltungen der jungen Demokratien, in denen jeder Mitarbeiter um seinen Arbeitsplatz fürchten muss, vermag jedoch nur eine intensive innere Öffentlichkeitsarbeit das notwendige Vertrauen herzustellen. Sie wird damit zu einem der wichtigsten Instrumente für die Verwaltungsreform.
- Die fundierte forstliche Argumentation in der Öffentlichkeit benötigt umfassende Informationen sowohl über den eigenen Aufgabenbereich als auch über die Öffentlichkeit. Forstliche Daten erhebt die Verwaltung in großer Zahl. Die stärkere Ausrichtung dieser Informationssysteme auf die Bedürfnisse der Öffentlichkeitsarbeit wäre zum einen eine zukunftsweisende Zielsetzung für den Umbau der in den neuen Demokratien noch vorhandenen umfangreichen planwirtschaftlichen Informationssysteme. Zum anderen drängt die Öffentlichkeitsarbeit die Forstverwaltungen in den alten Demokratien, ihre Informationsqualität in Bezug auf ökologische Inhalte zu verbessern. Weiterhin sind sozialwissenschaftliche Grundlagenerhebungen über die Erwartungen der Öffentlichkeit für die Entwicklung wirksamer forstlicher Öffentlichkeitsarbeit unabdingbar. Erst eine umfassende Information gibt die nötige Stärke, um den forstlichen Dialog mit der Gesellschaft offen zu führen, und damit in den alten wie in den jungen Demokratien das Vertrauen in die Forstverwaltung langfristig zu sichern.

### **2.3.5 EFFV 5: Finanzielle Förderungsstrategien**

Alte wie junge Demokratien in Europa haben umfangreiche finanzielle Förderungsinstrumente für die Forstwirtschaft entwickelt. Der staatlichen Forstverwaltung bieten sich Möglichkeiten der Mitgestaltung sowohl in der Formulierung der Förderungspolitik als auch in deren Vollzug:

- Die Ziele der finanziellen Förderung der Forstwirtschaft werden in den Forstgesetzen umfassend normiert. Diese nur sehr allgemeinen Festlegungen geben der Forstverwaltung zwar die unerlässliche generelle Legitimation für ihr finanzielles Instrument, sie reichen jedoch nicht bis zur konkreten Gewichtung einzelner Förderungsziele. Die Prioritätensetzung erfolgt erst in dem alljährlichen staatlichen Haushaltsplan, der im wesentlichen die bereits vorhandenen finanziellen Zuteilungen fortschreibt. Mit zwei Strategien kann

die Forstverwaltung dennoch für wichtige Ziele eine Finanzierung politisch durchsetzen: Erstens entsteht bei Bekanntwerden von katastrophalen Schäden im Wald im politischen Prozess kurzfristig erhöhter Handlungsdruck auf die Politiker, der durch die rasche Vorlage von Sanierungskonzepten einschließlich einer genauen Kostenplanung für die Bereitstellung zusätzlicher Haushaltsmittel erfolgreich genutzt werden kann. Zweitens bieten viele forstliche Aufgaben Ansatzpunkte, um durch langfristige Aufklärung die Betroffenheit von Gruppen außerhalb der Forstwirtschaft aufzuzeigen. Diese Gruppen sind im Wettbewerb um öffentliche Mittel weit einflussreichere Bündnispartner als die Gruppen innerhalb der Forstwirtschaft, deren überwiegend fachliche Argumente politisch wenig Gewicht erlangen.

- Die politische Aufwertung der ökologischen Ziele im Wald setzt die forstliche Förderung unter Druck. Das traditionelle Konzept, das auch die forstliche Förderung politisch zusätzlich legitimiert hat, war die Sicherung dieser ökologischen Ziele als Nebeneffekt einer ordnungsgemäßen forstlichen Bewirtschaftung. Soweit der Nebeneffekt nicht mehr ausreicht, könnte zusätzlicher Waldnaturschutz, durchaus konform mit den Prinzipien der Marktwirtschaft, durch gesonderte Förderung finanziert werden. Mit der Selbstbeschränkung auf die traditionelle ordnungsgemäße Forstwirtschaft gerät die Forstverwaltung jedoch bei dem Versuch, im politischen Raum zusätzliche forstliche Finanzierungsinstrumente für ökologische Produkte des Waldes zu erschließen, ins Hintertreffen. Das Konzept der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft vermittelt nicht wie die Naturschutzverwaltung jene klare Pro-Ökologie-Position, die für die Erlangung finanzieller Mittel politisch sehr hilfreich ist.
- Die forstliche Förderung verfolgt auch direkt eigentümerbezogene Ziele. Bei dieser Stützung des privaten Waldeigentums kann die Forstverwaltung in den alten Demokratien mit der ausgeprägten Eigenständigkeit der Eigentümer rechnen. In den jungen Demokratien hingegen finden sich die privaten Waldeigentümer erst allmählich mit ihrer wiedererlangten Aufgabe zurecht. Die Privatisierung hat allgemein und in der Forstwirtschaft im besonderen kurzfristig zu erheblichen wirtschaftlichen Umstellungsproblemen geführt. Für die Entstehung privaten Waldeigentums wird es von großer Bedeutung sein, dass sich die privaten Eigentümer – bei allen notwendigen staatlichen finanziellen Förderungen – auch neuen Handlungsspielraum gegenüber dem Staat aufbauen. Nur bei Eigenständigkeit erbringt privates Waldeigentum jene Leistungen, die sich Marktwirtschaft und Demokratie erwarten.
- Mittel der Europäischen Union stützen die forstliche Förderung in den Mitgliedsländern. Die Länder empfangen zwar die finanziellen Mittel, wollen ihre Eigenständigkeit jedoch gegen jede Art einer europäischen Forstpolitik gewahrt sehen. Auf Dauer wird sich der Einsatz europäische Finanzmittel ohne ein übergeordnetes forstliches Konzept nur schwer legitimieren lassen. Neue EU-Mitgliedsstaaten versuchen daher, auf übergeordnete forstliche Ziele gestützt, finanzielle Mittel der EU zu erschließen. Erfolgsbedingung eines solchen übergeordneten Konzeptes wäre allerdings, dass die derzeitigen, für die Praxis viel zu umfangreichen Verfahrensregeln wesentlich vereinfacht würden.
- Die Praxis hat in den Forstverwaltungen zu immer detaillierteren Richtlinien für die Vergabe von Fördermitteln geführt. Die umfangreichen Verfahrensvorgaben der Zentralen verteuern das Vergabeverfahren und hemmen die Eigeninitiative der örtlichen Dienststellen. Als Gegenstrategie zur Verbesserung der Effizienz des Vollzuges empfehlen einige Länder die künftige Beschränkung auf Zielvorgaben und eine abschließende Ergebniskontrolle. Dadurch erhielten örtliche Stellen und die Förderungsempfänger mehr Freiraum für individuelle Problemlösungen. Darüber hinaus würde die Notwendigkeit

von Zielvorgaben die Zentralen dazu drängen, Schwerpunkte zu setzen, die die Wirksamkeit der Förderung erhöhen.

- Die Förderung wirkt für den Waldeigentümer als finanzieller Anreiz für bestimmte erwünschte Handlungen. Die staatlichen Gelder können aber auch als Ausgleichszahlungen für Handlungen eingesetzt werden, die der Staat vom Waldeigentümer normativ verlangt. Im Zusammenhang mit Förderungen des Naturschutzes und der Schutzwirkung des Waldes wollen einige Länder die Ausgleichszahlungen erweitern. Wenn die Aufstockung von Ausgleichszahlungen zu Lasten des für die Förderungen verfügbaren Haushalts geht, verlieren die Waldeigentümer durch die finanzielle Strategie der Ausgleichszahlung an Handlungsspielraum, während der Staat die Wirkung der finanziellen Zuwendung durch Zwang verstärkt.
- Die Wirkung der Förderung hängt von der Gesamtsituation des Förderungsempfängers ab. Dieser ist stets bestrebt, staatliche Gelder für Maßnahmen zu erhalten, die er im Eigeninteresse ohnehin durchgeführt hätte. Obwohl die Gefahr des „Mitnahmeeffektes“ besteht, warnen Vertreter der Praxis vor einer zu engen Kontrolle der betrieblichen Situation des Förderungsempfängers. Anstelle solcher staatlichen Planung und Bewertung des Betriebes, die in den Förderungsprogrammen der jungen Demokratien noch vielfach erkennbar sind, kann die Ergebniskontrolle treten. Der Staat gewährt alle Freiheiten und bewertet nach einigen Jahren den Zustand des Waldes nach Maßstäben, die zuvor klar festgelegt wurden.
- Für die Vergabe von Fördermitteln bieten eigene „Wald-Fonds“ besondere Leistungen. Die Fonds erfordern klare Zielsetzungen, ermöglichen einen Wettbewerb der besten Projekte um die Fördermittel und schaffen in ihrer begrenzten Aufgabe Transparenz über die Vergabe staatlicher Gelder. Diese Vorteile sprechen dafür, die aus der Zentralplanungswirtschaft in den jungen Demokratien noch vorhandenen Fonds nicht aufzulösen, sondern gezielt für neue Aufgaben zu nutzen. Zudem lassen sich Fonds eher als Staatsforstverwaltungen mit unterschiedlichen Finanzierungsquellen verbinden. Insbesondere für internationale Geldgeber stellen Fonds leistungsfähige, vertrauenerweckende und kontrollierbare Institutionen für spezielle Förderungsprojekte dar.
- Die Vergabe finanzieller Förderung steht in der Forstverwaltung in engem Zusammenhang mit deren Aufgaben bei Beratung und Hoheit. Einerseits verbessert die Beratung in hohem Maße den zielgerichteten Einsatz der Fördergelder in der Praxis. Andererseits übt die Vergabe von Fördergeldern aber auch erhebliche positive synergistische Wirkungen auf Beratung und Hoheit aus. Die Chance, Fördergelder zu erhalten, weckt die Aufmerksamkeit der Waldeigentümer für Beratung. Beides baut zwischen staatlicher Forstverwaltung und Waldeigentümer einen engen Kontakt auf, der die für die Hoheit erforderliche Kontrolle erleichtert. Gerade in den jungen Demokratien ist die Vergabe von finanziellen Fördermitteln für die staatliche Forstverwaltung eine der wenigen erfolgversprechenden Strategien, um das Vertrauen der Waldeigentümer zurückzugewinnen.

### **2.3.6 EFFV 6: Privatwaldpolitik**

Nach der Rückgabe des privaten Waldeigentums, die seit dem Ende der kommunistischen Zentralplanungswirtschaft in Ost-Europa in hohem Maße erfolgt ist, sind in den jungen wie in den alten europäischen Demokratien die privaten Waldeigentümer neben dem Staat die wichtigsten Gestalter der Pflege und Nutzung des Waldes. Unabhängig davon, ob die staatliche Forstverwaltung nur die forstpolitischen Aufgaben oder auch die Bewirtschaftung des Staatswaldes durchführt, stößt sie in ihrer Aufgabenwahrnehmung gegenüber dem

Privatwald auf dessen eigenständige Interessen und Produktionspotentiale. Dennoch kann die staatliche Forstverwaltung den privaten Waldeigentümern zahlreiche Hilfen anbieten und in deren Verbänden neue Partner für die forstpolitische Gestaltung gewinnen:

- Die Kerninteressen des privaten Eigentums an Wald umfassen den (i) ideellen Wert der Eigentumsform an sich; (ii) den Freiheitswert, der dem Eigentümer die freie Verfügung über seinen Wald eröffnet; und (iii) den Ertrags- und Vermögenswert. Aus dem Freiheitswert ergibt sich für die staatlichen Forstverwaltungen eine generelle Zurückhaltung der Einflussnahme auf insbesondere die größeren privaten Forstbetriebe in den Ländern, die privates Waldeigentum stärken wollen. Auch die hohe wirtschaftliche Leistung, die in der Marktwirtschaft von privaten Unternehmen erwartet wird, kann sich nur bei Freiräumen vor staatlichen Eingriffen entfalten.
- In den jungen Demokratien nutzt die Forstwirtschaft derzeit das Ertragspotential im Privatwald nur unvollständig. Den privaten Waldeigentümern mangelt es an ökologischem und ökonomischem Wissen und Können sowie an Ressourcen, um eine ertragbringende Holzproduktion in ihren vielfach vorratsreichen Beständen durch niedrige Lohnkosten begünstigt in Gang zu bringen. Die Maßnahmen der Staatsforstverwaltung zielen schwerpunktmäßig auf den Schutz der Wälder vor Übernutzung und auf die Sicherung von Erholungs- und Schutzleistungen im Wald. Ein Schwerpunktprogramm zur Entwicklung der ertragsorientierten, privaten Holzproduktion wird von der staatlichen Forstverwaltung nicht angeboten, obwohl dessen Erfolgchancen als gut beurteilt werden können.
- In den alten Demokratien stellen die gewandelten Interessen vieler Kleinprivatwaldeigentümer die staatliche Forstverwaltung vor neue, noch nicht gelöste Aufgaben. Die wachsende Gruppe von urbanen Kleinwaldeigentümern betrachtet ihren Wald nicht mehr vom Standpunkt eines bäuerlichen Betriebes. Das Interesse an der Holzproduktion tritt gegenüber dem Wunsch nach der Pflege des Ökosystems und der Erholungsnutzung zurück. Den potentiell großen Bedarf dieser Gruppe an Beratung und Betreuung kann die staatliche Forstverwaltung nur erfüllen, wenn ihre inhaltliche Orientierung der neuen Interessenlage folgt. Auch der derzeit wenig leistungsfähige Wald-Bodenmarkt bremst forstliche Aktivitäten. Jene Waldeigentümer, die ihr Interesse am Wald verloren haben, erhalten wenig ökonomische Impulse zum Verkauf, und interessierte, finanzstarke, vielfach urbane Käufer finden keine Angebote an Waldflächen, die sie erwerben, pflegen und gestalten könnten.
- Das Gemeinschaftseigentum könnte zwar viele der strukturellen Schwächen des Kleinprivatwaldes beheben, doch es findet bei den Waldeigentümern keine ausreichende Akzeptanz. Größere Betriebsflächen erweitern den Handlungsspielraum für ertragbringende Holzproduktion sowie für die Abstimmung von Schutz- und Erholungsleistungen. Auch staatliche Beratung, Kontrolle und Förderung lassen sich auf diesen Flächen effizienter durchführen. Das Gemeinschaftseigentum erzwingt jedoch für den Waldeigentümer den dauerhaften Verlust an Freiheitswert im eigenen Wald. Die freiwillige Übertragung in Gemeinschaftseigentum stößt daher, sobald die Waldeigentümer ihre Waldparzellen vollständig als Eigentum zurückerhalten haben, seit je her in den alten Demokratien und neuerdings in den jungen Demokratien auf nachhaltigen Widerstand.
- Der Zusammenschluss zu Bewirtschaftungsgemeinschaften bei voller Wahrung des Einzeleigentums an Grund und Boden bewährt sich daher in der Praxis weit besser, um die Vorteile größerer Einheiten im Kleinprivatwald zu erreichen. Dennoch gelingt die Gründung von Zusammenschlüssen nur bei starker Unterstützung durch die staatliche Forstverwaltung. Umfangreiche Beratung, tätige Mithilfe und besondere finanzielle Zuwendungen sind wichtige Erfolgsfaktoren. Diesen großen Einsatz werden nur

staatliche Forstverwaltungen leisten, die vom Wert der Zusammenschlüsse im Kleinprivatwald überzeugt sind. Die politische Wertschätzung kann dabei weit über die häufig vergebliche Hoffnung auf wirtschaftliche Erträge hinausgehen. Zusammenschlüsse ermöglichen eine breite Streuung des Waldeigentums, die politisch erwünscht und von Eigentümerverbänden unterstützt sein kann.

- Die Kernaufgabe der staatlichen Forstverwaltung im Privatwald ist der hoheitliche Vollzug des Forstgesetzes. Wirkung erzielt das Forstgesetz nur insoweit, als seine Normen durch eine entsprechend starke Forstverwaltung vor Ort im Privatwald durchgesetzt werden. Während in den alten Demokratien die forstrechtlichen Zwangsnormen von einer im Verhältnis zur Aufgabe starken Forstverwaltung zu vollziehen sind, ist dieses Verhältnis in den jungen Demokratien umgekehrt. Die im Vergleich zu den alten Demokratien strengeren forstrechtlichen Zwangsnormen sollen von einer staatlichen Forstverwaltung vollzogen werden, die über weit weniger Durchsetzungsressourcen verfügt. Mangelnde informale Akzeptanz der ungewohnten rechtsstaatlichen Verfahren bei Politikern und Bürgern und die meist nicht vorhandene Verbindung der Hoheitsaufgaben mit umfassender Beratungstätigkeit sind zwei weitere Faktoren, die Vollzugsdefizite im Forstrecht vergrößern. Eine Gegenstrategie wird nur erfolgreich sein, wenn sie das Verhältnis von Rechtsnormen einerseits und Durchsetzungsstärke der Vollzugsverwaltung andererseits besser abstimmt. Ein effizienter Weg dahin ist, einige (im Vollzug derzeit ohnehin nicht realisierte) rechtliche Verpflichtungen für den Waldeigentümer zu erleichtern und gleichzeitig die staatliche Forstbehörde mit besseren Ressourcen für die Durchsetzung der verminderten Pflichten auszustatten. Verschärfungen des Forstrechtes können dagegen Vollzugsdefizite in der Praxis kaum je beheben, sie wirken sogar vielfach umgekehrt.
- Mit der weitverbreiteten Beratung und tätigen Hilfe wirken staatliche Forstverwaltungen tief in die Bewirtschaftung des Privatwaldes hinein. Die in den alten Demokratien sinkenden privaten Bewirtschaftungsinteressen und die in den jungen Demokratien noch nicht voll ausgebildeten privaten Interessen eröffnen für staatliche Hilfen einen erweiterten Spielraum. Aufgrund ihrer im Vergleich zum Privatwald umfangreichen Ausstattung mit Forstfachleuten sind die staatlichen Forstverwaltungen für die Übernahme weiterer Beratungs- und Betreuungsaufgaben wohl gerüstet. Allerdings setzen die derzeitigen Kosteneinsparungen in der öffentlichen Verwaltung auch bei deren Beratungstätigkeit an. Zudem beschränken in einigen Ländern politische Leitlinien die Aktivitäten der staatlichen Forstverwaltung, um den privaten Eigentümern zumindest formal die mit dem Eigentum garantierten Freiräume zu wahren. Insgesamt nimmt in den alten Demokratien die staatliche Forstverwaltung mit ihrer Beratung über den rechtlich normierten hoheitlichen Regelungsbereich hinausgehend auf die Bewirtschaftung im Kleinprivatwald beratend Einfluss. In den jungen Demokratien hingegen bleibt die nur schwach entwickelte staatliche Beratung hinter den sehr weit normierten hoheitlichen Eingriffen der staatlichen Forstverwaltung zurück. D.h., in der Praxis begegnet die staatliche Forstverwaltung dem privaten Eigentümer häufiger im hoheitlichen Verfahren als in der Beratung. In den alten Demokratien hingegen hat der private Waldeigentümer mit seiner Forstverwaltung vorwiegend über Beratungsangebote zu tun.
- Für die staatlichen Forstverwaltungen in den jungen Demokratien stellen die Verbände der Waldeigentümer neue politische Akteure dar, die in dieser Art in der Zentralplanungs-wirtschaft nicht vorhanden waren. Der Wert der Verbände für eine Forstwirtschaft mit Privateigentum liegt darin, dass Eigentümerverbände die Interessen, Probleme, Forderungen und Lösungsvorschläge aus Sicht der privaten Eigentümer in die politischen Entscheidungen direkt einbringen. Sie bieten damit der staatlichen Forstverwaltung und den Politikern Entscheidungshilfen. Eine starke staatliche Forstverwaltung wird diese

Entscheidungshilfen aus dem Verbandssystem positiv aufnehmen, sich jedoch die Entscheidungen vorbehalten. Wenn der staatlichen Forstverwaltung die Vollzugsprobleme im Privatwald bewusst werden, kann daraus eine noch weitreichendere Aufgabe für die Privatwaldverbände erwachsen. Die staatliche Forstverwaltung könnte in einzelnen Programmen die enge Zusammenarbeit mit den Verbänden suchen. Die Inhalte würden mit den Verbänden ausgehandelt, und im Gegenzug unterstützen die Verbände dann die Umsetzung des Programms im Privatwald. Beide Formen der Zusammenarbeit mit Waldeigentümerverbänden sind in den alten Demokratien weit entwickelt. Sie stellen Handlungschancen für die staatlichen Verwaltungen in den jungen Demokratien erst dann dar, wenn dort der Aufbau starker Waldeigentümerverbände gelingt.

- Die Zusammenarbeit mit Verbänden eröffnet der staatlichen Forstverwaltung eine Vielzahl an Möglichkeiten für die Gestaltung der Forstpolitik. Zusätzlich zur Anhörung als Interessenvertreter können den Waldeigentümerverbänden auch Aufgaben der Selbstverwaltung übertragen werden. Für die Verbände tragen solche Serviceleistungen wie z.B. die zentrale Holzvermarktung dazu bei, neue Mitglieder zu werben und zu binden. Dies gelingt in den jungen Demokratien bislang nur in geringem Maße. Über die Zusammenarbeit mit den Waldeigentümerverbänden gewinnt die staatliche Forstverwaltung erweiterten Handlungsspielraum für die Vermittlung forstlicher Interessenpositionen in den politischen Entscheidungsgremien. Denn sowohl Verwaltung als auch Verbände können ihre jeweils speziellen Zugänge zum politischen Prozess und ihre Druckmittel für gemeinsame Positionen einsetzen. Das Fehlen starker Waldeigentümerverbände in den jungen Demokratien schwächt in dieser Hinsicht derzeit die politische Kraft der staatlichen Forstverwaltung. Die dargestellten Wege der Zusammenarbeit lassen sich zumindest in abgegrenzten Aufgaben und Zeiträumen auch auf Verbände außerhalb der Forstwirtschaft wie jene des Naturschutzes ausweiten. Von der Gewinnung solcher neuen Partner wird die zukünftige politische Handlungsfähigkeit der staatlichen Forstverwaltung in den alten wie in den jungen Demokratien Europas in hohem Maße mitbestimmt.

### 2.3.7 EFFV 7: Planungsstrategien 2

Die Planungspolitik der Staatsforstverwaltung zielt darauf ab, die formalen Leistungen der waldbezogenen Planungen, die in erhöhter Rationalität, Demokratie und Innovation liegen, für die Erfüllung der Aufgaben der Staatsforstverwaltung optimal zu nutzen. Wie die Erfahrungen aus 11 europäischen Staaten zeigen, ergeben sich bei zusätzlicher Berücksichtigung der informellen politischen Prozesse vielfältige Einsatzmöglichkeiten der Planung, um sowohl in den alten als auch in den jungen Demokratien den Handlungsspielraum der Forstverwaltung zu erhöhen:

- Waldbezogene Planungen legen öffentliche Ziele für die Waldnutzung in unterschiedlicher Form fest. Inhaltsreiche, abgestimmte und verbindliche Zielvorgaben leisten Planungen jedoch nur in sehr geringem Maße, denn die Widerstände mächtiger Raumnutzer gegen unerwünschte Bindungen sind zu groß. Weit häufiger sind in sich widersprüchliche planerische Zielaussagen, die scheinbar vielen Interessen dienen. Die Forstverwaltung kann diese Praxisvariante der Planung dazu nutzen, um ihre Forderungen darzulegen und um auf ausgewählte Konflikte hinzuweisen. Informal meiden Planungen häufig Konflikte, dadurch dass sie nur sehr allgemeine Zielaussagen normieren. Diesen Praxistyp von Planung kann die Forstverwaltung strategisch zur Verhinderung von Entscheidungen in ausgewählten Problemen einsetzen. Denn solange für ein bestimmtes Problem die Lösung in solchen Planungsprozessen gesucht wird,

entstehen keine, über symbolisch wirksame Bekenntnisse hinausreichende, bindende Entscheidungen und die bestehende Praxis setzt sich durch. So könnten beispielsweise Forderungen des Naturschutzes an die Forstwirtschaft durch diesen Typ der Planung für lange Zeit in symbolischer Auseinandersetzung neutralisiert werden.

- Waldnutzer, insbesondere die privaten Forstbetriebe stehen der Planung skeptisch gegenüber, denn sie fürchten zusätzliche Einschränkungen. Diesem Widerstand kann die Planung begegnen, indem sie die Möglichkeiten aufzeigt, über Planung die steigenden Ansprüche an den Wald zu verarbeiten. Planungsverfahren als Strategie gegen Druck aus dem Umfeld sind für alle Forstbetriebe von Interesse, die sich solch steigenden Forderungen ausgesetzt sehen. Dies könnte der Fall sein, wenn dem Eigentumsrecht wie in den alten Demokratien Einschränkungen etwa im öffentlichen Interesse des Naturschutzes drohen oder wenn ein an sich formal starkes Eigentumsrecht auf steigende politische Widerstände in der Vollzugspraxis stößt. In den jungen Demokratien erfahren die ehemals beinahe allmächtigen Staatsforstverwaltungen wegen der pluralistisch werdenden Gesellschaft und Politik einen Machtverlust, der die Möglichkeit, forstliche Angelegenheiten selbst zu entscheiden, mindert. In diesen Fällen findet Planung als Gegenstrategie gegen den Druck des Umfeldes informal politische Unterstützung.
- Die Durchsetzung von öffentlichen Planungen wird bekanntlich durch dafür speziell verfügbare öffentliche Finanzmittel sehr erleichtert. Wenn, wie derzeit häufig, öffentliche Haushalte für die Planungsaufgaben nicht ausreichen, kann Planung dennoch zur Sicherung von finanziellen Mitteln für die Forstverwaltung beitragen und die Effizienz des Mitteleinsatzes erhöhen. Die in waldbezogenen Planungen dokumentierten Aufgaben und die Darstellung der Nutznießer z.B. von Schutzwirkungen des Waldes liefern Argumente für die Beratung öffentlicher Haushalte aber auch mit Nutznießergruppen; vor allem wirken sie als Abwehrinstrument gegen Haushaltskürzungen. Zur Effizienzverbesserung der finanziellen Förderung tragen Planungen durch Ausweisung fachlicher Mindeststandards für alle förderwürdigen Vorhaben und durch lokale Prioritätensetzung bei.
- Für die Bindung privater Forstbetriebe an die öffentlichen Planungen haben die europäischen Staaten sehr unterschiedliche regulative Prinzipien normiert. In den alten Demokratien beschränkt sich die Verpflichtung der privaten Betriebe zumeist auf die Einhaltung der generellen Grundsätze der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft. Nur in wenige Ausnahmefällen geben die öffentlichen forstlichen Pläne darüber hinaus Verpflichtungen zwingend vor. In den jungen Demokratien vollzieht sich hingegen die Abkehr von der bis ins Einzelne verpflichtenden staatlichen Planung der gesamten Waldfläche nur schrittweise. Die derzeit noch verpflichtende, bis in Einzelheiten reichende öffentliche Planung bedeutet, dass das Potential privater Initiative für die Forstwirtschaft nicht genutzt wird.
- Die Umsetzung öffentlicher Planungen im Staatswald hat allein schon deshalb große Bedeutung, weil in vielen Staaten insbesondere in den jungen Demokratien ein bis zwei Drittel des Waldes im Staatseigentum sind. Das traditionelle Modell, die sich aus öffentlichen Plänen ergebenden vielfältigen Aufgaben aus der Holzproduktion zu finanzieren, stößt in vielen Staatsforstbetrieben an die Grenze seiner finanziellen Kraft. Diese nur markt-orientierten Staatsforstbetriebe werden daher einerseits die öffentlichen Leistungen reduzieren und andererseits ihre Effizienz durch Reformen zu erhöhen suchen. Hier könnte eine engere Verbindung der Forsteinrichtung mit der ökonomischen Betriebsplanung zur Effizienzsteigerung beitragen. Ein anderes Modell möchte die zusätzlichen öffentlichen Aufgaben neben der Produktlinie Holz als eigene Produktlinie ausweisen. Soweit deren Finanzierung aus öffentlichen Haushalten getragen wird, haben diese



Staatsforstbetriebe verbesserte Möglichkeiten, die öffentlichen Planungsziele im Wald umzusetzen.

- Mit der Umsetzung der vielfältigen öffentlichen Ziele der Planung begeben sich die Staatsforstbetriebe in Wettbewerb mit anderen Fachverwaltungen und in Konflikte, die zwischen Waldeigentümern und anderen Waldnutzern bestehen. In diesem Spannungsfeld können die Staatsforstbetriebe ihren Handlungsspielraum ausweiten, wenn sie die Rolle als Mittler zwischen allen auf den Wald gerichteten Interessen bewusst wahrnehmen. Für diese Rolle müssten die Staatsforstbetriebe die einseitige Bindung an Waldeigentümerinteressen vermeiden und mit allen Gruppen in einen Informationsaustausch treten. Die Mittlerrolle erfordert zudem hohe soziale Kompetenz in den Beteiligungsverfahren und steht in einem Spannungsverhältnis zu den rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahren, die gesetzliche Vorgaben objektiv vollziehen. Wegen dieser hohen Ansprüche scheuen die Forstverwaltungen in den meisten Staaten vor Beteiligungsverfahren zurück, auch wenn diese Strategie im Fall des Erfolges die Position der Forstverwaltung langfristig sichern könnte.
- Ihren Anspruch auf Innovation könnte die waldbezogene Planung aktuell mit der Gestaltung von zwei neuen Produkten einlösen. Das erste Produkt sind die „ÖkoWalddaten“. Die forstliche Planung müsste dazu die ihr bekannten und derzeit nur für forstliche Zwecke aufbereiteten Daten so darstellen, dass die zahlreichen am Ökosystem Wald interessierten Gruppen ihren Informationsbedarf befriedigen könnten. Die ÖkoWalddaten wären ein begehrtes Produkt, sowohl für den Einsatz in Öffentlichkeitsarbeit und Amtshilfe als auch für den Verkauf auf den sich rasch entfaltenden Informationsmärkten. Das zweite Produkt sind die „Ökologischen Ausgleichsmaßnahmen Wald“. Die forstlichen Pläne legen in der Fläche fest, wo mit welchen (Waldpflege-)Maßnahmen die ökologische Qualität des Waldes gehoben werden kann. Diese Verbesserungsmaßnahmen werden als Ausgleichsmaßnahmen all jenen Bauträgern angeboten, die wegen ihrer die Natur beeinträchtigenden Projekte, wie Straßen, Schienenwege oder Kraftwerke, verpflichtet sind, Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen. Nach geeigneten Flächen für Ausgleichsmaßnahmen besteht eine steigende Nachfrage und es stehen erhebliche finanzielle Mittel zur Verfügung, die die Staatsforstverwaltung über die Planung auf diesem Wege für die Waldpflege gewinnen könnte.

### 2.3.8 EFFV 8: Reformpolitik

Die Reformpolitik betrifft zum einen neue Modelle für den verbesserten Wirtschaftsbetrieb des Staatswaldes wie auch eine verbesserte Forstbehörde. Zum anderen geht es in der Praxis aber auch darum, wie die neuen Modelle in den jungen und in den alten Demokratien durchgesetzt werden können:

- Das Zukunftsmodell der „produktorientierten“ Staatsforstverwaltung bringt drei wichtige Reformanstöße. Erstens regt die Produktorientierung dazu an, die vielfältigen und forstintern gut bekannten Leistungen der Forstverwaltung als Produkte neu, für Öffentlichkeit und Politik verständlich, zu beschreiben. Zweitens zwingt der Produktbegriff dazu, die forstlichen Leistungen mit den Augen der Kunden zu sehen. Die Wünsche der Kunden an den Wald werden zur Leitlinie, nicht die fachlichen Optimalvorstellungen der Forstleute über die Waldnutzung. Die Versorgung mit den nachgefragten Waldprodukten erfolgt allerdings nicht wie bisher unentgeltlich, sondern nur gegen Bezahlung oder im Rahmen von konkreten politischen Aufträgen. Drittens ist Produktentwicklung eine Daueraufgabe. Die Forstverwaltung kann eine neue Produktliste nicht für längere Zeit

festzuschreiben, sondern Markt und Politik wollen mit immer neuen Waldprodukten für die forstlichen Leistungen interessiert werden.

- Die Erschließung neuer Finanzierungsquellen ist für die Forstverwaltung unumgänglich, wenn sie ausgeglichene finanzielle Ergebnisse erreichen will ohne den Rückbau ihrer Aktivitäten und Ressourcen. Die Finanzierung von Defiziten aus dem Staatshaushalt als Folge unzureichender Deckungsbeiträge aus der Holzproduktion wird für rasch steigende Defizite politisch nicht mehr durchsetzbar sein. Zusätzliche Ressourcen könnte die erweiterte Vermarktung von Dienstleistungen und anderen Waldprodukten bringen. Eine weitere Alternative ist die Schaffung eines eigenen Haushaltes der Staatsforstverwaltung für öffentliche Aufgaben im Wald. Ein noch weiterer Schritt ist, Leistungsaufträge für öffentliche Aufgaben im Wald festzulegen, für deren Erbringung sich staatliche oder private Anbieter bewerben können. In finanzstarken Staaten dürfen Forstverwaltungen eher auf die neuen Finanzierungsinstrumente hoffen, in den finanzschwachen Staaten hingegen wird eine pragmatische Politik an den bestehenden Instrumenten der Defizitabdeckung festhalten, um nicht auch noch diese Ressourcen zu verlieren.
- Bei der Bewirtschaftung des Staatswaldes lassen sich in allen Staaten noch große Rationalisierungsreserven mobilisieren. Die Folgen der Umstrukturierung sind der Verlust von geringer qualifizierten Arbeitsplätzen und ein gestiegener Bedarf an höher qualifizierten Mitarbeitern. Wichtige Erfolgsfaktoren für die Umsetzung sind Schulungsmaßnahmen und Anreize, um die Motivation der im Staatsforstbetrieb verbleibenden Mitarbeiter hoch zu halten. Aus gesamtpolitischer Sicht ergibt sich zusätzlich das Erfordernis, den ausscheidenden Menschen neue berufliche und private Perspektiven zu bieten. Hierin liegt derzeit ein großes Defizit, das den möglichen betrieblichen Erfolg der Reformen schmälert.
- Für die öffentlichen Aufgaben zeigt das Ideal der „Serviceverwaltung für den Wald“ neue Entwicklungschancen in den alten aber auch in den jungen Demokratien auf. Die moderne Deregulierung verlangt den Abbau von gesetzlichen Regelungen. Der Erfolg dieser Strategie bedingt, dass Waldeigentümer und sonstige Waldnutzer ihren gewonnenen Freiraum im Einklang mit dem Leitbild der nachhaltigen Forstwirtschaft nutzen. In der Praxis werden daher die Instrumente der finanziellen Förderung und Beratung in dem Maße an Bedeutung gewinnen, in dem regulative Vorgaben zurückgehen. Die Beratungs- und finanziellen Förderungsaufgaben dürften in der Forstwirtschaft zukünftig zunehmen. Zukunftschancen eröffnen sich allerdings einer Forstverwaltung nur, wenn sie sich im steigenden Wettbewerb mit privaten Anbietern durchzusetzen vermag.
- Für den internen Aufbau der Forstverwaltungs-Unternehmen werden neue Führungsmodelle vorgeschlagen. Ergebnisorientierung und erweiterter Freiraum für alle Organisationseinheiten sind Elemente der neuen Führung. Begleitend ist ein Controlling unverzichtbar, damit die neuen Freiheiten für die Unternehmensziele und nicht vorwiegend für die informalen Ziele der Einheiten eingesetzt werden. Diese Steuerung hat sich in Produktionsbetrieben bewährt. Ob und in welchem Ausmaß sich die neuen Führungsmodelle auch auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen lassen, wird derzeit geprüft. Die Reformkonzepte arbeiten sich in der Praxis an jene Grenzen heran, die die politischen und rechtlichen Eigenheiten öffentlicher Aufgaben den aus den Betrieben übertragenen neuen Steuerungsverfahren ziehen.
- Jede Verwaltungsreform leidet unter dem „Münchhausen“- Paradox, dass jene Verwaltung, die als reformbedürftig gilt, gleichzeitig selbst eine zentrale Rolle bei der Entwicklung und Umsetzung der Reform einnimmt. Eine andere Verwaltung, die alles neu machen könnte, steht im Staat nicht zur Verfügung. Der Gefahr, dass die alten Trends, die es zu reformieren gilt, wieder die Oberhand gewinnen, können die Reformer nur überwinden, wenn sie intern und extern ausreichend Bündnispartner finden.

- Als Bündnispartner sind zunächst die Mitarbeiter in der eigenen Organisation von entscheidender Bedeutung. Das Verständnis für die Mühen und Risiken der Reform wächst, wenn der Leidensdruck an der alten nicht optimalen Verwaltung steigt. Der erhöhte Wettbewerb mit privaten Anbietern forstlicher Leistungen fördert derzeit die Akzeptanz von Reformen. In den jungen Demokratien macht die große Verunsicherung die Forstbeamten für alle Ideen empfänglich, seien es positive Erinnerung an die alten Verhältnisse oder aber überzeugende Reformkonzepte, die Hoffnung auf Verbesserung vermitteln. Im Außenverhältnis liegt ein großes Potential von Bündnispartnern in den Verbänden. In den jungen Demokratien fehlen oft starke forstliche Verbände, mit denen die Forstverwaltung gemeinsam mehr Gewicht im Reformprozess erlangen könnte. In den alten Demokratien arbeiten die Forstverwaltungen eng mit den forstlichen Verbänden zusammen, scheuen jedoch vor Bündnissen mit anderen am Wald interessierten Verbänden zurück.
- Die Forstwissenschaft spielt, abgesehen von wenigen Ausnahmen im Reformprozess eine bescheidene Rolle. Die Ursache dafür liegt nicht an mangelnden neuen Ideen der Forstpolitik- und Forstökonomieforschung. Diese beiden forstlichen Disziplinen gelten jedoch im politischen Prozess als zu nahe an der Forstpraxis, um wissenschaftlich glaubwürdig zu sein; sie sind insgesamt in einer naturwissenschaftlich bestimmten Forstwissenschaft nur wenig sichtbar und haben mangels Masse auch nur wenig professionelle Forschungsangebote gemacht. Eine stärker wissenschaftlich fundierte Forstökonomie- und Forstpolitik-Forschung, die ihre sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Basis deutlich sichtbar macht und ihre Forschungsleistung professionell anbietet, dürfte hingegen in Zukunft mit steigender Nachfrage von allen an Schutz und Nutzung des Waldes interessierten politischen Akteuren rechnen können.
- Die Reform zielt auf eine effektivere und effizientere staatliche Forstverwaltung. Diese Rationalisierungsbestrebungen bewirken zunächst eine Verschlankung der bestehenden Verwaltung. Wenn die Reform jedoch ihr Ziel einer leistungsfähigeren staatlichen Verwaltung erreicht, wird sich eben diese Verwaltung neue öffentliche Aufgaben im Wald erschließen, nicht zuletzt deshalb, weil sie gegenüber privaten Leistungsanbietern wettbewerbsfähig geworden ist. Im Endergebnis trägt eine erfolgreiche Reform den nächsten Wachstumsschub für den Staat bereits in sich.

### 2.3.9 EFFV 9: Staatsforstverwaltung und Europäische Union

Die Erfahrungen aus den alten und jungen Demokratien Europas und aus den europäischen Institutionen lassen die Herausforderungen der europäischen Forstpolitik erkennen, zu deren Lösung die staatlichen Forstverwaltungen sowohl als Bewirtschafter des Staatswaldes als auch in der Wahrnehmung von Hoheits- und Beratungsaufgaben im Privatwald wesentlich beitragen können:

- Die wachsende Europäisierung der Forstpolitik ist ein sich selbst verstärkender Prozess. Erleichterungen im Wirtschaftsaustausch zwischen den Staaten haben Nebenprobleme zur Folge, deren Lösung wiederum den Austausch mit der Folge weiterer von der Politik zu lösender Probleme verstärkt. Auch die europäischen Institutionen stützen sich trotz aller Unterschiede gegenseitig im Aufbau zentraler Politikkompetenz in Europa. Die Forstverwaltung vermag die Europäisierung der waldbezogenen Politik nicht aufzuhalten. Sie hat nur die Wahl, aktiv mitzugestalten oder dieses Zukunftsfeld anderen zu überlassen.
- Die waldbezogenen Programme der EU verfolgen eine Mehrfachzielsetzung. Sie wollen die Produktion des nachhaltigen Rohstoffes Holz und die damit verbundenen privaten

Betriebe und Arbeitsplätze im ländlichen Raum stärken. Gleichzeitig normiert die EU verschärfte Anforderungen im Sinne des Naturschutzes, die auch den Wald betreffen. Die Unentschiedenheit der EU eröffnet die Chance, mit Berufung auf EU-Ziele unterschiedliche waldbezogenen Prioritäten zu begründen. Daher ist durch die Programme auf EU-Ebene für den Forstsektor noch nichts gewonnen, aber auch noch nichts verloren. Eine forstlich erwünschte Ausrichtung wird in der Praxis allerdings nur eintreten, wenn sich der Sektor innerhalb des eigenen Staates in den nach den Konzepten der EU teilweise neuen Verfahren auch durchzusetzen vermag.

- Innerhalb einzelner Programme setzt die EU auf Steuerung durch Zielvorgaben. An die Normierung der Ziele stellt das Prinzip der Subsidiarität hohe Anforderungen. Die EU kann sich weder mit allgemeinen Ziele begnügen, noch löst sie ihre Aufgabe mit Detailzielen für den Vollzug vor Ort. Die Subsidiarität erfordert, europarelevante forstliche Ziele von nationalen und regionalen zu unterscheiden. Die europäische Bedeutung ist aus den angestrebten Integrationseffekten für den gesamten EU-Bereich abzuleiten. Der Beurteilungsmassstab der europäischen Gesamtbilanz eröffnet vermehrte Freiräume für lokale und regionale Entwicklungen der Forstwirtschaft, denn die europäischen Ziele müssen wohl insgesamt, aber eben nicht in jeder Region erreicht werden. Beispielsweise berührt selbst der Rückgang einer seltenen Art in einer Region europäische Ziele dann nicht, wenn diese Art insgesamt in Europa zunimmt. Die Anforderungen und das erhebliche Gestaltungspotential von forstlichen Zielen, die dem Subsidiaritätserfordernis folgen, sind von der Forstpraxis noch kaum erkannt und genutzt.
- Die EU bedient sich auch der Verfahrenssteuerung. Sie normiert verpflichtend Kernanforderungen an Verwaltungsverfahren der Einzelstaaten, beispielsweise in der Umweltverträglichkeitsprüfung oder in den Regionalprogrammen. Darin wird die Beteiligung zusätzlicher Akteure, seien es Fachverwaltungen, Umweltgruppen oder Bürger, gefordert. Für die Forstverwaltung kommt es darauf an, die neuen Elemente konstruktiv mit den bestehenden Forstverfahren zu verbinden. Dabei ist ein steigender Verwaltungsaufwand vorhersehbar; es bieten sich aber auch neue informale Einflusschancen, die erschlossen werden könnten.
- Die forstpolitische Steuerung durch die EU vermehrt die Politik um eine Ebene und ist daher komplexer und fehleranfälliger als die regionale Forstpolitik. Die Sicherung eines hohen Standards lässt sich nur durch vermehrten Koordinations- und Kontrollaufwand erreichen. EU-Maßnahmen geraten damit in die Effizienzfalle, den zielgerechten Vollzug nur mit einem Aufwand erreichen zu können, der im Verhältnis zum Ergebnis (zu) hoch ist. Vereinfachungen würden durch Qualitätsverlust erkaufte. Einen Ausweg bieten allerdings die Beschränkung der EU auf europarelevante Zielkriterien und die Übertragung der Verantwortung für alle anderen Kriterien auf die Forstverwaltungen der Mitgliedsstaaten. Dies fordert zwar auch das Subsidiaritätsprinzip, die an Detailkriterien orientierte Praxis der EU-Richtlinien weicht davon jedoch erheblich ab.
- Aus Sicht der Mitgliedsstaaten stellen sich EU-Regelungen als eine Option dar, deren Vorteile es gegenüber den nationalen Regelungen abzuwägen gilt. Im Forstbereich ergibt sich aufgrund der fehlenden formalen Kompetenz der EU ein besonders großer Spielraum für die Auswahl aus EU-Angeboten, beispielsweise von finanziellen Förderprogrammen. Die Auswahl liegt nicht nur im informalen Autonomiestreben jedes Staates, sondern die Vorgaben der EU oder anderer europäischer Institutionen sind auch rein fachlich nationalen Regelungen nicht automatisch überlegen.
- Der Erwartungsdruck in jungen Demokratien, die die Aufnahme in die EU anstreben, führt in diesen Staaten zu erheblicher Erneuerung demokratischer, rechtsstaatlicher und marktwirtschaftlicher Prozesse. Im Forstsektor spielen die staatlichen Forstverwaltungen für die Erneuerung die entscheidende Rolle, weil es den neu- und wiedereingerichteten

privaten Waldeigentümern meist an fachlicher und ökonomischer Handlungsfähigkeit fehlt. Erhebliche Vollzugsdefizite und Konflikte sind vorhersehbar, weil die EU-angepassten, neuen Programme weder auf die entsprechende rechtsstaatliche Kultur noch auf Forstbetriebe aufbauen können, die in der Marktwirtschaft erfahren sind.

- Der Erneuerungsimpuls durch die EU betrifft auch die Forstwissenschaft. Die vielen offenen Fragen der EU-Forstpolitik sind eine Thema mit steigendem Bedarf an Forschung und Beratung der Praxis. Wo sich dieses mit EU-Forschungsförderung verbinden lässt, entsteht eine wichtige Unterstützung für die Forstwissenschaft in den jungen Demokratien, die sich seit der Transformation in einer schwierigen finanziellen Lage befindet. Die Verbindung vorhandener forstlicher Traditionen mit neuen EU-Anforderungen setzt erhebliches Innovationspotential frei. So entwickelt beispielsweise die Westungarische Universität ein System für die direkte wissenschaftliche Beratung der Forstpraxis, das auch für die Forstwissenschaft in den alten Demokratien von Interesse ist.

### **2.3.10 EFFV 10: Personalpolitik**

Die Personalpolitik betrifft den teuersten Faktor in der Bewirtschaftung des Staatswaldes und in der Wahrnehmung der forstpolitischen Aufgaben im gesamten Wald. In welcher Organisationsform auch immer die staatliche Forstverwaltung diese beiden Aufgaben wahrnimmt, Personalpolitik hat aus Sicht der Forstverwaltung intern den Einsatz der Mitarbeiter zu optimieren und extern die Versorgung mit Mittel für das Personal sicher zu stellen:

- Ein wichtiger Erfolgsmaßstab für das Forstpersonal ist die Erfassung aller Leistungen und die Beurteilung anhand inhaltlicher Ziele. Diese an sich selbstverständlichen Voraussetzungen sind in der öffentlichen Forstverwaltung nur in geringem Maße gegeben. Die Leistungen im Bezug auf vermarktbare Holzprodukte werden genau gemessen, die forstpolitischen Aufsichts- und Beratungsleistungen dagegen nur vage und unvollständig, und nicht verkäufliche Leistungen für Umwelt, Erholung und Naturschutz im Wald fallen aus der Leistungsbeurteilung völlig heraus, wenn der Personaleinsatz aus den Erträgen aus der Holzproduktion finanziert werden sollte. Für den effizienten Personaleinsatz ist die getrennte Berechnung der Kosten für alle Produkte der Forstverwaltung unabdingbar. Wo dem Einsatz keine auf Märkten erzielbaren Einnahmen gegenüberstehen, kann das Produkt dennoch definiert und, wenn auch nicht in ökonomischen Zahlen, so doch in politischen Aufträgen mit Prioritäten versehen werden. Die Erbringung dieser Leistungen sollte in die Effizienzbeurteilung des Forstpersonals im öffentlichen Dienst genauso eingehen, wie die erwirtschafteten Einnahmen.
- Die Reformkonzepte können nur gelingen, wenn sich die Leistung jedes Mitarbeiters durch erhöhte Motivation und Qualifikation verbessert. Die berufsbegleitende Qualifizierung kann nicht durch einzelne kurzfristige Maßnahmen geleistet werden, sondern wird zu einer anspruchsvollen Daueraufgabe. Leistungsanreize sind für die Bewirtschaftung des Staatswaldes relativ einfach zu gestalten, für die forstpolitischen Aufgaben hingegen bedarf es zusätzlicher, über die ökonomische Beurteilung hinausgehender Verfahren, da sich sonst innerhalb der Verbundverwaltung die Leistung insgesamt in Richtung Betrieb unter Vernachlässigung der öffentlichen Aufgaben verschiebt.

- Auswahl und Bindung der besten Mitarbeiter ist von großer Bedeutung. In den jungen Demokratien führt die schlechte Bezahlung im öffentlichen Dienst zu einer Abwanderung erfahrener und guter Mitarbeiter. Die nachrückenden jungen Mitarbeiter kommen direkt aus der Ausbildung, sie stellen aber ein Innovationspotenzial dar, wenn ihnen eigene Austauschprogramme mit dem Ausland Erfahrungen in Marktwirtschaft und Demokratie vermitteln. In den alten Demokratien lässt der Personalabbau sehr wenig Spielraum für die Einstellung junger Mitarbeiter. Das Innovationspotenzial neuer Mitarbeiter kann, wenn überhaupt, nur durch langfristige Personalplanung genutzt werden.
- Der Staat kann sich nicht wie ein privates Unternehmen der Verantwortung für ausgeschiedene Mitarbeiter entziehen und Erfolge in der Reformbilanz ausweisen, ohne die Folgekosten für freigesetzte Mitarbeiter zu berücksichtigen. In der Transformationsphase ermöglichte eine aktive Arbeitsmarktpolitik besonders befähigten Mitarbeitern, private Unternehmen für forstliche Dienstleistungen zu gründen. Der dort entstehende zweite Arbeitsmarkt nimmt Personal auf, stellt aber die Arbeits- und Sozialpolitik vor noch ungelöste Qualitätsprobleme.
- In der verwaltungsinternen Weiterbildung geht es um die Verschiebung des forstfachlichen Schwerpunktes hin zu Vermittlung von mehr Methoden- und Sozialkompetenz. Hierfür bestehen durch die Zusammenarbeit mit der allgemeinen Verwaltung bessere Möglichkeiten als in privaten Betrieben. Auch die Verwaltungsausbildung zu Beginn der Berufslaufbahn bedarf der Erneuerung. Sie könnte durch die bessere Einbindung von externen Ausbildungsinstitutionen und Auslandserfahrung gewinnen.
- Die forstliche Hochschulausbildung kann die Qualität der Absolventen erhöhen, indem sie gleichzeitig mit der forstlichen Grundausbildung eine Zusatzqualifikation vermittelt. Diese sollte nicht eine Spezialisierung innerhalb der Forstwirtschaft ermöglichen sondern über den Sektor hinaus zu beruflichen Tätigkeiten in anderen Bereichen, wie Naturschutz, Holzwirtschaft, Landwirtschaft oder Raumplanung hinführen. Der Aufbau des Studiums in Bachelor mit forstlicher Grundausbildung und Master erleichtert die Zusatzausbildung, insbesondere wenn Bachelor und Master aus unterschiedlichen Bereichen und/oder Studienstandorten kombiniert werden.
- Kurzfristiger Personalumbau erfordert einen politischen Handlungsspielraum, der in der öffentlichen Verwaltung nur in Ausnahmesituationen wie beispielsweise in der Systemtransformation gegeben ist. Im Verfahren kommt es darauf an, die volle Entscheidungsgewalt der Leitung mit der Beteiligung der Mitarbeiter und deren Vertretung maximal zu verbinden. Die Beteiligung erhöht sowohl die Qualität als auch die Akzeptanz der Entscheidungen. Bei eingeschränkter Entscheidungskompetenz der Leitung lässt sich Personalumbau nur langfristige und schrittweise durchsetzen.
- Das hoch qualifizierte Forstpersonal stellt eine Ressource dar, um die forstliche Position auch bei Abbau der Forstabteilungen zu stützen. Das Personal hätte von der Qualifikation her gute Chancen, auch nicht-forstliche Führungspositionen in der Verwaltung zu erreichen. Voraussetzungen sind, die nur auf den Forst bezogene Einstellung und Berufswünsche zu ändern und die Außendarstellung neu zu gestalten, damit Forstleute als breit ausgebildete Fachleute wahrgenommen werden, die am Beispiel Wald gelernt haben, mit den ökologischen, aber auch ökonomischen und politischen Dimensionen von Aufgaben praxisnah umzugehen.
- Personalpolitik kann aus der Sicht der Forstverwaltung wesentlich erfolgreicher als Daueraufgabe denn als kurzfristige Reform betrieben werden. Nur langfristige Reformen können die Vorteile der internen Personalentwicklung, deren Maßnahmen Zeit brauchen, nutzen. Schrittweises Vorgehen sichert eine weit höhere Sozialverträglichkeit und bietet über Jahre hinweg immer wieder Möglichkeiten, die sich verändernden politischen

Rahmenbedingungen konstruktiv zu nutzen. Chancen und Risiken der Personalpolitik sind so groß, dass dieses Aufgabengebiet den ständigen hohen Einsatz der Leitung der Forstverwaltung verlangt.

### **Quellenverzeichnis:**

- Krott, M.; Illyes, B. (Hrsg.) (1991): Lösungsbeiträge und Erfolgsbedingungen forstlicher Organisationen. Sopron. Europaforum Forstverwaltung 1.
- Krott, M.; Matejcek, M. (Hrsg.) (1992): Die Bedeutung von Planungs für die Praxis der Staatsforstverwaltung. EFFV 2 Prag (1992). Prag. Europaforum Forstverwaltung 2.
- Krott, M.; Smykala, J. (Hrsg.) (1993): Beziehungen der Staatsforstverwaltung zur Naturschutzverwaltung. Warschau. Europaforum Forstverwaltung 3.
- Krott, M.; Tutka, J. (Hrsg.) (1994): Öffentlichkeitsarbeit der Staatsforstverwaltung. Zvolen. Europaforum Forstverwaltung 4.
- Krott, M.; Riedel, A. (Hrsg.) (1995): Finanzielle Förderung als Instrument der Staatsforstverwaltung. Dresden. Europaforum Forstverwaltung 5.
- Krott, M.; Marosi, G. (Hrsg.) (1996): Beziehungen der Staatsforstverwaltung zu privaten Waldeigentümern und deren Verbänden. Sopron. Europaforum Forstverwaltung 6.
- Krott, M.; Bloetzer, M. (Hrsg.) (1997): Die Rolle der Staatsforstverwaltung in den waldbezogenen Planungen. Riederalp. Europaforum Forstverwaltung 7.
- Krott, M.; Kermavnar, A.; Matijasic, D. (Hrsg.) (1998): Reform der Staatsforstverwaltung. Novo Mesto. Europaforum Forstverwaltung 8.
- Krott, M.; Meyer, W. (Hrsg.) (1999): Staatsforstverwaltung und Europäische Union. Edenkoben. Europaforum Forstverwaltung 9.





# **Strategies of the State Forest Service in European Wide Comparison 1991–2000**

*Max Krott*

University of Göttingen • Göttingen, Germany

## **1 European Forum of the State Forest Service – Problem Solving in-between Practice and Science**

### **1.1 The Key Player State Forest Service**

The state forest service is a key player within the forest sector of the young democracies as well as of the old democracies in Europe. In 1990 with the political signal for transition of the centrally planned economies of Central and Eastern Europe into democracy and markets the thorough state management of all the forests did not disappear immediately. The task was to transform the totally state-dominated forest sector into markets and legal structures in which private ownership is as important as in the period before the communist system. The strategy is not to destroy the state management in forestry completely, but to build up private ownerships and a modern forest authority which guarantees the framework for market economy. Simultaneously, a solution has to be found for the forests which remains in the hand of the state after the privatization and will reach different shares of up to 80% of the forest land in specific countries. The optimum final state organization and the process of transition both depend on the formal and informal political options for the policy of the state forest service.

Traditionally, the policy of the state forest service is of high importance in the old democracies, too. The whole forest is controlled by the state authority. The forest authorities have developed into modern organizations managing forestry extension and subsidies. In the old democracies reasonable parts of the forest are state-owned and managed by state enterprises which are huge compared with the private forest enterprises. Reforming the forest sector is strongly interconnected with the state forest service. In addition, the reforming programs of the general public sector, which started in 1995, strongly effected the state forest service. All state activities are evaluated. Following the concept of the new public management new market-oriented procedures are designed for the public sector. The management of the state forests strengthens the goal of economic profit and reduces the other public goals of the forest.

The dynamic of reforming the forest sector in the old and in the young democracies is additionally driven by a third factor: the internationalization of forest policy. Delegates from

the state forest services of the different countries are important participants in the international procedures and institutions, e.g. the European Community or Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe. The problems and the solutions are analyzed with regard to the old as well as to the young democracies. In all countries the problems of the forest sector and the international development are challenges especially for the state forest service. Therefore, there is the understandable need for state forest service experts to exchange their experiences looking for innovative strategies.

## **1.2 Expert Talks between Practice and Science**

The basic idea of the European Forum of State Forest Service is to make use of the experiences the state foresters have made in the different countries and to integrate them into the design of improved strategies for the state forest service. The experiences of the practice is a big source of information for developments in forestry, because there are new and international ones every day. The European Forum of the State Forest Service tries to collect the experiences and to use them in a most efficient way.

The basic procedure of the European Forum is the expert talk, which offers each of the participants the opportunity to bring in his experiences as much as he wants to. Within a few days the talks give each member a European-wide overview. This goal is supported by some principles: (i) Restriction to the members of the state forest service only, (ii) Multiple goals, (iii) Multiple solutions, (iv) common language.

The restriction to the members of the state forest service creates a climate of trust which is a presupposition for frankly exchanging politically sensitive facts and arguments. It reduces the danger to misuse the Forum in arguing for a specific political point of view. Such politicking would be inevitable, if other interest groups like representatives of nature conservation or private forest owners participated. Multiple goals are important to avoid the impression that the experts of the old democracies know everything best and have to teach the experts from the young democracies. The reasonable differences between the forestry concepts of Germany, Italy, Austria and Switzerland draw a picture of the pluralism in forestry solutions in democracy and the market economy. The experts from the young democracies are not confronted with the unique best way of forestry, but they could enrich the pluralism through their own concepts. The different solutions are not prioritized and do not become the subject of bargaining for a compromise. It is much more important to explain how the solution works within the specific political, economic and ecological environment of a specific country. Each participant should draw his own conclusions and take ideas with him in order to build up the innovative strategy which fits best for his country. The open discussion is much fostered by a common language. This is why due to the tradition in Central Europe German was the optimum language for communication between most of the experts. Recently, we have been looking for a way to integrate English to open the European Forum to Western European experts.

Within the European Forum the role of scientists is restricted to a few tasks only. They analytically structure the topic grasping all major aspects of the practice. In addition, the scientists contribute some scientific results to the discussion with the practice. From the European Forum the scientists themselves get insights into most recent topics of the practice which are of high value for developing subjects for further research. In written conclusions the scientists analyze the discussion and give a scientific feedback to all participants.

In addition to the insights through the group talk and the scientific conclusions the European Forum offers bilateral information. Each participant writes a paper full of details from his country about the specific topic. A report printing all the papers delivers this

information to all participants. During the European Forum the participants build up bilateral contacts, too. Experts get to know each other better and arrange visits in the countries they are interested in. The bilateral contacts are an important effect of the European Forum, as they enable more intense exchange of experiences than any group meeting can offer.

The European Forum is limited in number to 35 participants in order to guarantee a high density of information exchange which cannot be arranged in a bigger meeting. All participants should have time to discuss all arguments. Therefore the time for presentation is limited to one quarter of the meeting. Most of the time is spent on discussion. The equal distribution of rights and duties on all states is underlined by the habit that a different country hosts the European Forum each year.

Every year from 1991 to 2000 a three-day Europaforum of the State Forest Service was arranged in another young or old democracy. Due to alternating participants Forest experts from 20 European countries took part in those meetings (see appendix).

## **2 Strategies of the Forest Service**

### **2.1 Analytical Approach: Policy-making of the State Forest Service**

The strategies which are developed by the Europaforum show options for the policy of the state forest service. The basic assumption is that the activities in the state forest service are not just automatically guided by the law. Such a legal model is by far too idealistic. In practice the state forest service is considered as an active political player which fulfills the legally defined tasks by making use of all kinds of formal and informal means and which has an important impact on formulating the tasks. In order to catch a broad field of options the analytical approach comprises the whole forestry sector and the relations of the state forest service to all major stake holders (See fig.).

The state forest service has to fulfill two main duties. The first task is the management of the state-owned forests. The shares of the state forests differ between 5 and 90% of the whole forest area in the European countries. In general, the state forest service is the biggest forest enterprise of the country. Its management of the profitable wood production is a big challenge for the state agency. But the state forests should fulfill additional public goals. It should combine the wood production with producing environmental benefits, nature values and recreation. Optimizing such a complex production is much more difficult than managing a profit-oriented private forest enterprise. Even if sufficient scientific instruments for optimizing are still lacking, the state forest service has to fulfill its complicated task of taking care of the state-owned forest and somehow coordinating the multiple use in practice.

The second task is to be part of a general state authority. The forest authority takes care of the whole forest of the country and has developed an extension service including advice, technical support and financial subsidies for private forest owners. Between the different European countries the organizational models to combine management and authority differs a lot. All functions can be combined in one single state forest service institution, e.g. in the German “Einheitsforstamt” or management and authority can be totally separated, e.g. in the Austrian Federal Forest company which has just the same profit goals and rights as a private company. Most countries have somehow established a mixture giving to the state forest service some selected duties of the forest authority. The multiple tasks of the state forest service is the basis of the analysis. The broad variety becomes best visible by comparison throughout Europe.

## Policy Making by the State Forest Service

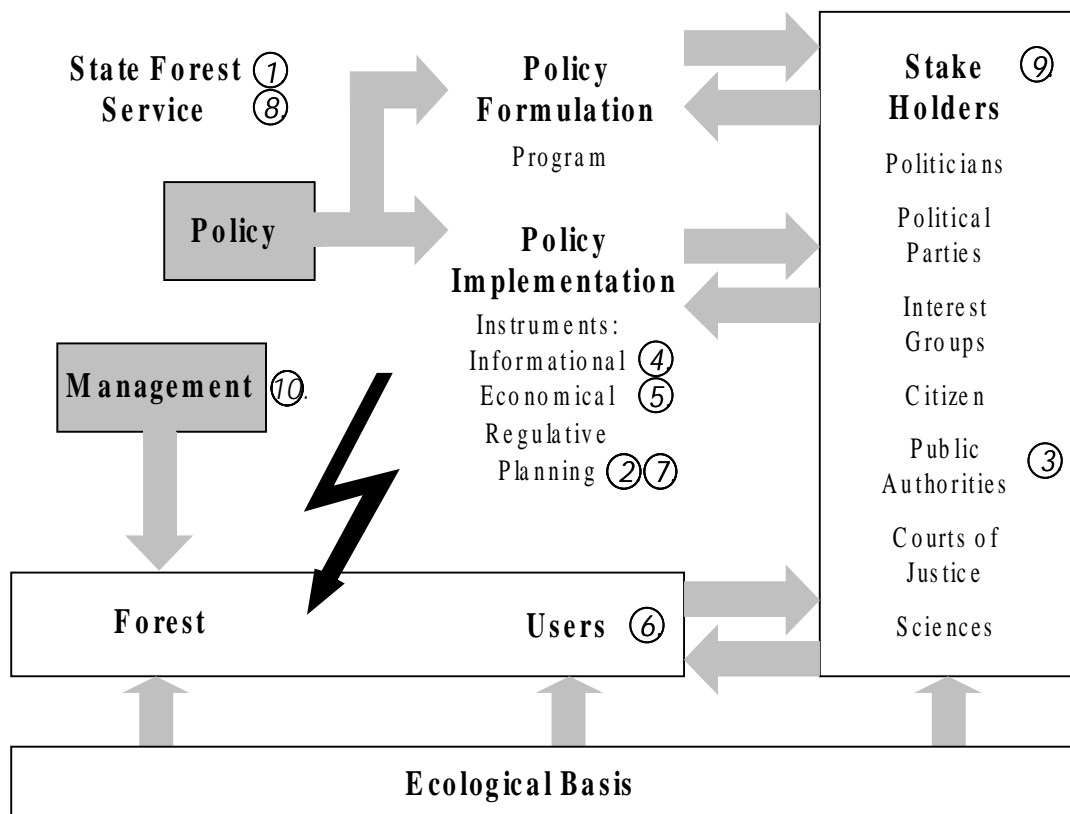


Figure 1. Policy Making by the State Forest Service

## Topics of the European Forum

- ①. Organizational Options for the Problem Solving Process
- ②. Planning on Local Level
- ③. Nature Conservation in Forest
- ④. Public Relations
- ⑤. Subsidizing
- ⑥. Private Forestry
- ⑦. Planning on Regional Level
- ⑧. Organizational Reform
- ⑨. Cooperation with the European Union
- ⑩. Optimizing Labor

Managing the state forest for wood production mainly is a market-oriented task, whereas the task of a forest authority drives the state forest service straight into the political process. The formal duty is the implementation of the forest-related law. The legal requirements can be analyzed using the concept of the political program that guides the authority. Analytically, goals can be separated from means. Even this simple comparison often detects important deficits, if political goals are stated, but the means of the authority are insufficient.

The forest service must have comprehensive information, knowledge and power to implement the program properly in the whole forest. In the old democracies the rule of law has tradition, but in the young democracies the new legally bound administrative procedures and habits of the clients can only develop slowly. Successful transition of the implementation needs much more innovation than new laws.

The modern forest authority has developed from a simple forest police into a complex institution offering comprehensive services for the forest owners and the public. Extension and public relation became important activities that support the law enforcement. The subsidies are an important source of power, too. They are incentives for the specific kind of management, afforestation and choice of tree species that serves public goals in the forest. The concepts of informational, economic and regulative instruments offer analytical categories based on the power process which influences the client to characterize the different means of the authority. By building a bridge to the theories of social sciences the driving forces of the implementation process can be described and discussed with the practice.

The forest authority regulates the different forest users by programs and their implementation in the field. The analysis has to reduce the broad variety of the practice to a few types in order to allow meaningful comparison between different countries and to find theory-based explanations. The forest owners are most important as they have direct access to the forest. Their measurements directly influence the ecosystem. There is no supply with forest goods without actions of the forest owners and their collaborators. Another relevant group are the citizens. They enjoy the positive impacts of the forest on the environment and use the natural beauties of the ecosystem for recreation. Furthermore hunting and sports are important activities. Organized in interest groups the citizens formulate nature conservation demands on the forest sector. The forest authority has to cooperate with both sides the forest owners and the citizens, even if they follow opposite interests in the worst case.

Different political stake holders fight for the user and protection interests in the forest. The politicians very seldom deal with forestry issues. Nevertheless politicians in parliament formulate the important legal framework for forestry. The annually discussed and decided budget has a high impact on the forest service and the subsidies. The relevant minister is a politician and leader of the forest authority at the same time and therefore a major player in forest policy. The politicians are linked to the political parties. The parties decide on all the political topics in the pluralistic democracies and they send their people into the most important political positions including the head of the forest authority. But the political parties very seldom deal with specific forestry issues. Such issues are formulated and discussed by the well-organized forestry interest groups. Hunting and nature conservation lobbying groups are also driving forces of forest-related issues. The forest authority has to stay in touch with all these different stake holders.

The forest is also subject of many different authorities and public agencies, e.g. authorities for nature conservation, water, hunting, regional planning and agriculture. The coordination within public agencies is a major task of the forest authority. All public agencies have to support each other but in practice the competition for competence and budgets is as strong as the cooperation. During the last decades the forest became the preferred subject for different authorities with tasks related to land use. They cause heavy conflicts with the forest authority.

Furthermore, important stake holders are the courts and the sciences. The control by independent courts of the law enforcement is a major principle of democracies. The forest authority, too, has to take the decisions of the courts into consideration. Traditionally, the state forest service has a strong technical competence of the forest ecosystem and its use. Maintaining the competence needs support from the forest sciences. Therefore the state forest service is running its own research institutions and is cooperating well with the forestry research of the universities.

Figure shows a scheme for the interaction of the state forest service with the other stake holders. The whole political process is finally focused on the forest owners and their enterprises who use the forest and take care of the ecosystem. The impact of the forest owners' activities is influenced by the regulations of the authorities respective the political process, but they also depend on the ecological situation. The European-wide comparison has to take into consideration the different ecological basis of Central, South and North Europe.

The political process is based on two levels: the formal and the informal one. The formal level defines the political process and the state forest service as procedures and institutions mainly guided by legal norms, which are in principle known in public. In practice in pursuing their interests the politicians and the authorities set many additional activities which are not mentioned in the law but which are not forbidden either. Such activities are based on other than legal sources of power and follow specific rules of bargaining. Very often they are not public. By using the concept of the informal level of politics the analysis covers these processes, too, which are of high relevance in order to explain forest policy and the role of the state forest service.

The scheme of the policy analysis formulates a general, analytical framework that can be applied to the administrative policy-making in specific issues. The analytical framework systematically draws the attention of the field experts to all the important factors. In addition, it enables the scientists to connect the activities within the forestry issues with social science theory (KROTT. M: Politikfeldanalyse Forstwirtschaft. Parey,Blackwell, Berlin (2001)).

## 2.2 Topical Problems of the State Forest Service 1991–2000

From 1991 to 2000 each of the 10 meetings of the European Forum of the State Forest Service discussed a different recently relevant forestry issue. The topic is analyzed and discussed with the experts of the field following the scheme of administrative policy-making in order to design innovative strategies for the state forest service:

- The European Forum 1 gives an overview on the situation in 1991 when all European countries started to transform their political system into democracy and market economy. The analysis covers the new programs, the renewal of the structure of the state administration and the public procedures. The relations of the state forest service to the other stake holders are also subject of the analysis. The practice in the countries in transition is compared to the practice in the old democracies with regard to the specific goals and means of the state forest service. Instead of a theoretical comparison of systems the analysis of the practice gives insights into transformation processes and in the options for different strategies in the young and old democracies in Europe.
- Forestry Planning is chosen as the subject of the European Forum 2. Planning was the very central instrument in the communist countries, but it is also well-developed in the forestry sector of the old democracies. The questions are how the plans formulate goals for the state forest service and how they optimize the means to fulfill the goals in practice. Simultaneously, the analysis checks the coordination of the plans with the different stake

holders like forest owners, citizen, public administrations and the media. A key factor for the implementation of public planning is the relationship to the private forest enterprises and their private business plans.

- The European Forum 3 deals with the relation of the state forest service to the nature conservation authorities, which have increasingly been built up in the young democracies. Growing demands in the standards of nature's quality of the forests and diminishing quality in many forests characterize the issue of nature conservation in the forests. The pressure on the public budgets in all European countries makes it even more difficult to solve this problem. The state answers by formulating new nature conservation laws. Concerning this aspect the young democracies have reached the level of the old democracies quite fast. As a consequence the two main responsible authorities, the forest service and the nature conservation authority, have to renew their concepts for nature conservation in the forest. They get into serious coordination problems in avoiding expensive parallel activities in the forest and in trying not to disturb each other. Such conflicts should be realized as early as possible and solved by using the right strategy. In principle nature conservation in the forest is a growing public duty which offers to the state forest service new tasks which are combined with the chance to increase legitimating and funding as well as strengthening of the image.
- The European Forum 4 chooses public relations as a subject which the state forest services try to fulfill with changing success in the old democracies. In the young democracies public relations in an open pluralistic information system is a totally new task for the public agencies. A growing number of institutions have made the forest a subject of their public activities. They are highly professional in their public presentations and in keeping relations to the media. Therefore there is strong pressure on the state forest service not to disappear in public behind other institutions. Building up trust means to find and formulate the right messages and to use the instruments of public relations professionally. The professional use of instruments is the only task which can be fulfilled by private PR-agencies. Another problem for the state forest service is to coordinate PR activities with the politicians on the top of the institution who are active in PR themselves. PR is important to develop good relations with different target groups in society, but it is also necessary to be active within the institution in informing and involving the own staff in new procedures.
- Financial subsidies as an instrument for administrative policy-making are the topic of the European Forum 5. All European countries have developed a comprehensive system of state subsidies for forestry. Nobody follows the clear recommendation of the concept of market economy not to intervene in the markets by state subsidies. The politicians could not withstand the temptation to get the powerful instrument of money into their hands. The goals for subsidies need formulation and special legitimization. The impact of incentives depends on the coordination with the interests of the private forest owners, the main target group. In practice the combination of financial incentives with information and regulations fosters the effect of subsidies. Special forest funds are instruments which have remained of the gone central planning system, but could nevertheless play an important role in financing and in distributing subsidies in the young and maybe old democracies.
- Private ownership is the key factor of a market economy the European Forum 6 is dealing with. The focus is on the relations of the state forest service to the private forest owners. The freedom of the private owners is analyzed and the manner how they use their freedom. Basic for designing the strategy how to deal with the private forest owners is to know their interests and their ability to understand the forest ecosystem and to take effective measurements. Whereas the private forest owners are well-known in the old democracies, in the new democracies the newly build up private ownerships are highly

diverse and largely unknown to the state forest service. Besides, the individual private owner the cooperative forms and interest groups influence the administrative policy-making in the private forests.

- With the regional planning the European Forum 7 chose forestry planning as a topic for a second time. Due to the fact that forests are one of the most important natural resources regional planning covers forests, too. Regional planning is aimed at optimizing the use of the forest. This is part of an overall land use concept. Further public participation in all planning procedures is supported. The state forest service can follow a bundle of strategies to cope with the pressure from regional planning. The forestry plans can seek an active role within the regional planning process. Or the opposite strategy is possible, if the state forest service makes use of specific parts of the regional plans as far as they support the forestry goals. In the young democracies a system of regional planning is just build up. Therefore there are many opportunities to strengthen the future role of the state forest service within the countrywide planning systems.
- Since 1990 reforming the forest service is a most prominent issue not only in the young democracies. In the old democracies, too, the general policy to restrict the growth of public spending and to shrink state activities causes a reform policy which does not spare the forest service. The European Forum 8 evaluates the reforms within the forest sector. The goal is to check the multiple impacts the reform concepts have in practice. The positive effects, which are stressed by the reform concepts like higher efficiency, involvement of citizen and improved public services, have to be checked as well as side-effects, the reform promoter tries to hide like neglecting public services without market demands or higher pressure on the staff. To participate on the designing and implementation of the reforms requires a good understanding of the effects of the reform concepts and of their acceptance by different stake holders. The search of alleys within the forest service and outside, in society, is of high relevance for strengthening the own strategies.
- The integration of Europe has speeded up the integration of the forest sector, too. This means in political terms a growing influence of the European Union on the forest sector and a special challenge for the state forest services. Therefore the European Forum 9 analyses the administrative policy-making within the forest policy of the European Union. The high importance of the European Union for the young democracies is a result of their hope to join the union in the future. They do a lot of preparation which with regard to forestry became a difficult new task for the state forest service. The European Union adds an additional level for policy-making on which the state forest service has to be active or it will lose influence. The number of potential allies increases but also the necessary inputs and risks on the European level. The activities of the state forest service within each country are another decisive factor for the final impact of the European Union forest policy.
- Labor policy is the topic of the European Forum 10. Labor is one of the most expensive and most sensitive factors in forestry. The changing tasks of the public service require improved methods of management to keep up a high motivation of the employees. To hire young and innovative employees becomes extremely difficult in the old democracies due to the downsizing of the staff of the forest service. The learning-on-the-job has to be improved within the public service. The highly traditional university education for foresters has to be changed substantively to cope with the new demands of the forest service but also to make the graduates competitive for a broader field of jobs.



## 2.3 Strategies in European Wide Comparison

### 2.3.1 EFSFS 1: Organizational Options for the Problem Solving Process

In the young and the old democracies, the major elements of the strategies of the state forest service which were important for the transition to market economy and democracy during the following years became visible in 1991 already. The strategies deal with goal setting, the implementation process, the internal organization, and the informational, financial and regulatory instruments:

- Experts from Western and Eastern European countries fully agree that the main goal of forestry is not only to produce wood but also to insure the multiple use of the forest. Unlike the goals of many other economic sectors, these goals are highly approved if by the public. According to the experts there are no indications that the positive image of forestry is losing its attractiveness in the public.
- Political factors determine to a high degree how forestry goals are put into practice by administrative policy making. Short-term profit interests of the employees, uncontrollable monopolized administrations, and overwhelming fiscal demands lead to the exploitation of the forest in some Eastern countries. Economic concepts for improvement of this situation are not enough; they must be supported by an informal strategy for a suitable balance of power.
- Legal programs are insufficient to determine administrative policy making. It is the administration itself which has been formulating the goals in the planning process. It is difficult to connect the planning process with the law, the public and the pressure groups; but to solve this problem is essential to maintain democratic of administrative policy making.
- Funds are new instrument to direct administrations toward goals. The funds offer clearly defined tasks, for example the creation of environmental areas. The administration presenting the best program will get the order and the money. Competition forces administrative policy making to pursue the goals in an efficient manner.
- There are many different ways to organize the production process ranging from cultivation over harvesting to wood processing. In contrast to the concepts as developed in the former Eastern European systems, Western experts prefer total separation of the wood processing industry, which should be controlled by the market only. The market, too, should control wood harvesting, but Western forestry administrations restrict the market dynamics by the organizational connection of wood harvesting and silviculture, in order to secure sustained yield and preserve nature. The organizational separation between silviculture and wood harvesting, the way it is formulated by some recent Eastern European concepts, increases the risk that short-sighted market profits will be pursued at the cost of sustained yield.
- Forestry administrations in Eastern and Western Europe possess comprehensive know how, which can improve forestry in private properties and community forests. Such a high standard of knowledge in the administration as compared with private economy is seldom to be found in other sectors. In Eastern European countries the forest extension has to overcome a deep distrust against the state. In Western Europe the danger must be taken into account that too much extension will cause dependence. Competition between different institutions in forestry extension supports independent decision-making by private landowners.
- Professionals must convey the knowledge of the administration to the public. Still, the media do not report all-important issues. The forestry administration can fill the gap only

by addressing the citizens directly. Public involvement can create local lobbies for the forestry administration.

- A forestry administration with a wide range of competences is the best promoter of forestry goals in practical politics. It is of advantage if the management of state forests is included in the duties of forestry administrations. However, the problem of control arises, as one and the same institution manages the forest and implements the controlling law.
- Western European experts support financial aid for forestry, in order to compensate that, although being of public interest, the multiple use of forests does not produce profits for the land owner. Recent budgetary deficits in Eastern Europe do not offer a basis for this. In addition to that, forestry administrations in Eastern Europe lack informal support that financial instruments provide for forestry extension and the implementation of laws. In Eastern Europe today the only way to realize forestry goals is to implement non-financial instruments by improved policy making. The instruments discussed include: planning, forestry extension, public relations, markets, and law enforcement.

### **2.3.2 EFSFS 2: Planning on the Local Level**

The discussion of experiences and theoretical arguments of forest planners from Eastern and Western Europe draws attention to a central issue of forest planning. The central issue is to raise support of the different forest users for rational solution of problems. Forest users are driven by short-sighted interests and power setting, causing resistance against planning rationality. There are several dimensions of the strategies to overcome this bias: the planning authority, the forest users affected by the planning, the budgeting process, public relations, state wide planning, and rational competence of planners:

- Every powerful land user is tempted to manipulate the strictly rational critical potential of planning. They tend to set up a fictional planning world regardless of natural limits pointed out by the planning experts. Thus, in the Communist system plans were misused as orders given out by the centre of power. As natural limits were ignored less and less orders could be fulfilled. To a smaller extent this loss of reality is also known in the planning of Western European countries. This can be countered by “controlling”. The plan is evaluated continuously, the causes of failures are analysed, and improvements are developed. The plan of the centre of power remains open to rational criticism.
- General obligation turned out to be less efficient than expected. The close collaboration between planners and forest users – the basis of many successes – is disturbed. Nevertheless, obligations of a specifically defined manner are useful. The basis of any obligation has to be the highest standard of knowledge. This itself constitutes power for the planning. Additionally the plan formulates obligations small in number, strictly defined, and without details. This leaves enough freedom to all levels of implementation to bring in their unique knowledge. The formulation as well as necessary adjustments must be transparent processes. This kind of obligations will result in a higher level of acceptance by the forest users, which is decisive for the success.
- The budgeting process is a powerful political instrument. Therefore planning can influence the budgeting process only in tough competition with other political factors. The comprehensive planning by the state forest authority shows how the budget was used for forest goals. This gives legitimating to obtain the same amount of budget in the future years. Furthermore planning achieves a surplus by increasing its efficiency. Only planning enables forest agencies to reinvest surpluses in their own important projects. In some cases planning provides solutions for highly rated political issues, e. g. forest-die-back, thus raising additional funds for the forest agencies. Such political involvement is

indispensable for forest planners to get the financial means needed for any implementation.

- Plans must be strictly confidential to ensure an honest evaluation of interests and limits of the planning unit. Despite this secrecy public relations are necessary to build up public legitimating for the plan. As much information as possible should be given to the public, but the information limits drawn by the planning unit are to be respected in any case. By expanding the information to a dialog with different groups in the public, allies can be found.
- Statewide inventories are useful to evaluate the success of forestry and forest policy. In the former centrally planned systems inventories were put together by all individual local forest plans. A more appropriate way of making an inventory in a market system will be independent from individual local plans. Private forest owners avoid supplying to the state data out of their own local plans. By a random sample the state agency obtains data on the forest total independent from the private forest owners. Such type of inventory can be coordinated with main goals of forest policy and provides high-quality data for independent evaluation.
- By statewide forest planning forest administrations try to influence regional development. The general state wide planning results in only few effective decisions against sector interests of the different land users. Nevertheless the participation of the forest administration in the planning process is not useless. The planning process tends to find solutions that cost for all non-participating groups. The statewide forest plans are not obligatory for private forest owners, but they show everybody the public goals for forestry and land use development. The forest administration can put pressure behind these goals by implementing regulatory, financial, and informational means. Public goals are obligatory only in the state-owned forest.
- From the historical experiences of centrally planned economy, planning is stigmatised as henchman of the State. The private owners do not realize that planning is indispensable for intelligent and effective use of forest resources. The forest planner can regain the confidence in planning by privatisation of some of the planning institutions. This will increase the competition between state and private institutions in the field of planning. The competition will promote the most intelligent solutions, which is the essential contribution of planning to forestry.

### **2.3.3 EFSFS 3: Nature Conservation in Forestry**

Nature conservation and forestry is a growing issue in the Western European countries as well as in the countries in transition. Improved strategies will support the forest authority in solving the problems and in keeping up the major position in the competition with the nature conservation authority in the field:

- The forest authority follows the goal of multiple use including the environmental values and use of the forest. This concept fits very well in with the most recent principle of environmentalism as an integrative policy (“Querschnittsmaterie”) to be integrated in all sectors. Nevertheless the competition between the forest authority and the nature conservation authority is growing, both trying to be the major integrating authority in the forest.
- The current enlargement of the nature conservation authority results in a build up of two parallel institutions responsible for different tasks in one and the same forest territory. The parallel structure is very expensive and ineffective because of conflicts in the coordination. The “nature conservation satellite” is a more effective organization. The

nature conservation satellite is a central nature conservation authority formulating programs, creating a system of subsidies for environmental benefits of the forest and evaluating the results. The implementation is completely delegated to the forest authority in the field. The model of the nature conservation can improve satellite the coordination between the two authorities.

- The contribution of forestry to the ecological infrastructure especially regarding houses, traffic lines and the protection of agricultural soil against wind erosion and avalanches is a specific environmental task. Afforestation in the lowlands or forestry measures in the protection forests oriented towards these goals nevertheless can lead to conflicts with environmentalists who want to protect the biotopes of untouched forests or free landscape. By specifying the forestry goals for ecological infrastructure and aiming the forestry projects strictly at these goals, forestry can get political support even against environmental resistance. Unlike these specific forestry projects for infrastructure, the general argument of the infrastructural benefits of the forests will not be strong enough in the competition with the environmentalists in the future.
- The forest authority, which in many countries simultaneously manages the state-owned forests, is highly competent to develop the economics of nature values in the forest, but adequate cost calculation is still missing. Therefore the wood productions are financing environmental use of the forest to an unknown degree. The cost calculation of the product “nature value” is a presupposition for financing the environmental use the forest by the state budget.
- The forest authority is trying to keep up the exclusive responsibility for the whole forest. As the infrastructure of the forest stations in the field is quite good the forest authority nature conservation activities go beyond the forest itself, e. g. biotopes in pastureland are kept up. Especially in the countries in transition the forest authority handles a big institution that could carry out many nature conservation tasks. By these activities the forest authority can enlarge informally its competence.
- Even in national parks forest authorities can play an important role in the management. To hold this position the forest authority must gain highest ecological competence. The forest must win support by the public and landowners and must collaborate with environmentalists. Support by environmentalists is indispensable for lobbying successfully for state budgets to finance forest activities in national parks.
- In the long run the competition between forest authority and the nature conservation authority will be won by the authority, which solves more successfully conflicts between the user groups. High risks caused by unsolved conflicts are as bad for the users of the wood as for the users of the nature values of the forest. The informal weakness of the forest authority lies in failing to regulate the nature conservationists, and that of the nature conservation authority is failing to arrange solutions with the landowners. By being more open to the demands of the nature conservationists and working together with them the forest authority can win more support from this new clientele. By combining improved relations to the nature conservationists and the well-established relations to the landowners, the forest authority has a reasonable chance to formulate and implement the most effective policy in nature conservation issues in the forest.

#### **2.3.4 EFSFS 4: Public Relations**

The competition in the public discussion of forestry has increased significantly in all democratic states. For the forest authorities in the countries in transition competition on the public opinion is a totally new, big challenge. The experiences of foresters from the old and new European democracies and the theoretical analysis show the main factors for improving

the public relations by the forest authorities resp. state forest enterprises, which are very often integrated within the authority. The strategies focus at the message to the public, the institutions and the instruments:

- The traditional forestry messages to the public draw the attention to the general timber and non-timber benefits of the forest. These topics are still highly useful to improve the image of forestry. But additionally sustainability, multifunctionality and ecological soundness of the forestry approach can be stressed. Due to the fact that both the forest authority and the public support these goals public relations can be improved considerably by this additional message.
- An important component of the image of the forest authority can be “problem solver” and “partnership”. A presupposition for showing the abilities as problem solver is to draw the attention to the problems in the forest. If the forest authority does not cover up all problems it will gain the interest and trust of the public. Furthermore forestry proposals for solutions signal competence. Solutions offering participation to forest owners and the public build up additional trust in the forest authority that is very low in the countries in transition due to the history of de privatisation.
- The trust of the public is based both on emotions and rationality. To build up positive emotions the forest authority can make use of the public’s great love of the forest. But the emotions of the public are based on a very idealistic idea of forest being a kind of untouched paradise of nature. The public relations of the forest authority must be able to speak this language of emotions in the right manner. Otherwise, environmental institutions reaching these emotions better will win the great love for the forest for their programs.
- The forest authority cannot produce a good public image for the all of forestry. The forestry sector is much too pluralistic to support one common position in all issues. Only in some issues can take the forest authority the lead in shared actions. In the democratic public discussion every forestry institution from forest owner over interest groups to the forest authority can speak best for its own position.
- The position of the minister of forestry is based largely on his perception in the public. Therefore competition develops between the minister and his own authority if the latter is very active in public relations. The competition can be smoothed down by integrative public relations of the authority. Following this strategy the authority strengthens duties with integrative effects on public relations, e. g. marketing or planning, instead of formal public relations per se.
- To be successful public relations need a high professional standard. The different levels of the authority should specialize in the specific duties they can solve best. The centre will deal with the statewide press. If well equipped the field stations have very good chances to play a major role in the local public discussions.
- The public relations for the own staff are as important as public relations to the society. Internal newspaper have proved to be useful if they show the goals of the authority clearly. By the new instrument of goal setting the staff can participate in the process of formulating the goals of the forest authority. In authorities in transition the members of the staff hesitate to participate, as they fear consequences for their unsecured jobs. Therefore intensive internal public relations for winning broad participation are of great importance for a successful development of the authority that is badly needed in countries in transition.
- Public relations need a strong data basis on forestry as well as on the society. The huge amounts of data collected by the forest authorities must be available for the daily public relations. This is a new use for the data, which the authorities in the former Communist countries collected for the former purpose of planning. The data on the society and the

demands of the public on forestry are very poor. In this field improved information systems using social sciences would be very important. Only excellent information will give the forest authority enough strength to get involved in the open dialogue with the public. The open dialogue is essential for improving the trust in forestry, which is the ultimate goal of public relations.

### 2.3.5 EFSFS 5: Subsidizing

The old democracies as well as the new democracies in Europe have developed comprehensive programs for subsidizing forestry. The strategies for the state forest service focus on influencing the formulation of the programs as well as the implementation of subsidizing forestry:

- The goals for subsidizing forestry are defined in the laws. Due to the very general legal definitions of the goals the law gives general legitimating for the subsidies in forestry only. The real goal setting is done every year in the budgeting process which formulates only incremental changes in the distribution of the budget. With two strategies forestry can gain more political weight and higher budgets. Firstly, big damages in the forest by natural or environmental disasters cause pressure on the political stockholders for spending more money. By quickly offering detailed solutions forestry can gain these additional subsidies. Secondly, forests offer advantages to many groups in society. By explaining these long-term advantages to the specific groups forestry can win their support in the fight for budget increases.
- The increasing political weight of the ecological goals in the forest causes pressure on the concept of forest subsidizing. Traditional forestry following specific rules (“ordnungsgemäße Forstwirtschaft”) produces sufficient non-wood benefits. If the demand is growing, additional forest subsidies could be offered for specific non-wood benefits. Instead of this strategy the state forest enterprises prefer to continue the old principles of focusing on the wood production with positive external effects on the environment. As a consequence, forest enterprises have a weak position compared to the nature conservation authority in fighting for additional budgets for non-wood benefits of the forest.
- Forest subsidies have the additional goal to support private ownership. In the old democracies the forest owners traditionally formulate their interests in a strong manner. Where as in the young democracies forest owners must detect their new role again. Due to the extremely weak economic position of the new small forest owners they need heavy financial support from the state. Nevertheless, private forest owners will depend only if they find a position sufficiently independent from the state forest service.
- Financial resources from the European Union support the subsidies for forestry in the single member states. The member states take the money but they oppose a specific forest policy of the EU. In the future the legitimating of the financial support from the EU will be very difficult without such a common European concept. Consequently, some new member states try to establish common goals for forestry subsidies. A presupposition for the success of such a EU forest policy is the reorganization of the implementation process toward much simpler procedures.
- During the last decades the state forest services have developed increasingly complex bureaucratic implementation procedures for the forest subsidies which are highly inefficient. Improvement can be gained by a new strategy that focuses on the goals. The central institutions just formulate the goals and the field foresters resp. private forest owners can freely choose the most effective measures to meet these goals in their forests. This implementation will support the innovative power of the foresters in the field.

Simultaneously, the central institutions will be forced to formulate detailed goals that give enough information for evaluating the success afterwards and to set priorities.

- Subsidies are incentives for private forest owners to follow public goals. Another type of financial instruments also gives money to the private owners. It offers the money not for deliberate decisions but for measurements in the forest that the private forest owner is forced to set by state orders. With this kind of state money the state forest service can enlarge the effect of state money significantly by combining it with coercive instruments, e. g. the prescription of offering specific ecological products in the forest or of keeping the forest in a specific stage to give shelter from avalanches. If – as happening in some countries – the budget for this type of financial instrument is enlarged by shrinking the budget for subsidies the freedom for the private forest owners is significantly diminished.
- The effect of the subsidies depends on the whole financial situation of the forest owner. Therefore, the state forest service especially of the young democracies tries to plan and control the whole forestry situation. In opposition to this strategy the experts from the old democracies prefer not to monitor the complex situation of the private forest owner but to give him more freedom and to formulate goals for the effect the subsidies should have in the forest. The specific profit the forest owner can make is not considered as important as the effect in improving the forest.
- Specific forest funds are considered to be institutions which can implement programs for subsidies very well. The funds are forced to formulate clear goals. They can create competition between the best projects and because of their simpler duty they are much more transparent than the forest authority in implementing subsidies. Therefore, the old funds created by the former planning economy still offer some advantages for the young democracies. Especially for subsidies given by international institutions the funds can support the efficient implementation within the young democracies.
- The instruments of subsidies have important positive synergistic effects with the regulative and informational instruments of the forest authority. On the one hand the forest authority supports the implementation of subsidies to a high degree with the informational instruments- the forest extension service. On the other hand the forest authority raises the interests of the private forest owners by the chance for financial support. Because of the interest the forest owner accepts the information and some advice. Simultaneously, the contact between forest authority and private owner is established that enables the control function of the forest authority. Especially for the forest authorities in the young democracies the instrument of financial subsidies is indispensable to win back the trust of the private forest owners.

### **2.3.6 EFSFS 6: Private Forestry**

Since the end of the communist system in Eastern Europe the reconstruction of private ownership in the forest has made reasonable progress in all countries. Therefore nowadays private forest owners are the most important decision makers following the state forest service resp. forest authority both in the new democracies and in the old ones. The forest authority is confronted with the independent interests of the private owners and with their specific production potentials. Nevertheless, the forest authority is able to offer them important help so that they can build up a partnership with their associations:

- The major interests of the private owners are (i) the idealistic value of private ownership, the (ii) freedom and the (iii) profit and property value. The freedom requires restriction of state activities if the policy is aimed on strengthening private ownership. Also profit can be expected from private enterprises only if they have freedom from state intervention.

- Today in the young democracies forestry production is below the potential of sustainable profitable wood production. The new forest owners lack the ecological and economic knowledge and abilities as well as resources that would be required for profitable forestry. They are unable to make use of the opportunities offered by high-level forest stands and low labor costs. The state programs focus on protection against exploitation and on supply with recreation and ecological non-wood products. There is no special program to support profitable wood production ignoring the good odds for the success of such a program.
- Today in the old democracies the change in the interests of the private forest owners requires new strategies of the forest authority which have yet to be found. The growing group of forest owners living in urban areas look to their forests not any more with the eyes of farmers. They ignore the wood production and are much more interested in the ecosystem as such and in recreation. The forest authority will provide help to this new group of forest owners only as far as the extension service is adapted to the new values. In addition the inactive market in forest real estate blocks new forest owners to buy the land they are looking for and simultaneously gives not the right price signals for selling to forest owners who has lost their interests in forests.
- Common ownership in forestry could solve many structural disadvantages of the small-scale forestry but owners do not accept it. Bigger units offer better chances for profitable wood production and multiple use forestry. Extension service and control can be much more effective within bigger units. But to build up bigger units by common ownership shrinks the freedom of the private owners participating. Therefore as soon as the private owners got their full rights of ownership for their small forests they refuse to join common ownership. These experiences are the same in the old and very recent in the young democracies.
- In practice it is much easier to bring forest owners together only for specific common forestry measures and guaranteeing them their private property. Nevertheless even such limited common forestry actions needs strong support by the forest authority. The state has to offer information, money and technical support. The rationale of creating common units for private forestry is seldom profiting. In many old democracies the political goal to keep up the distribution of forest ownership in many different hands is much more important.
- The major duty of the forest authority is to control and ensure the implementation of the forest law in private forestry. In the old democracies the legal restrictions of the private forest owners are relatively small and the forest authority is relatively strong to guarantee the implementation. In the new democracies this relation is upside down. The legal restrictions are very high and the forest authority is very weak. The owners and the politicians are not familiar with a strict legal bound authority. The authority lacks the combination with extension activities which could improve the relations to forest owners and support the implementation. Therefore implementation deficits are very big. A strategy for improvement is not to formulate more legal restrictions but the opposite. A bit less legal restrictions accompanied by a stronger authority would diminish the heavy implementation deficits in the young democracies, which now endanger the credibility of the state.
- The forest authority is very active in the private forests by their extension services. Shrinking interest of private owners in the old democracies and not yet fully developed interests of the private owners in the new democracies opens up space for enlarging state activities. The forest authority is well equipped for intensifying its activities. Restraints are the increasing costs for the state budget and legal guarantees for the independence of private owners. All in all in the old democracies the state influence on private owners by the extension service goes beyond the influence of the legal regulations. Whereas in the



new democracies the weak extension service is not able to fulfill the duties within the big influence that would be required by strong legal restrictions for private owners.

- Associations of forest owners and interest groups are new for the forest authorities in the new democracies. In a system with private ownership and market economy the interest groups are important for formulating the interests of private owners. Strong forest authorities will recognize this support in information for policy making soon but they will insist on the right of the state for the final decision. The cooperation with interest groups can go further if the forest authority realizes that the real challenge is the implementation of the programs. The forest authority could bargain informally with the interest groups and exchange compromises in the programs with the promise to support the implementation. Such options exist for the forest authorities in the young democracies only if in the future strong interest groups of forest owners will develop.
- The cooperation with interest groups can cover many activities. The forest authority can invite the interest groups to participate in the formulation of forestry programs. It can delegate self-regulation of specific tasks to the interest groups. This enables the interest groups to offer special services for their members and to gain new members. Interest groups can join the forest authority in defending forestry interests in the political process. The lack of forestry interest groups, which could support the forest authority, is a major reason for the political weakness of the forest authority in the young democracies. Even with other interest groups e.g. environmental groups forest authority could cooperate in specific political issues. In the future the strength of the forest authority to shape policy will depend to a high degree on its ability to win new allies within the different interest groups. This challenge exists as well in the old democracies as in the new ones.

### **2.3.7 EFSFS 7: Planning on Regional Level**

General regional planning also covers the forests due to the fact that forests are one of the most important natural resources. Under growing pressure the strategies for the state forest service are aimed at participating in the planning process and making use of the specific solutions planning offers. The mission of planning is to enhance rationality in solving user conflicts, to strengthen democracy through public participation and to promote an innovative process for solving conflicts. These contributions of planning can be used by the state forest service in different ways. The strategies could even enlarge the influence of the state forest service by participating on regional planning:

- Regional planning promises to coordinate and formulate clear goals for the use and for the protection of the forests. But in practice planning very often fails in goal setting due to the fact that powerful land-users do not accept any restrictions by planning. The plans adapt to these informal pressure to support powerful interests by formulating different goals which support many interests but are contradictory. Nevertheless the state forest service could use such imperfect goal setting for stressing its own interests in the plan or for point out selected conflicts. In order to avoid conflicts planning frequently choose the „harmony“ alternative to formulate just very general goals leaving the problem solving open. Such non-decisions can be used strategically by the state forest service. If the state forest service wants to avoid a decision in a specific conflict it helps to bring this conflict into the planning process. The result will be after an exhausting planning procedure a general statement with very little binding potential. E.g., it might be useful for the state forest service to avoid decisions in conflicts with nature conservation by transferring such conflicts on the planning level.

- Forest users especially private forest enterprises reject regional planning because of fear of additional restrictions caused by the plans. Such opposition can be diminished if the planning process makes clear that planning is a procedure to cope active with demands and restrictions which rise from the political and social surrounding of forestry. Such pressure grows in countries which restrict by new laws the private freedom for enterprises due to public interests e.g. in nature conservation. Such pressure grows also in the young democracies where the forest service is losing its monopoly because of a growing pluralism. Pressure from the surrounding aimed on private forest enterprises helps to convince them that planning could be an active strategy to handle such threatening restrictions.
- An old experience is that the implementation of planning is very much supported by financial means. But even if the public financial means are shrinking planning can play an important role. Firstly financial demands which are well verified by plans works as arguments against cutting the forest budget. Secondly planning improves the efficiency of subsidies. Planning can guaranty a high quality level for all forestry activities which get financial support, e.g. an ecological sound soil inventory as a compulsory condition for subsidies will improve the effects of the subsidies. In specific cases planning could also set some regional priorities that will also increase the efficiency of the subsidies.
- The degree of compulsory binding of the regional forest plans for the private enterprises differs substantively between the different European countries. In the old democracies the obligation for the forest enterprises is restricted to the general standards of „regular (ordnungsgemäße) forestry“. All further reaching standards of the plans are voluntary only. The opposite model is still alive in many young democracies. Many essential regulations of the plans are obligatory similar to the former centrally planned forestry. As long as the public plans are predominant the innovation potential of private forestry will not develop much.
- The strategy of focusing the implementation of the regional forestry plans on public forest land is important since the area of public forests has in the most countries a reasonable share between one and two thirds of all forest land. The traditional strategy of financing the multiple uses in the state forests by income from wood production loose in many countries its economic potential because of decreasing profits. Such type of wood based state forest enterprises try both on the one hand to focus on wood production decreasing all other forest uses and on the other hand to increase the efficiency of the production. Planning may be helpful by integrating the natural planning (Forsteinrichtung) with the economic planning much more intensive. An alternative is developing in some countries. The goal is to create a multiple production in the state forests. Wood remains only one part of the production and other parts, e.g. recreation or nature conservation, became as important as wood. For these non-wood products, which can be sold on markets only to a small degree, specific state budgets will be formulated. State forests, which have formulated multiple-use goals based on specified public budgets, support the implementation of regional forest plans strongly.
- By implementing regional forest plans state forest services get into conflicts with the private forest owners and with other state agencies with competence in land use. The forest service could maintain its political influence by playing the role of mediator between all forest users. The strategy of mediation requires from the forest service to avoid the traditional strong lobbying for wood production and for the interests of private forest owners and to build up an open exchange of information with all groups interested in the forest. The mediation requires social skills, which are not common for foresters. Further the mediation gets in conflict with the procedure of the constitutional state. Due to

these risks in most of the European countries the state forest services have not integrated active mediation or public participation into the planning up to now.

- The mission of innovation can be enriched by regional forestry planning with two new forestry products: the „Forestry-Ecological-Database“ and the „Forestry-Ecological-Compensation“. The foresters have many data on the forest and there is a huge demand for such ecological data. The problem is that the data described in forestry language cannot be read and understood adequately by other groups. Therefore regional forestry planning can produce „Forestry-Ecological-Data“ many user groups will pay for, just by describing the forestry data by using general understandable ecological terms. The other product requires from the forestry plans defining and describing in the forests the specific areas where specific forestry measurements can be recognized as improvements for the environment. Such forestry measurements e.g. planting ecological desired species can be considered of being a „Forestry-Ecological Compensation“ for damages done to the environment by technical projects like housing, roads or pipelines. Since technical projects are forced by law to make compensatory measurements for the environment there is an increasing and financial strong demand for „Forestry-Ecological-Compensation“ which is well defined by forestry regional plans and therefore legally recognized.

### **2.3.8 EFSFS 8: Organizational Reform**

Reforming the state forest service requires both an innovative concept of the new organization and a strategy for policy development in order to formulate and implement the new concept in practice. Forest experts from 9 European countries discussed the experiences with new concepts and with the political process of reforming. The results are different strategies for administrative policy making to reform the state forest service, which comprises the state forest enterprise as well as the state forest authority in different types of organization throughout the European countries:

- The approach of „forestry products“ means three innovative ideas for the state forest service. First of all the concept of product pushes the state forest service to describe all its activities in a new way making them better understandable for the public and the stake holders. Secondly, the concept of products means to look at the forest activities with the eyes of the consumers. The demand of the consumers will gain more importance than the ideas of the forestry experts. The orientation according to the demands will push the state forest services to offer products only which either are bought on the markets or are supported by public programs. Thirdly, the development of products is a dynamic never-ending process. The state forest service cannot fix the products in a bureaucratic program. But every year new forestry products have to be described in order to get attention for the forestry activities and the support of the markets, the public and stake holders.
- It will be necessary to find new resources for the state forest service. Just based on the shrinking income from wood sales the institution will otherwise be forced to shrink, too. Increasing the amount of deficit spending for the state forest service, which is common in many European states, will politically become more difficult in the future. Economists are developing new concepts to sell non-wood goods and services but how big the achievable income from these activities is to be is unknown. An alternative is a special budget (financed by public resources) within the state forest service for non-wood goods and services. An even further reaching alternative are projects for non-wood goods financed by the public and services formulating a demand which can be supplied by both state and private forest enterprises in a competitive way. Creating such new instruments the

financing of public goods and services within the forest can be successful in states with a strong budget only.

- In the state forest service there is still a big potential to increase the profitability. The consequences are to be a strong demand for high-qualified workers and a loss of low qualified positions. Therefore education and motivation of the staff are very important strategies for the reforming process. From the state's point of view success depends also on the creation of new opportunities for the people who are forced to leave the state forest service. To meet these goals new social programs are inevitable.
- The concept of „deregulation“ imposes new duties on the state forest service as a comprehensive service institution offering solutions for all problems related to forest protection and use. Diminishing the regulations will produce better outcomes only if additional forest extension strengthens the ability and willingness of forest owners and other forest users to implement sustainable forestry. The increasing demand for extension offers new chances for the state forest service if it is competitive with private suppliers who are mushrooming on this market.
- The ideas of the „New Public Management“ are widely seen as a promising concept to reform the state forest service. Such models are taken from experiences within the industry and are adapted to the whole duties of a state forest service. Whereas the fit of the new principles which guide the production and management of the state owned forests is good, it is an open question whether the principles of new public management offer adequate solutions which fulfill the functions of a public authority, too. The activities of a public authority are only partly aimed at marketable products. Most of the activities are focused on public goods, which are legally defined. The adaptation of the principles of new public management to these public duties and the formulation of the limits of the new public management is an ongoing process in practice in many states today.
- Reforming the public administration has to solve the paradox that the renewal has to be designed and be carried out to a large extent by the very public administration which is the old one. The state does not have an alternative administration for forestry that could replace the old one. Therefore it is a major challenge to overcome the strong influence of the old interests and concepts during the reforming process which can only be met new coalitions and supporters.
- Important supporters have to be organized inside the state forest service. The staff must become aware of the deficits of the existing institutions. The increasing number of external forestry experts offering new solutions helps to realize the internal deficits. In the young democracies the generally high uncertainty offers the chance to accept new solutions. Outside the state forest service the forestry interest groups are important supporters in the old democracies. In the young democracies the forestry interest groups are still too weak to play a major political role. In all countries the state forest service does not look for active co-operation beyond the limits of the forestry sector yet.
- Forest scientists have not become important consultants for the stakeholders of the reform process. The sciences of forest policy and forest economy developed new ideas, but they were not able to offer them in a suitable form to the stakeholders. Forestry sciences were considered to be too strong biased toward forestry interests to be accepted as independent scientific expertise. A scientifically sounder based forestry research in policy and economics supported by a research management that offers professional consulting in the reforming process could be more important in the future.
- The goal of the reform is a more efficient state forest service with higher impact on guiding sustainable forestry. Such a new state forestry service will become more competitive than private institutions in solving the problems of forestry. Therefore, despite

the goal of a new „slim state“ a new push toward the growth of the state forest service is an implicit aim of the reform.

### **2.3.9 EFSFS 9: Cooperation with the European Union**

The activities of the European Union add a new European-wide level to the existing national forest policies. Despite the lack of a formal mandate in forest policy the impact of numerous policies of the EU on the forests has increased in the different European countries. Especially the state forest service meets the new challenges of the EU with both tasks on the one hand in the management of the state-owned forests and on the other hand with the task of the forest authority implementing the national forest law:

- The growing activities of the European Union are a self-supporting process. The opening of the borders for economic and social exchange strengthens the economy but at the same time causes additional problems, which are controlled by additional political measurements which again cause side effects. The European bodies of political institutions, which are eager to informally enlarge their competence and budgets, speed up the whole process. The state forest service cannot stop the increasing influence of the European policies on the forest, but it can either play an active role or be inactive and therefore lose the field to other more proactive institutions.
- The goals of the EU are multi-dimensional. The EU supports the economic use of the forests and the forest sector's contribution to strengthen the rural areas. Simultaneously, the EU is increasing the ecological standards of the forest and its potential for fulfilling demands of nature conservation. Due to the multiple and ambiguous goals the preferences of the EU are open to a high degree. Therefore the forest service has reasonable chances to shape the forest goals of the EU as far as the forest service is able to gain influence on the national policy. The arena of the national forest policies does not lose importance, but it gains importance through the new challenges of the EU.
- Frequently, the EU follows the principle of policy by goal setting. The administrations in the member states are free to choose the means how to meet the goals. In the EU the basic principle for goals is subsidiarity. The EU should be active and formulate goals for tasks only if they cannot be fulfilled on the national level. The goals of the EU forest policy must deal with the European dimension not with the national level. E.g. for the European level it is sufficient, if a specie is stable in Europe in total and it is not required that the specie survives in every European region. The understanding of the principle of subsidiarity in regard to the forests is not much advanced yet and finding optimal solutions might be an important future task for the state forest services.
- The EU formulates new procedures for the implementation process within the individual states. It is trying to enlarge coordination and participation of different authorities, interest groups, citizens and the public. The national implementation processes have to integrate the new demands. Additional efforts and as a consequence the need for additional public resources are assured, whereas it remains open which administration or which participant will be able to strengthen its influence.
- Policies by the EU are always more complex than the policy within individual countries. Through the complexity the risk for mistakes is growing. Therefore the EU has a need for increased coordination and control. The inevitable additional resources for such procedures cause a dangerous efficiency problem for all EU activities. The additional resources just for the implementation and control procedure might surmount the benefits. The restriction of the EU policy to European-wide tasks is a solution to this problem.

Today, unfortunately, the practice of the EU is just the opposite overloading EU regulations with specific details on the national and regional level.

- From the point of view of the individual member state the EU policy offers options, which may or may not be used. Due to the non-existing specific formal competence of the EU in forestry the freedom to choose is even bigger especially between the subsidies offered by the EU. Making a choice makes sense formally and informally. Each country has developed its own tradition in forestry, which might be in many aspects better than the models formulated by experts on the European level. Informally the independence of the national forestry sector is a value in itself for all participants of the national arena.
- The formulation of the forest policy of the EU is reduced by the lack of formal competence. Nevertheless, other EU policies have serious influences on the forests. The forest position could be strengthened by a consensus on the national level. Based on coordinated national forestry concepts the different representatives of the nation are able to lobby for it even on the different arenas within the EU. Furthermore, the EU arenas offer new opportunities for allies. Such allies can be found outside the forest sector, too, and can be motivated by complex bargaining including resources outside the forest. A presupposition is excellent information about all EU activities which might be enlarged by the creation of new and better information centers for forestry on the EU level financed by state and private institutions of the member nations.
- The expectations of the new democracies of Europe with regard to joining the EU are very high. As a presupposition the states have to renew their legal, democratic and economic system in many respects. Within the forest sector the state forests are of high importance for the renewal, because in the young democracies the majority of the private forest owners is not able to manage a sustainable forestry on a high level yet. Heavy implementation deficits are foreseeable, because of the lack of tradition in democracy and law enforcement and lack of economic resources in forestry to fulfill the new legal requirements.
- The renewal has impact on the forest sciences, too. The demand for consultation on the new topics of EU standards is high. Whenever the EU offers funding for specific research on the topic of integration within the EU and with new potential members, the researchers of the young democracies themselves can do important research. Such a support is essential because of the very weak financial basis of forestry research in the young democracies. The chances for innovation are good, if the strong forestry traditions are combined with new demands. E.g. the University of West Hungary has developed an extension program carried out by the University itself, which is a new model for central Europe.

### **2.3.10 EFSFS 10: Optimizing Labor**

Labor is a highly expensive and politically sensitive factor of forestry. The organizational type of the state forest service significantly differs in the European countries within the range of separate institutions for the management of the state forest service and for the functions of forest authority. In some places they even combine all these tasks within one single state agency. Within all these types of the state forest service labor-policy requires on the one hand the internal optimization of the labor force and on the other hand the sufficient supply with the resources for labor. The experiences of 10 old and young democracies in Europe reveal crucial problems for the labor policy of the state forest service:

- In order to evaluate and guide the success and efficiency of the labor force information about all activities of the agency and clear goals for them are needed. This obvious

standard is realized in the forest service to a small degree only. The activities that arise with products for the markets, especially wood, are measured very well in economic terms, but the activities that produce environmental values of the forest and fulfill the duties of forest authority are neglected by the economic evaluation. Consequently, the calculation of the efficiency of the personal is wrong and the efficiency seems too low. A balanced evaluation firstly needs to separate the market-oriented activities from the other activities and secondly has to take into consideration both in calculating the final result.

- Reforms need to qualify and motivate all employees. A single starting training is not sufficient. The continuous education on the job is inevitable to improve the abilities of the employees and enables them to adapt to the changing tasks. Incentives can easily be designed within the wood production. But only if equal incentives are given within the activities of forest authority, too, the orientation of the employees is optimized in accordance with the complex task of the state forest service.
- Keeping excellent employees and selecting high-qualified new ones is very important. In the young democracies due to the low wages good and experienced people leave the state forest service for better-paid private jobs. Young people who have just finished their education replace them. They lack experience, but they could be innovative, if they get excellent training on the job or, which is even better, get additional training in the old democracies. In contrast to the high labor flexibility in the young democracies, the reduction of jobs within the state forest service in the old democracies shrinks the option to hire new innovative staff at least in the short run.
- The state remains responsible for employees losing their jobs. Active labor policy could improve the flexibility of the employees. In the young democracies roughly a quarter of the state forest employees went to the newly build up private forest sector. Such change in structure is within the goals of transition, but quality and social security of many private jobs are low and require additional labor and social policy that is not well developed yet.
- The internal education needs a reorientation from the traditional focus on forestry toward management and social competence. The integration within the whole public administration offers better sources for this new field than the training on the job in private forest enterprises. In addition, the internal training for freshmen needs restructuring and opening for coordination with external education.
- The university education of forestry can gain quality by combining a basic forestry program with an additional qualification. Such a qualification should not specialize within forestry but complement forestry with competence for new fields like nature conservation, wood industry, international relations or regional planning. The structure of the bachelor and the master brings higher flexibility, especially if bachelor and master are combined in different programs and countries.
- The short-term restructuring of the labor force requires a big amount of political power for the management which is given to the public administration under exceptional circumstances only, e.g. in periods of system transition in the young democracies. The optimum procedure for restructuring has to combine the full decision power of the leader with the maximum participation of the employees and their representatives. Participation increases the quality of the decisions and the acceptances. If full decision competence is not given to the leader, restructuring of labor can only be done in a long-term process step by step.
- The high-qualified foresters are a source of the state forest service that can be used even in periods when the forestry offices have to shrink. Due to their qualification foresters have a good ability to manage many jobs in the public administration in general. Presupposition to successfully apply for the jobs is a mental change in the pure forestry focus and a change in the image of the forester towards becoming an expert who is able to

handle difficult jobs because of his experience in problem-solving which combines ecological, technical, economical and social factors.

- From the point of view of the state forest service labor policy is much more successful being designed as a continuous process rather than as a short-term activity. Long-term strategies can use the internal development of the staff, which needs time. A step-by-step approach makes the social adaptation to the changes in the job much easier. Further long-term strategies can make use of the different political chances that come along during time. The risks and the chances of labor policy are so high that it requires the continually high efforts of the top of the management within the state forest service.

### Sources:

- Krott, M.; Illyes, B. (Hrsg.) (1991): Lösungsbeiträge und Erfolgsbedingungen forstlicher Organisationen. Sopron. Europaforum Forstverwaltung 1.
- Krott, M.; Matejcek, M. (Hrsg.) (1992): Die Bedeutung von Planungs für die Praxis der Staatsforstverwaltung. EFFV 2 Prag (1992). Prag. Europaforum Forstverwaltung 2.
- Krott, M.; Smykala, J. (Hrsg.) (1993): Beziehungen der Staatsforstverwaltung zur Naturschutzverwaltung. Warschau. Europaforum Forstverwaltung 3.
- Krott, M.; Tutka, J. (Hrsg.) (1994): Öffentlichkeitsarbeit der Staatsforstverwaltung. Zvolen. Europaforum Forstverwaltung 4.
- Krott, M.; Riedel, A. (Hrsg.) (1995): Finanzielle Förderung als Instrument der Staatsforstverwaltung. Dresden. Europaforum 5.
- Krott, M.; Marosi, G. (Hrsg.) (1996): Beziehungen der Staatsforstverwaltung zu privaten Waldeigentümern und deren Verbänden. Sopron. Europaforum Forstverwaltung 6.
- Krott, M.; Bloetzer, M. (Hrsg.) (1997): Die Rolle der Staatsforstverwaltung in den waldbezogenen Planungen. Riederalp. Europaforum Forstverwaltung 7.
- Krott, M.; Kermavnar, A.; Matijasic, D. (Hrsg.) (1998): Reform der Staatsforstverwaltung. Novo Mesto. Europaforum Forstverwaltung 8.
- Krott, M.; Meyer, W. (Hrsg.) (1999): Staatsforstverwaltung und Europäische Union. Edenkoben. Europaforum Forstverwaltung 9.



## **3.1 Hauptergebnisse**



**Europaforum Forstverwaltung 2000:  
Personalpolitik der Staatsforstverwaltung**

**Max Krott, Andrea Teutenberg und Franz Zaunbauer  
(Hrsg.)**



# **Personalpolitik der Staatsforstverwaltung – Schlussfolgerungen aus dem europäischen Praxisvergleich**

*Max Krott*

Universität Göttingen • Göttingen, Deutschland

Die Personalpolitik steuert einen überaus sensiblen und ressourcenintensiven Bereich der staatlichen Forstverwaltung. Die Erfahrungen aus 10 jungen und alten Demokratien Europas weisen bei aller Unterschiedlichkeit in Einzelheiten auf zentrale Bereiche hin, in denen die Personalpolitik anzusetzen vermag. Inhaltlich geht es in der Bewirtschaftung des Staatswaldes und in den forstpolitischen Aufgaben für den gesamten Wald um die verbesserte Klärung der Leistungen, die von der Forstverwaltung bzw. von den Mitarbeitern erwartet werden. Daran orientiert kann nach der Optimierung der Führungsinstrumente gesucht werden. Personalpolitik steuert darüber hinaus die Auswahl neuer Mitarbeiter und deren interne Weiterbildung. Hier kommt der bedarfsorientierten forstlichen Hochschulausbildung große Bedeutung zu. Bei Abbau von Personal trägt staatliche Personalpolitik im Unterschied zu privaten Betrieben Verantwortung für die ausscheidenden Mitarbeiter und bedarf der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Wegen der großen Interessenkonflikte bei Personalentscheidungen und der Mitwirkung von einflussreichen Gruppen besteht in der öffentlichen Verwaltung nur in Ausnahmefällen ausreichend politischer Handlungsspielraum für kurzfristig umfassende Umgestaltung. Die Konzipierung der Personalpolitik als Daueraufgabe hat demgegenüber größere Erfolgsaussichten, den Faktor Personal im öffentlichen Dienst zu optimieren.

## **1 Verbesserte Darstellung der Leistungen von Forstverwaltung und Personal**

Ein wichtiger Erfolgsmaßstab für die Forstverwaltung und das in ihr tätige Personal sind die von ihr erbrachten Leistungen für Wirtschaft und Gesellschaft. An den Ergebnissen werden die Organisation insgesamt, aber auch der Personaleinsatz gemessen. Fehlerhaft erfasste Leistungen führen zu einer falschen Beurteilung der Forstverwaltung und zur Fehlsteuerung des Personaleinsatzes. Wegen der mangelhaften Erfassung der komplexen Aufgaben der staatlichen Forstverwaltung ist diese Fehlbeurteilung gerade im Forst in hohem Maße gegeben und verleitet dadurch Reformen zu falschen Hoffnungen auf Einsparungsmöglichkeiten und Effizienzgewinne, wenn in Wahrheit nur öffentliche, waldbezogene Leistungen verdeckt zurückgefahren werden.

Die auf Märkten verkauften und mit finanziellen Einnahmen honorierten Leistungen der Forstverwaltung sind kein ausreichender Maßstab für den Erfolg. Die Einnahmen stammen bis zu 90% aus dem Verkauf von Holz. Die ausschließliche Holzproduktion ist aber nicht das Produktionsziel staatlicher Forstverwaltungen. Sie sollen im staatlichen Wald zusätzlich eine breite Palette von Produkten, die von der Sicherung des Ökosystems, über die Erholung bis zu Jagd und Wohlfahrtsleistungen für das Umfeld reichen, anbieten. Je nach örtlicher und regionaler Nachfrage kann der Wert dieser Leistungen den Wert des Holzes um ein Vielfaches übersteigen. Die Beurteilung des Staatswaldes allein oder auch nur überwiegend nach den Erträgen aus der Holzproduktion ergibt daher ein falsches Bild von der Leistung des eingesetzten Personals. Für Verbundverwaltungen, in denen eine Institution gleichzeitig die Bewirtschaftung des Staatswaldes und die hoheitliche Aufsicht, Beratung und Betreuung des gesamten Waldes durchführt, hat der Ertrag aus der Holzproduktion als Erfolgsmaßstab noch weniger Aussagekraft. Diese an sich hinreichend bekannten ökonomischen Tatsachen der multifunktionalen Leistungen des Staatswaldes hindern die politische Diskussion bis heute nicht, die Kostendeckung aus der Holzproduktion als wirtschaftliches Hauptkriterium für die Beurteilung anzusehen. Die erst in Anfängen vorhandenen und nicht allgemein anerkannten ökonomischen Trennrechnungen für die unterschiedlichen forstlichen Produkte können bislang nicht verhindern, dass politische Entscheidungsträger die Forstverwaltung nach wie vor an den Erträgen aus der Holzproduktion messen.

Die fehlerhafte Bestimmung der Leistung ist für die Personalpolitik deshalb von so großer Bedeutung, weil der Produktionsfaktor Personal zwischen 50 und 70% aller Kosten ausmacht. Diesen Kosten nur einen Teil der erbrachten Leistungen gegenüberzustellen, führt zwangsweise zu einer Unterschätzung der Effizienz und zur Forderung nach weiterer Personalreduktion. Wenn für die Forstverwaltung nur die Holzproduktion, für die Naturschutzverwaltung aber Kriterien der Schutzfläche und Pflegemaßnahmen das Ergebnis bestimmen, führt dies zu einer Verzerrung der politischen Erfolgsermittlung. Die forstlichen Schutz- und Pflegeaktivitäten fallen aus der Beurteilung heraus. Die Folge ist letztlich, unter Verkennung der tatsächlich gegebenen Effizienz, eine Umschichtung des Personals zu jenen Verwaltungen, deren Leistungen umfangreicher anerkannt werden, in diesem Fall von der Forst- zu der Naturschutzverwaltung.

Die mangelhafte Bestimmung der Produkte der Forstverwaltung erschwert zusätzlich die Legitimierung der Verwaltung und ihres finanziellen Bedarfs durch politische Aufträge. Auch dem Forst wohlwollende Politiker bedürfen der zukunftsweisenden, allgemein anerkannten und erwünschten Projekte, um öffentliche Ausgaben gegenüber anderen Fachverwaltungen zu legitimieren. Mit öffentlich diskutierten, ansprechenden „Visionen“ und Programmen über die notwendigen Aufgaben im Wald käme die Forstverwaltung den Legitimationsbedürfnissen der Politiker entgegen (MEYER). Die Bekämpfung des Waldsterbens machte erlebbar, wie sehr eine Vision politische Unterstützung von außen mobilisiert und Mitarbeiter nach innen motiviert. Ein wenig solcher forstlichen Visionen ist unverzichtbar, um die Leistungen des Forstpersonals politisch anerkannt zu bekommen und den Mitarbeitern jene Orientierung zu geben, die zu Höchstleistungen anspornt.

## **2 Verbesserung interner Führungsinstrumente**

Bei sinkender Anzahl der Mitarbeiter steigt die Bedeutung jedes einzelnen. Die Führung der Mitarbeiter wird wichtiger, weil weniger Spielraum und Personalreserven für den Ausgleich schlechter Leistungen bestehen. Die erhöhten Anforderungen müssen in einer durch die Reform zunächst erschwerten internen Situation der Forstverwaltung erfüllt werden.

Treibendes Motiv der Reformen sind Einsparungen an Personal. Der Rückbau von Stellen und Hierarchien führt zu Verlusten von attraktiven Positionen. Die Erreichung des begehrten Berufsziels Leitung eines Forstamts rückt in weite Ferne, wenn sich die Anzahl der Forstämter um bis zu 50% verringert. Der Abbau ganzer Hierarchiestufen lässt Führungspositionen verschwinden, die internen Aufstieg ermöglichten. Sinkende berufliche Chancen verschlechtern das interne Klima auch bei an sich motivierten und flexiblen Mitarbeitern.

Die Personalpolitik muss gegensteuern, um das in Forstverwaltungen traditionell sehr gute Betriebsklima und die Motivation zu erhalten bzw. um jene zusätzliche Motivation zu erzeugen, die für das Gelingen der Reformen unabdingbar ist. Ein wichtiges Innovationspotenzial besteht in der Verbesserung der Führungsqualifikationen und -instrumente. Neue aus der Industrie übernommene Ansätze, wie Teamarbeit, Karriereplanung, Mitarbeitergespräch, Persönlichkeitsentwicklung und Pflege der Unternehmenskultur, bedürfen der aktiven Vermittlung (BÖHLING, RAMSAUER, SPROSSMANN). Die Reformen bieten besondere Weiterbildungsmaßnahmen an, die von den Mitarbeitern positiv aufgenommen werden und die auch nachweislich kurzfristig zum Erwerb neuen Wissens beitragen (TEUTENBERG). Ungelöst ist jedoch die langfristige Weiterbildung, die erst jene Fähigkeiten vermitteln könnte, die zur Neugestaltung der Betriebspraxis unabdingbar sind. Die Führungs- und Mitarbeiterqualifizierung hat für die Funktionsfähigkeit der Reformmodelle einen so hohen Stellenwert, das sie als Daueraufgabe in weit größerem Umfang einzurichten und zu finanzieren sein wird als bisher.

Leistungsanreize sollen zur Motivation der Mitarbeiter verstärkt beitragen. Auch dieser Ansatz stammt aus der Industrie und eignet sich besonders für Tätigkeiten, deren Leistung mit marktfähigen Produkten in direkte Verbindung gebracht werden kann. Solche Leistungen sind direkt in ökonomischen Größen messbar und können auf den Mitarbeiter rückgerechnet werden. Die Bewirtschaftung des Staatswaldes stellt daher ein weites und fruchtbares Aufgabenfeld für Leistungsanreize dar (RAMSAUER). Weit schwieriger ist die Übertragung dieses Anreizmodells auf die forstpolitischen Aufgaben, wie Aufsicht, Förderung und Beratung. Öffentliche Aufgaben orientieren sich an allgemeinen öffentlichen Zielen und Rechtsansprüchen der Bürger, die nur bedingt durch Produktziele erfasst werden können. Die Reformansätze im Geiste des New Public Managements wollen auch hier konkrete Ziele definieren und deren Erreichung mit finanziellen Anreizen verknüpfen. Weil die Grenzen der Übertragbarkeit eines solchen Ansatzes auf öffentliche Aufgaben absehbar sind, empfiehlt sich für die Forstverwaltung, zwischen ihren unterschiedlichen Aufgaben in der internen Steuerung stärker zu trennen. Nur soweit betriebliche und forstpolitische Tätigkeiten in ihrer Unterschiedlichkeit richtig erfasst werden, können sie zum einen optimal gesteuert werden und eröffnet dies zum anderen den Weg, die Synergismen in forstlichen Verbundverwaltungen voll zu nutzen.

Eine wichtige Grundlage für erfolgreiche Führung sind wachsende Aufgaben der Organisation. Aus dem Wachstum lassen sich die Motivationsanreize schöpfen, die es auf die Mitarbeiter zu verteilen gilt. Da das Kerngeschäft der Holzproduktion mittelfristig nur geringfügige Wachstumspotenziale bietet, sind die Erschließung neuer öffentlicher „Waldaufgaben“ eine wertvolle Ressource für die Motivation der Mitarbeiter. Nur vorübergehend lassen sich Mitarbeiter durch die Herausforderung der Reform als solche motivieren und die Reformgewinne sind rasch verteilt. Die Motivation der Mehrheit der Mitarbeiter wird dadurch nicht gesichert. Die eingesetzten Modelle zur Verbesserung der Führungsqualität und der Mitarbeitermotivation haben ihre Leistungsfähigkeit in Industriebetrieben erwiesen, in denen die Voraussetzung des Wachstums gegeben ist. Diese Funktionsvoraussetzung hat in den Konzepten der Verwaltungsreform ihren Niederschlag bislang noch nicht hinreichend gefunden.

### **3 Auswahl und Bindung der besten Mitarbeiter**

Die Gewinnung der besten Mitarbeiter wird wegen des Abbaus der Gesamtzahl zukünftig noch wichtiger. Die Personalpolitik müsste sicherstellen, dass die Forstverwaltung ein attraktiver Arbeitgeber ist und dieses positive Image auch von potenziellen Mitarbeitern so empfunden wird. Hier haben die jungen und die alten Demokratien schwerwiegende Probleme zu lösen.

In den jungen Demokratien beklagen die Forstverwaltungen den Verlust an sehr guten und erfahrenen Mitarbeitern, die den höheren Löhnen in der privaten Forstwirtschaft oder anderen Sektoren folgen (CHYTRY). An ihre Stelle treten junge Absolventen ohne Praxiserfahrung direkt nach der Ausbildung. Diese Mitarbeiter sind den erhöhten Anforderungen der Verwaltung in Zeiten des Aufbaus von Marktwirtschaft und Rechtsstaat insbesondere unter dem Aspekt des Beitritts zur Europäischen Union nicht gewachsen. Die jungen Mitarbeiter stellen jedoch ein wertvolles Innovationspotenzial dar, das durch intensive Weiterbildung in Theorie und Praxis erschlossen werden könnte. Wobei auch Praxiszeiten in den alten Demokratien sehr wertvoll wären. Unter den derzeit kritischen finanziellen Bedingungen kann die Forstverwaltung das Lohngefälle zum Privatsektor nicht ausgleichen. Ihr wichtigster Anreiz ist die Sicherheit, die sie durch die beamteten oder beamtengleichen Dienstverhältnisse bietet. Hier stellt sich eine mögliche Abschaffung der Arbeitsplatzsicherheit eines Beamten anders dar als bei höherem staatlichen Lohnniveau, wie beispielsweise in der Schweiz (BLOETZER). Das gleiche gilt für finanzielle Leistungsanreize, die erst wirksam werden können, wenn dazu ausreichend Mittel zur Verfügung stehen.

In den alten Demokratien vermindert die Einsparung von Personal die Einstellung junger Mitarbeiter in bedrohlichem Ausmaß. Ohne neue Mitarbeiter, nur auf die vorhandenen gestützt, wird Innovation in der Forstverwaltung doppelt schwer. Die Einstellungskorridore sind mit 1–3% Neueinstellungen pro Jahr zu schmal, um über neue Mitarbeiter neue Qualifikationen einzukaufen. Das Beispiel der Österreichischen Bundesforste AG, die sich im Reformprozess in großem Umfang von alten Mitarbeitern trennen konnte und für neue Lösungen auch neue Mitarbeiter einstellt, zeigt deutlich, wie sehr dadurch von den Mitarbeitern getragene Innovationsprozesse in Gang gebracht werden können (RAMSAUER). Ein indirekter Weg zu neuen, innovativen Mitarbeitern ist die Ausgliederung von Aufgaben und deren Vergabe an Unternehmer. Die ausführenden Privatfirmen stellen dafür meist auf Zeit junge Mitarbeiter ein. Ein Folgeproblem ist die Qualitätskontrolle, die umso schwieriger wird, je mehr es sich um öffentliche Aufgaben handelt. Der Aufbau eigener hochqualifizierter Mitarbeiter bleibt ein Schlüsselfaktor einer erfolgreichen Verwaltung. Dazu ist eine langfristige Personalplanung und -entwicklung unverzichtbar. Sie kann durch kurzfristige Strukturreformen nicht ersetzt werden, sondern stellt im Gegenteil deren Wirksamkeit erst sicher.

### **4 Aktive Arbeitsmarktpolitik für ausscheidende Mitarbeiter**

Für den gesamten Staat ist es wenig sinnvoll, Personalkosten in Verwaltung und staatlichen Unternehmen einzusparen und gleichzeitig steigende Kosten für Arbeitslosenunterstützung und Ruhestand zu bezahlen. Der Staat kann sich aber auch nicht wie private Unternehmen der Verantwortung für ausgeschiedene Mitarbeiter entziehen und Erfolge in der Reformbilanz ausweisen, ohne die Folgekosten für abgebaute Mitarbeiter zu berücksichtigen. Beschäftigung und Versorgung für alle ist ein hervorragendes Ziel der



Arbeitsmarktpolitik, dem die Personalpolitik in staatlichen Institutionen nicht entgegenstehen sollte.

Der Schlüssel zum Erfolg liegt in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Unterstützung gewährt, damit die Beschäftigten rascher in jene wirtschaftlichen Aktivitäten wechseln, für die Bedarf besteht. Der Spielraum dafür hängt zum einen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den Ressourcen staatlicher Institutionen ab, und zum anderen von geeigneten Maßnahmen, um die Mitarbeiter, in diesem Fall aus der Forstwirtschaft, optimal auf neue Aufgaben im Forst und anderen Bereichen vorzubereiten. Für die Forstwirtschaft ist am besten, wenn mit dem Potential an freigesetzten Mitarbeitern Defizite in den forstlichen Strukturen ausgeglichen werden können. Zwei sehr erfolgreiche Beispiele wurden genannt. In allen jungen Demokratien musste der private Bereich von forstlichen Dienstleistern neu aufgebaut werden. Die Forstverwaltungen stellten Mitarbeitern, die willens und fähig waren, das Risiko einer Unternehmensgründung auf sich zu nehmen, Sachmittel zu sehr günstigen Konditionen zur Verfügung. Auf diese Weise entstanden eine Vielzahl von Forstunternehmen für technische Aufgaben und Planungsaufgaben. Aktive Mitarbeiter erhielten die Chance, sich selbständig zu machen (ILLYES, RIEDEL, ROSENBAUM, STANEK). Gleichzeitig entstand aber auch ein zweiter Arbeitsmarkt für Mitarbeiter in solchen forstlichen Dienstleistungsunternehmen. Die Arbeitsbedingungen auf dem zweiten Arbeitsmarkt sind um vieles härter als im Staatsdienst. Auch wenn einschlägige Untersuchungen fehlen, sprechen Erfahrungen dafür, dass die Sicherung der Qualität dieser Arbeitsplätze eine große, bislang noch nicht gelöste Herausforderung für die Arbeits- und Sozialpolitik darstellt.

In den alten Demokratien steht der Weg zu forstlichen Dienstleistern im Prinzip auch offen, doch ist der Nachholbedarf im privaten Sektor nicht so groß. In Ausnahmefällen lassen sich auch staatsnahe forstliche Strukturen ausbauen. So wurden die Forstabteilungen der Landwirtschaftskammern in Niedersachsen durch ehemalige staatliche Mitarbeiter gestärkt (KEDING). Die aus dem Staatsdienst ausscheidenden Mitarbeiter finden eine ihrer Qualifikation entsprechende anspruchsvolle neue Tätigkeit in der Betreuung des Privatwaldes und gleichzeitig wird dort das Betreuungsdefizit abgebaut. Gerade weil sich solche Chancen nur selten bieten, ist das Verfahren wichtig, mit dem durch einen Personaltransfer versucht wird, die geeigneten Mitarbeiter in die neuen Aufgaben zu bringen. Wichtige Prinzipien sind Freiwilligkeit und der faire fachliche Wettbewerb, wobei auch soziale Kriterien für die Entscheidung Bedeutung erlangen.

Wenn anspruchsvolle neue Aufgaben nicht gefunden werden können, oder die Auswahl der dafür geeigneten Mitarbeiter nicht gelingt, droht eine als Einsparung gedachte Verwaltungsreform zusätzlich verdeckte Kosten zu produzieren. Die aus ihrer Funktion ausgeschiedenen Mitarbeiter verlieren ihr Einsatzgebiet. Da sie als Beamte jedoch nicht aus dem Beschäftigungsverhältnis entlassen werden können, bleiben die Arbeitskosten erhalten, ohne dass diesen eine entsprechende Leistung für die Verwaltung gegenübersteht. Der Forstverwaltung fällt es nicht schwer, Tätigkeiten für die Beamten zu finden; fraglich ist aber, ob diese Tätigkeiten für die Aufgabenerfüllung der Forstverwaltung notwendig sind, und ob die verfügbaren Mitarbeiter dafür die optimale Eignung aufweisen. Beispielsweise dürfte es wenig erfolgversprechend sein, innovative Stabsstellen auf der unteren Ebene mit ehemaligen Forstamtsleitern, deren Forstamt der Reform zum Opfer fiel, zu besetzen. Motivation und Eignung fehlen, um quasi noch einmal von vorne anzufangen. Die dauerhaften Beschäftigungsverhältnisse der Beamten zwingen zur langfristigen Personalplanung und zur aktiven Gestaltung des Transfers zu anderen forstlichen Arbeitgebern oder zu Arbeitgebern in anderen Sektoren. Kurzfristige Umstrukturierungen erzeugen mangels Möglichkeit zum Abbau der Beschäftigten vielfach nur verdeckte zusätzliche Kosten.

## **5 Innovation durch interne Weiterbildung**

Durch die sich rasch wandelnden Anforderungen an die Forstverwaltung gewinnt die interne Weiterbildung aller Beschäftigten an Bedeutung. Auch bisher war die interne Weiterbildung ein wichtige Aufgabe der Personalpolitik, bei der die Forstverwaltung im Verbund mit der allgemeinen Verwaltung ein umfangreiches Angebot entwickelt hat. Aktuell geht es um einen Wandel der Schwerpunkte, weg von der Konzentration auf forstliche Fachkompetenz hin zu mehr Methoden- und Sozialkompetenz (SPROSSMANN). Vertiefte Erkenntnisse und Fähigkeiten in Organisations- und Führungsmethoden sollen zum lernenden Mitarbeiter führen, der neue berufliche Anforderungen selbst erkennt und meistert. Erhöhte Sozialkompetenz könnte den Forstfachleuten jene Kommunikations- und Kooperationsfähigkeiten geben, die sie zur besseren Durchsetzung innerhalb der Verwaltung und gegenüber der Praxis benötigen. Gerade die Forstverwaltung verfügt wegen der Langfristigkeit der Beschäftigungsverhältnisse und der Einbindung in die allgemeine Verwaltung über ein großes Potential für die Weiterbildung. Wie im fachlichen Bereich Tradition könnte sie zukünftig auch im Bereich der Methoden- und Sozialkompetenz eine führende Rolle innerhalb der Forstwirtschaft übernehmen.

Der Neuansatz betrifft auch die verwaltungsinterne Ausbildung zu Beginn der forstlichen Berufslaufbahn. Das in Deutschland sogenannte „Referendariat“ ist in abgewandelter Form im Staatsdienst in vielen europäischen Ländern verankert. Durch diese von der Verwaltung angebotene Ausbildung erwirbt der Berufsanfänger jene Spezialkenntnisse, die er für die Tätigkeit im öffentlichen Dienst bzw. im Forstberuf benötigt. Das staatliche Ausbildungsmonopol für den Zugang zum öffentliche Dienst bedeutet zum einen, dass die Verwaltung die Erneuerung der Ausbildungsinhalte selbst durchführen kann und muss. Mittelfristig wird die Reform der Referendariatsausbildung zu einem unverzichtbaren Baustein der Reform.

Zum anderen stellt sich die Frage, ob die Verwaltung die optimale Ausbildung der Berufseinsteiger vollständig selbst zu leisten vermag. Viele der neuen Qualifikationen können sich Referendare in anderen öffentlichen und privaten Institutionen, im In- und Ausland besser aneignen. Die Verbindung solcher Bausteine der Ausbildung mit der verwaltungseigenen Schulung wäre effizienter und innovativer, als die klassische forstinterne Referendariatsausbildung.

## **6 Innovation der forstlichen Hochschulausbildung**

Personaleinsparungen im Forstsektor und gewandelte berufliche Anforderungen stellen die forstliche Hochschulausbildung vor eine große Herausforderung. Ohne grundlegende Reformen werden die Hochschulen in den jungen und in den alten Demokratien zu viele Forstabsolventen produzieren, unter denen die Praxis aber trotz der großen Anzahl keine optimal geeigneten Mitarbeiter findet (BARTUNEK, SPROSSMANN). Die scheinbar einfache Lösung des Rückbaus des Angebots an forstlichen Hochschulen verschlechtert die Lage für die Praxis, denn weniger Absolventen bedeuten noch weniger Auswahl und damit verringerte Möglichkeiten, nach geeigneten Kandidaten zu suchen. Erfolgversprechender ist der Umbau der forstlichen Hochschulausbildung in Struktur und Inhalten, der im Falle seines Gelingens sogar Wachstumsimpulse für die forstlichen Fakultäten auslösen kann.

Der Wettbewerb um die sich vermindernenden forstlichen Arbeitsplätze kann ins Positive für forstliche Arbeitgeber und Absolventen gewendet werden, wenn die Erweiterung um neue Berufsfelder gelingt. Die Forstverwaltung hätte dann eine größere Auswahl unter unterschiedlich orientierten und qualifizierten forstlichen Absolventen. Diesen wiederum böten

sich neben der begehrten forstlichen Karriere in der Verwaltung viele andere neue berufliche Perspektiven, wie im Naturschutz, in der Holzwirtschaft oder im internationalen Bereich. Entscheidend für dieses Reformmodell ist, dass die Erweiterung über den forstlichen Bereich hinausgeht und nicht eine Spezialisierung innerhalb der forstlichen Ausbildung darstellt. Nur die Erweiterung vermittelt jene neuen Qualifikationen, die Chancen auch in anderen Berufsfeldern bieten und die die Absolventen auch für Forstverwaltungen besonders interessant machen. So geht es im Naturschutz nicht nur um eine Spezialisierung im Waldnaturschutz, sondern um den gleichzeitigen Erwerb einer zusätzlichen Naturschutzkernkompetenz für die gesamte Landschaft. Nicht ein Naturschutzspezialist für Forstfragen ist das Ziel, sondern ein Forstabsolvent der die volle Naturschutzfachkompetenz erworben hat. Dieser hat gute Chancen im Wettbewerb mit anderen Naturschutzfachleuten und ist gleichzeitig für die Forstverwaltung interessant, weil er kompetent die Schnittstelle Forst/Naturschutz betreuen kann.

Die Forstfakultäten vermögen die Erweiterung der Ausbildung nicht völlig aus eigener Kraft zu leisten. Um die volle Fachkompetenz auch in anderen Bereichen zu erwerben, müssen die Studierenden gleichzeitig auch an anderen Fakultäten Lehrveranstaltungen absolvieren. Je nach Schwerpunkt der Erweiterung können das biologische, biochemische, technische, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fakultäten sein. Die Verbindung mit anderen Fakultäten kann im Rahmen von Wahlfächerblöcken gelingen. In diesen erwerben die Studierenden zusätzlich zu der von der Forstfakultät vermittelten breiten forstlichen Grundausbildung eine darüber hinausgehende fachliche Erweiterung, sei es in Biologie und Naturschutz, Wirtschaft, Sprachen, internationale Politik und Kultur oder Holztechnologie. Der fertige Absolvent hat eine gestrafft vermittelte forstliche Grundausbildung und zusätzlich Fachkompetenz auf einem weiteren Gebiet erworben, das in neue Berufsfelder hineinführt.

Dieses inhaltliche Konzept lässt sich in unterschiedlichen Studienformen vermitteln. Besonders geeignet dafür ist der zweistufige Aufbau in Bachelor- und Masterstudium. Der forstliche Bachelorstudent erwirbt ein breites forstliches Grundwissen, der forstliche Masterstudent vertieft dieses einerseits und erweitert es andererseits um einen Schwerpunkt. Weiterführend kann sich daraus auch die Kombination unterschiedlicher Bachelor- und Master-Abschlüsse entwickeln. Beispielsweise eröffnen Bachelor-Grade in Geographie, Geologie oder Biologie in Verbindung mit einem forstlichen Master-Grad interessante Perspektiven für neue Qualifikationen, mit hoher Wettbewerbsfähigkeit am Arbeitsmarkt. Die Gliederung in Bachelor- und Masterstudium kommt auch der Internationalisierung der Ausbildung entgegen. Nach dem Erwerb eines Bachelor-Abschlusses bietet es sich für den Studierenden an, die Master-Ausbildung nicht nur in einer anderen Hochschule sondern in einem anderen Land zu studieren.

Wegen der Verbindung der forstlichen Hochschulausbildung mit Abschlüssen aus anderer Disziplinen besteht ein gesteigerter Bedarf, die forstwissenschaftliche Kernkompetenz mit hoher Qualität und in effizienter Form zu vermitteln. Für diese Aufgabe sind die forstwissenschaftlichen Fakultäten mit ihrer besonderen Kompetenz für das Objekt Wald und gleichzeitiger Vielfalt an forstlichen Disziplinen gefragter denn je. Die Forstwissenschaften bündeln das Wissen der unterschiedlichen Disziplinen in bezug auf den Wald und vermitteln umgekehrt den Weg zu allgemeinen Disziplinen, in denen eine Zusatzkompetenz erworben werden kann. Ohne das Verbindende der forstlichen Disziplinen gehen Kompetenz und Anwendbarkeit auf den Wald verloren. Der forstlichen Praxis ist daher mit Forstfakultäten am besten gedient, auch wenn diese Fakultäten in steigendem Maße neben der bevorzugten „Kundschaft“ der Forstwirtschaft andere Berufsfelder mit Absolventen versorgen.

## 7 Politik des Personalumbaus

Reformen im Personalwesen betreffen den wichtigsten Erfolgsfaktor in der Verwaltung. Gerade deshalb sind sie zwar bedeutend, insbesondere kostenwirksam, aber politisch schwierig durchzusetzen. Interessen und Interessenvertretung der Beschäftigten prägen das öffentliche Personalwesen entscheidend mit. Sie bauen großen Druck für Erhalt von Arbeitsplätzen nach Umfang und Art auf, der sich jeder Veränderung, die nicht einen Zuwachs an neuen Stellen bringt, entgegenstellt. Nur in Ausnahmesituationen eröffnen sich Handlungsspielräume für eine umfangreiche Umgestaltung.

Der Umbau der kommunistischen Planwirtschaft zu Demokratie und Markt war eine solche Ausnahme, in der große Veränderungen in kurzer Zeit bewirkt wurden. Insbesondere in Deutschland veränderte die Wiedervereinigung die Arbeitsverhältnisse schlagartig nach dem Vorbild der alten Bundesländer. Der Wechsel der politischen Macht schuf dafür die Voraussetzung, löste damit aber noch nicht die konkrete Aufgabe, in der Forstverwaltung die besten Leute in die richtigen Positionen zu bringen, möglichst unter Vermeidung sozialer Härten. Der Abbau von bis zu 70% der Mitarbeiter im staatlichen Forstbetrieb in nur 2 bis 5 Jahren kann gar nicht anders ablaufen als unter großen, nur als existentiell zu bezeichnenden Belastungen für die Beschäftigten. Der Wechsel in private Unternehmen, der beinahe einem Fünftel geglückt ist, erfordert außerordentliche Anstrengungen, Flexibilität und Risikobereitschaft. Rund ein Viertel wurde von der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch Beschäftigungsmaßnahmen – mit einer unsicheren Zukunftsperspektive – vorerst aufgefangen. Ein Drittel fand in der reformierten Landesforstverwaltung wieder Verwendung, die weitere Rückführung der Beschäftigtenanzahl ist jedoch wirtschaftlich unvermeidlich (RIEDEL, ROSENBAUM).

Die in der Verwaltung vordringlich zu lösende Aufgabe war die Auswahl der Mitarbeiter für die Wiedereinstellung. Wegen des politischen Umbruchs konnte dabei nicht nur nach fachlichen Kriterien entschieden werden, sondern die Verbindungen mit dem alten Regime waren zu beachten. Hohe, in der Vergangenheit erwiesene „menschliche Eignung“ war Voraussetzung für den Neuanfang. Zusätzlich schloss eine ehemalige Verbindung zum Staatssicherheitsdienst die Aufnahme in den öffentlichen Dienst aus. Die Personalentscheidungen wurden durch eine Gruppe vorbereitet, die der neue Leiter der Landesforsten aus ehemaligen Mitarbeitern berief. Das Verfahren zur Lösung dieser schwierigen Aufgabe war durch folgende Merkmale gekennzeichnet: (1) klare formale Entscheidungsrechte der Leitung, (2) um soziale und allgemein menschliche Qualitäten erweiterte fachliche Beurteilungskriterien, (3) formale politische Ausschlusskriterien für einzelne Gruppen (STASI-Mitarbeiter), (4) Legitimation gegenüber den Mitarbeitern durch Einbindung einer nur aus deren Kreis zusammengesetzten Arbeitsgruppe, (5) genaue Kenntnis über die personelle Situation der Bewerber durch eben diese Arbeitsgruppe, (6) Aufbruchstimmung in einer Ausnahmesituation. Obwohl die zusätzlichen Kriterien Akzeptanz und Qualität der Entscheidungen verbesserten, war es von zentraler Bedeutung, dass die Leitung das volle Entscheidungsrecht hatte und alle Stellen und Bewerber tatsächlich zur Disposition standen.

Auch am Beispiel der Österreichischen Bundesforste AG erwies sich die Neuschaffung der Rechtsform der AG als hochwirksam, um die Entscheidungsrechte in Personalfragen auf die Leitung zu konzentrieren. Unter dieser Rahmenbedingung kann der Personalrat letztlich keine Entscheidung verhindern. Er wurde aber in alle Entscheidungen intensiv eingebunden und hat in Kooperation viele Entscheidungen maßgeblich verbessert. Damit wurde der Weg für eine umfangreiche Neugestaltung des Personalwesens frei (RAMSAUER).

Zusammenfassend erfordert der kurzfristige Personalumbau einen politischen Handlungsspielraum, der in der öffentlichen Verwaltung nur selten gegeben ist. Abgesehen von Ausnahmesituationen wie die Systemtransformation erhöhen u.a. Kontinuität in der Leitung,

Hinzuziehung von externen Gutachtern und privatwirtschaftlich ausgerichtete Rechtsformen den Handlungsspielraum. Die Praxis zeigt, dass ohne geeignete zusätzliche Verfahren personelle Zielvorgaben allein nicht ausreichen, um Personalverhältnisse kurzfristig zu reformieren.

## **8 Positionierung durch qualifiziertes Personal**

Die Einsparungen in der Verwaltung führen zu einer Zusammenfassung von Aufgaben und Verminderung der Anzahl eigenständiger forstlicher Abteilungen. Der Forstbereich integriert sich vielfach in Umwelt-, Agrar- oder Raumordnungsverwaltungen. Die Probleme des Verlustes der Eigenständigkeit können hier nicht weiter behandelt werden. Es geht jedoch darum, auf die Chance hinzuweisen, sich dank des Forstpersonals innerhalb der Verwaltung zu positionieren. Die Breite der forstlichen Ausbildung und die Nähe zur Praxis befähigen das forstliche Fachpersonal, vielfältige Aufgaben auch im Umfeld des Waldes zu übernehmen. Neue Aufgaben in Bodenschutz, Natur- und Ressourcenschutz oder in der Regionalentwicklung könnten von Forstpersonal fachlich gut bewältigt werden.

Durch den Stellenabbau im Forstbereich droht eine Vertretung auf höheren Verwaltungsebenen verloren zu gehen. Wenn die Leitungspositionen durch Juristen, Raumplaner oder Landwirte besetzt werden, verliert die Forstverwaltung die Vertretung auf dieser wichtigen Ebene, was sich im Wettbewerb um Ressourcen sehr ungünstig auswirkt. Auch hier können aktive Forstfachleute, soweit sie für neue nicht-forstliche Positionen offen sind, diese anstreben und erreichen, vorübergehend der Forstverwaltung informale Zugänge sichern. Da die Verwaltung auch zukünftig in Bewegung sein wird, sind solche forstlichen Brückenköpfe sehr wichtig, um neue Chancen für die Forstverwaltung frühzeitig zu erkennen und zu nutzen.

Je mehr die früher große Chance der Forstleute schrumpft, innerhalb der eigenen Forstverwaltung Karriere zu machen, desto interessanter wird das Modell, auf unterer Ebene im Forstbereich seine Karriere zu beginnen, aber den Aufstieg außerhalb in die Spitze der übergeordneten Fachverwaltungseinheit zu suchen. Da die Ausbildung Forstleute zu führenden Positionen in unterschiedlichen Fachverwaltung sehr gut befähigt, liegen Hemmnisse für die Durchsetzung im Wettbewerb mit anderen Professionen zum einen in der eigenen, zu stark auf den Forstsektor bezogenen Einstellung und zum anderen an der Wahrnehmung durch andere, die in Forstleuten nur Waldspezialisten sehen und nicht die in der Verwaltung generell einsetzbaren, breit ausgebildeten Fachleute, die am Beispiel Wald gelernt haben, mit den ökologischen, aber auch ökonomischen und politischen Aspekten von Aufgaben praxisnah umzugehen. Bei diesen Defiziten wäre anzusetzen, um im Einklang mit der reformierten Ausbildung die Zukunft für Forstpersonal zu sichern.

## **9 Personalpolitik als Daueraufgabe**

Das Personal ist in der Forstverwaltung eine sehr teure und langfristig wirksame Investition, deren Steuerung viel Sachverstand und politisches Durchsetzungsvermögen erfordert. Die Hoffnung, all diese Probleme in Form einer großen Personalreform mit einem Schlag zu lösen, ist vergeblich. Im Gegenteil erzeugt die kurzfristige Reform nur die Illusion einer nachhaltigen Lösung bei jedoch erheblichen Effizienzverlusten und sozialen Kosten, die sich bei einer langfristig ausgerichteten Reform der kleinen Schritten vermeiden lassen.

Nur die langfristige Reform kann die Vorteile der Personalentwicklung nutzen. Instrumente wie Weiterbildung, Neueinstellung, Controlling oder Leistungsanreize wirken allmählich auf die Arbeitseinstellung und -qualität der Mitarbeiter. Gewährt man zu wenig Zeit für die Umsetzung oder fehlt die Wiederholung der Maßnahmen, so bewirken die Impulse mehr Verunsicherung und Störung als Verbesserung.

Langsame Veränderung sind für die Mitarbeiter weit besser zu verkraften als abrupte Neuerungen. Der Wechsel des Arbeitsplatzes oder der Aufgabe hat Folgewirkungen auf das Privatleben der Mitarbeiter, die nicht so rasch bewältigt werden können. Persönliche Kosten und volkswirtschaftliche Kosten, z.B. der Arbeitslosigkeit, sind geringer, wenn Reformen als dauernder Prozess ablaufen. Der kurzfristige Reformschnitt lässt die Bilanz der einzelnen Verwaltungseinheit nur positiver erscheinen, wenn die sozialen und volkswirtschaftlichen Kosten dabei nicht mitgerechnet werden. Zudem eröffnet die Reform als Daueraufgabe konstruktive Möglichkeiten der Mitbestimmung, die in einer kurzfristigen Reformphase nicht zur Geltung kommt.

Die Reform als Daueraufgabe hat für die Forstverwaltung auch den strategischen Vorteil, die wechselnden Handlungsspielräume der Politik optimal nutzen zu können. Der politische Druck auf eine Personalreduktion lässt sich nur kurzfristig aufbauen und aufrecht erhalten. In der Hauptphase der Reform ist der Außendruck sehr stark und der eigene Gestaltungsspielraum der betroffenen Verwaltung gering. Je länger der Reformprozess dauert, umso mehr wird das Reformthema von anderen politischen Aufgaben verdrängt, und der Gestaltungsspielraum der Verwaltung steigt wieder. Die Reform als Daueraufgabe vermag neue Chancen zu nutzen. Die Kurzfristreform muss dagegen handeln, wenn der Spielraum der Verwaltung gering ist, und vermag dann auch nicht mehr zu reagieren, wenn sich neue Aufgaben bieten. Inhaltlich und politisch erreicht die Personalpolitik der Forstverwaltung mehr, wenn sie als Daueraufgabe der kleinen Schritte konzipiert ist, auf die die Leitung ständig bereit ist, mit großem Einsatz gestaltend einzuwirken.

## **3.2 Länderergebnisse**





# **Personalwirtschaft der Bayerischen Staatsforstverwaltung im Rahmen der Forstreform**

*Hermann Hübner*

Bayerische Staatsforstverwaltung • München, Deutschland

## **Abstracts**

Die Bayerische Staatsforstverwaltung befindet sich in einem Reformprozeß, in dem Personalpolitik und Fragen der Organisation eng miteinander verwoben sind. Die Entwicklung des Verwaltungskostenanteils am Gesamtaufwand war Anlaß, die Organisationseinheiten und den Personalkörper zu straffen. Organisatorisch wurden Forstämter und Reviere zusammengelegt, die Forstdirektionen von sechs auf vier reduziert und neu strukturiert. Wesentliches Merkmal der Neustrukturierung ist die Trennung in Abteilungen und Inspektionen. Den Forstdirektionen selbst bleiben künftig Kernaufgaben vorbehalten. Begleitet wird die Organisationsreform von Personaleinsparungen auf allen Ebenen der Verwaltung, ermöglicht durch Aufgabenabbau- und -bündelung. Negative Konsequenzen des Personalabbaus sind eine stark verengte Stellensituation, sowie ein Verwendungs- und Beförderungsstau. Der Reformzeitraum von 10 bis 15 Jahren hält einen Einstellungskorridor offen, der ein Abreißen der Altersstruktur verhindert und wenigstens einem Teil der Nachwuchskräfte eine Perspektive bietet. Wesentliche Grundlage für den Erfolg der Reform ist ein nachvollziehbares, transparentes und an modernen Grundsätzen der Führung ausgerichtetes Personalmanagement, unterstützt von einem öffentlichen Dienstrecht, das die Anwendung bislang nicht einsetzbarer Führungsmittel ermöglicht. Der Schlüssel zum Erfolg liegt in der Führungsqualifikation der mit Leitungsfunktionen beauftragten Mitarbeiter, die nicht nur über fachliche Kompetenz, sondern insbesondere über die entsprechende Führungskompetenz und Führungsbereitschaft verfügen müssen.

## **The personnel economy of the Bavarian forest administration in the course of the forestry reform**

At present, the forest administration of the state of Bavaria is in the middle of a reform process, in which personnel politics and organizational matters are closely interwoven with each other. The fact that the share of personnel costs within the total expenditure had gradually risen was the reason why organizational units as well as the personnel sector had to be rationalized. Therefore, the administration of forest and hunting districts has merged into

a single organizational unit and the number of forest county administration has been reduced from six to four and has been restructured. An essential feature of the restructuring is the subdivision into departments and inspections. In the future, the forest county administrations will be solely responsible for fundamental tasks. This organizational reform includes personnel cuts on each level of administration, which becomes possible by a reduction and concentration of tasks. Fewer vacancies on the job market and delayed promotions are negative consequences of this personnel cut. The prospective time period for the reform of 10 to 15 years leaves a slim chance of new employment and therefore helps avoid too large age-gaps and offers, at least, a perspective to some of the new generation of qualified applicants. The main reason why the reform has been so far successful is a comprehensible and transparent personnel management, which is based on modern leadership principles and supported by official regulations. They allow the employment of means of leadership, which could not be used before. The key to the success lies in the leadership qualifications of those staff members who are in charge. They do not only need specialized knowledge but, even more so, leadership qualities and the willingness to use them.

## **1. Einleitung**

Die Forstverwaltungen und Forstbetriebe Europas befinden sich in einer Umbruchphase. Die Forstreform führt bei der Bayerischen Staatsforstverwaltung zu weitgehenden Veränderungen im Personalwesen und bestehender Strukturen und Organisationsformen.

## **2. Die Bayerische Staatsforstverwaltung**

Die Waldfläche Bayerns beträgt rund 2,5 Mio. Hektar. Davon ist mehr als die Hälfte Privatwald, etwa ein Drittel Staatswald und 13% der Fläche sind Körperschaftswaldungen.

Die Fläche des Staatswaldes umfasst etwa 850.000 Hektar. Der Hiebsatz beträgt dort ca. 4 Mio. Festmeter pro Jahr. Verwaltung und Bewirtschaftung erfolgen durch die Bayerische Staatsforstverwaltung als Einheitsverwaltung. Für die Flächen des Körperschaftswaldes bietet die Bayerische Staatsforstverwaltung gegen Entgelt die Betriebsleitung und Betriebsausführung an und sie fördert und berät die Akteure des Privatwaldes. Zudem erfüllt sie hoheitliche Aufgaben.

## **3. Organisationsform**

Seit 1995 befindet sich die Bayerische Staatsforstverwaltung in einem intensiven Reformprozess. Die Kernpunkte dieser Organisationsreform sind:

### **3.1 Auflösung von Forstämtern und Staatswalddienststellen**

Der Reformbeschluss der Bayerischen Staatsregierung von 1995 enthält den Auftrag, die Organisationseinheiten und den Personalkörper der landeseigenen Staatsforstverwaltung zu

straffen. Dieses Vorgehen richtet sich gegen die steigenden Anteile des Verwaltungs-kostenanteils am Gesamtaufwand.

Dem Beschluss folgend, ist die Anzahl der zu Jahresbeginn 1993 noch vorhandenen 162 Forstämter in einem Zeitraum von 10 bis 15 Jahren um 30 bis 40 zu verringern. Für die mit der Staatswaldbewirtschaftung befassten Forstreviere (ursprünglich ca. 700) wird eine Reduzierung um 150 bis 200 angestrebt. Im Rahmen dieser Zielsetzung wurden bis dato 22 Forstämter mit Nachbarforstämtern zusammengelegt, die Zahl der Staatswaldreviere verringerte sich um ca. 90.

Entscheidend für die Ausformung der neuen Organisationseinheiten ist die vorhandene Arbeitsbelastung. In deren Beurteilung gehen betreute Fläche und Hiebsatz gemeinsam mit weiteren Faktoren als Indikatoren ein. Entsprechend schwanken die Flächengrößen der bisher neu organisierten Staatswaldreviere zwischen 1.200 und über 1.800 Hektar; die Hiebsätze liegen zwischen 6.000 und 10.000 Festmeter.

### **3.2 Reduzierung und Neuorganisation der Forstdirektionen**

Mit Wirkung vom 01.07.2000 wurde die Zahl der Forstdirektionen von sechs auf vier verringert. Bei der Zusammenlegung der Direktionen, die möglichst sozialverträglich erfolgen sollte, blieben die gewachsenen Strukturen der Regierungsbezirke erhalten, um die weitere Zusammenarbeit mit den privaten Waldbesitzern und den Verbänden zu erleichtern.

Parallel zur Reduzierung der Forstdirektionen wurden deren innere Strukturen neu geordnet. Wesentliches Merkmal dieser Neustrukturierung ist eine Trennung in Abteilungen, die die Sachaufgaben einer Forstdirektion wahrnehmen und in Inspektionsgebiete, die gezielt für die Steuerung der Forstämter sorgen. Dabei werden operative Aufgaben weitestgehend auf die Forstämter verlagert, die Forstdirektionen sollen sich künftig stärker auf ihre Kernaufgaben beschränken.

## **4. Personalabbau und Personalwirtschaft**

Der Abbau von Verwaltungsstrukturen steht im Zusammenhang mit dem politischen Ziel ausgeglichener Haushalte und deshalb knapper werdender öffentlicher Gelder. Daher wird die Forstreform auch von einer Straffung des Personalkörpers begleitet.

### **4.1 Personalabbau bei Beamten und Angestellten**

Personaleinsparungen erfolgen auf allen Verwaltungsebenen. Ziel ist es, im Ministerium ca. 15%, in den Forstdirektionen ca. 25% und in den Forstämtern ca. 15% des Personals abzubauen. Ohne die Waldarbeiter zu berücksichtigen, wird der Personalbestand der Staatsforstverwaltung im Reformzeitraum (10 bis 15 Jahre) von ca. 3.000 (1993) auf ca. 2.500 reduziert werden. Diese Personaleinsparung wird durch Aufgabenabbau und -bündelung ermöglicht; abgebaut sind derzeit ca. 10% der ursprünglich vorhandenen Stellen (ca. 300).

Eine Folge der Stelleneinsparungen, verbunden mit einer ungünstigen Altersstruktur, ist eine verringerte Einstellungsquote mit Verwendungs- und Beförderungstau: Büropersonal wird in Forstämtern momentan nicht neu eingestellt. Reformbedingte Kündigungen werden nicht ausgesprochen, was durch den lang angelegten, sozialverträglichen Reformzeitraum ermöglicht wird. Bei notwendigen personellen Veränderungen wird darauf geachtet, dass

Mitarbeiter hinsichtlich ihres beamten- und tarifrechtlichen Besitzstandes keine Einbußen erleiden.

Der lange Reformzeitraum gewährleistet zudem einen angemessenen Einstellungskorridor für Nachwuchskräfte: im gehobenen technischen Forstdienst konnten in den letzten Jahren zehn bis zwölf, im höheren Forstdienst zwei bis fünf Nachwuchskräfte pro Jahr eingestellt werden. Damit wird ein Abreissen der Altersstruktur verhindert und der politische Wille demonstriert, mindestens einem Teil der Nachwuchskräfte eine Perspektive zu bieten.

#### **4.2 Personalwirtschaft**

Die Straffung der Organisationsstrukturen und des Personalkörpers führen zu Kosteneinsparungen. Das ist zwar ein Erfolg, doch er sichert nicht zwangsläufig die Zielerreichung bestehender Aufgaben. Dazu ist das Personal möglichst intensiv in die Veränderungsprozesse einzubinden – damit es diese Prozesse kennt, versteht und zum großen Teil mitträgt. Wesentliche Grundlage für die Bereitschaft an der Erreichung der Betriebsziele motiviert mitzuarbeiten, ist ein nachvollziehbares, transparentes, an modernen Führungsgrundsätzen ausgerichtetes Personalmanagement. Über die bisher bereits vorhandenen Führungsmittel hinausgehende Ansätze wurden durch Änderung des öffentlichen Dienstrechts geschaffen: sie ermöglichen den Einstieg in eine noch stärker leistungsbezogene Besoldung.

Jährliche Mitarbeitergespräche und -befragungen sind oder werden eingeführt. Das Beurteilungswesen ist reformiert, verantwortungsvolle Dienstposten mit Führungsaufgaben werden auf Probe oder auf Zeit vergeben.

Diese Einzelansätze werden zu einem personalwirtschaftlichen Konzept zusammengeführt, das die Zufriedenheit und somit auch die Identifikation der Mitarbeiter mit der Staatsforstverwaltung erhöhen soll.

Zentral für ein mögliches erfolgreiches Handeln der Bayerischen Staatsforstverwaltung ist die Führungsqualifikation der mit Leitungsfunktionen beauftragten Mitarbeiter. Für sie sind fachliche Kompetenz und insbesondere entsprechende Führungskompetenz und Führungsbereitschaft selbstverständlich.

Die am Reformprozess beteiligten Menschen sind der wichtigste Faktor im Reformprozess; gelingt es, sie positiv einzubeziehen, können die notwendigen Reformen Erfolg haben.

# **Personalumbau zur Beschleunigung der Verwaltungsreform und Ausbau der Betreuung für nicht-staatliche Waldbesitzer in Niedersachsen**

*Wilhelm Keding*

Niedersächsische Landesforstverwaltung • Hannover, Deutschland

## **Abstracts**

Die Verwaltungsreform in der Landesforstverwaltung Niedersachsen (LFV NDS) hat zum Ziel, die Personalkostenquote zunächst bis 2003 bei 41% zu halten. Hierzu ist ein Abbau von ca. 12.000 Stellen nötig. Die vierstufige Forstreform als Teilreform der Verwaltungsreform wird bis Oktober 2001 durchgeführt sein. Neben der Neuorganisation (Reduzierung von Forstämtern und Revieren, Abschaffung der forstlichen Mittelinstanz) sollen 20% des Personals im Rahmen der administrativen und gesetzlichen Möglichkeiten eingespart werden. Begleitende Maßnahmen der Forstreform sind u.a. eine Personal- und Sachkostenbudgetierung, der Ausbau von betrieblichem Controlling und Holzverkaufsmanagement, flankiert von einem intensiven Personalentwicklungsprogramm.

Die Durchführung des Auswahlverfahrens für die Reformbetroffenen geschah innerhalb der LFV NDS über ein Meldeverfahren, der Personaltransfer in die Landwirtschaftskammern (LWK) über Ausschreibungen. Der Personaltransfer in die LWK entlastet den Landeshaushalt durch Stellenabbau und öffnet einen Einstellungskorridor für den gehobenen und höheren Dienst. Gleichzeitig wird das niedersächsische System der Privatwaldbetreuung intensiviert und leistungsstärker.

## **Transfer of personnel to enhance the administrative reform and extension of the system of private forest management in Lower Saxony**

The administrative reform in the forest administration of Lower Saxony (LFV NDS) has the purpose to keep personnel costs at 41% at least until 2003. For this reason, a reduction of approx. 12,00 jobs is necessary. The four-stage forest reform which is part of the administrative reform will be completed by October 2001. Apart from a reorganization

(reduction in forest offices and stations, abolition of one stage of the forest authorities), 20 % of the staff are to be eliminated while administrative and legal regulations are observed. Measures which go along with the forest reform are, amongst others, the budgeting of personnel costs and payment in kind as well as the extension of controlling within the company and timber-sale management, accompanied by an intensive personnel development programme.

Within the forest administration of Lower Saxony (LFV NDS), the selection of those affected by the reform took place by means of a registration procedure, the transfer of personnel to the agricultural association (LWK) by means of advertising. The transfer of personnel to the agricultural association (LWK) eases the financial burden for the state of Lower Saxony due to job reductions and opens up a recruitment corridor for the professional and executive levels of the civil service. At the same time, the system of private forest management has been extended and is becoming more effective in Lower Saxony.

## **1.0 Forstreform als Teil der allgemeinen Verwaltungsreform in Niedersachsen**

**Eine Devise der Politik in Niedersachsen lautet:** Sparen, sparen, sparen in der Landesverwaltung. Im Rahmen der laufenden Verwaltungsreform, flankiert von Vereinbarungen der Landesregierung mit Spitzenorganisationen der Gewerkschaften, soll der Stellenabbau sozial verträglich gestaltet werden.

Zeitraumen:

1994 – 1998	abgebaut	>	7.000 Stellen
1998 – 2003	abgebaut	>	5.500 Stellen

Ziel ist es, bis zum Jahre 2003 die Personalausgabenquote konstant bei 41% zu halten.

Die Forstreform ist ein mittelfristiges Organisationsprogramm. Es wird in **vier Stufen** verwirklicht (01.10.1997–01.10.2001) und beinhaltet:

### **1.1 Neuorganisation der Landesforstverwaltung (LFV)**

durch:

- umfassende Funktionalreform
- Reduzierung der Zahl der Forstämter von 80 auf 45
- Reduzierung der Zahl der Revierförstereien von 452 auf 340
- Straffung der Verwaltung durch Zusammenfassung der Leitungsaufgaben im Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ML) mit zweistufigem Verwaltungsaufbau für den Forstbetrieb und dreistufigem Aufbau nur noch für allgemeine Wald-, Forst- (Forsthoheit) und Jagdangelegenheiten
- Anpassung der Organisation und Aufgabenstellung der forstlichen Stabstellen (Niedersächsisches Forstplanungsamt, Niedersächsische Forstliche Versuchsanstalt, Niedersächsische Waldarbeitsschule).

## 1.2 Begleitende Maßnahmen

- Intensives Personalentwicklungsprogramm
- Fortentwicklung des betrieblichen Controllings durch das Forstinspektionssystem und Intensivierung des Holzverkaufsmanagements
- Einführung einer Personalkostenbudgetierung und eines Sachkostenbudgets
- Einbeziehung des Verwaltungspersonals in die bereits vorhandene betriebliche Kosten-/Leistungsrechnung
- Praktische Erprobung eines Landesbetriebes nach LHO § 26

## 1.3 Erwartungen

Die **Forstreform** soll zu **Personaleinsparungen** auf der Ebene der **Forstämter** von etwa 20% und bei der Forstverwaltung in der Mittelinstanz (Bezirksregierung, Bez.Reg.) und im Ministerium zusammen von 24,5% führen.

**Tabelle 1.** Geplante Personaleinsparungen

Bereich	Beamte, beamtete Hilfskräfte und Angestellte	Arbeiter	Summe	Prozentsatz
ML/BezReg	24,0	0	24,0	24,5
Forstämter	189,0	hier nicht enthalten	189,0	20,2
Stabsstellen	28,0	6,0	34,0	15,1
insgesamt:	241,0	6,0	247,0	19,6

Die Altersstruktur des zahlenmäßig dominanten gehobenen Forstdienstes lässt Personaleinsparungen (20%) durch planmäßige Altersabgänge (= 110 Personen in den Forstämtern bzw. im gehobenen Dienst) erst im Jahre 2006 zu. Langjährige Unsicherheiten für die Betroffenen und ständige Organisationsdiskussionen in der Verwaltung wären zu erwarten gewesen, wenn nicht alle Lösungsmöglichkeiten zur Beschleunigung der Reform ausgeschöpft worden wären.

## 1.4 Lösungsmöglichkeiten zur Beschleunigung der Reform

Zur Beschleunigung der Reform wurden die administrativen und gesetzlichen Möglichkeiten wie folgt genutzt:

- **58er Regelung:** Sie beinhaltet für ältere Beamte (ab 58 Jahre) Sonderurlaub mit 75% der Bezüge. Diese Regelung ist inzwischen ausgelaufen (1997). Vom gehobenen Dienst in Anspruch genommen durch: 19 Personen
  - **§ 109 Niedersächsisches Beamtengesetz:** Die Versetzung in den Ruhestand bei Auflösung der Behörde wird bei über 58jährigen mit Einverständnis der Betroffenen möglich. In Anspruch genommen vom gehobenen Dienst durch: 33 Personen
  - **Einsatz außerhalb der Niedersächsischen Landesforstverwaltung** (Agrarstrukturverwaltung, Gewerbeaufsicht) etc. Aus dem gehobenen Forstdienst sind tätig: 5 Personen
- zusammen 57 Personen**

Da das **Einspar Soll** für den gehobenen Dienst auf Forstamtsebene etwa 110 Stellen beträgt, werden somit weitere 57 Fachkräfte freigesetzt. Eine sinnvolle Verwendung im öffentlichen und privaten Interesse wird durch Umsetzung des Projektgruppenvorschlages P 02.05 der Verwaltungsreform (Überprüfung der Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes) erreicht durch:

**Personaltransfer zu den Landwirtschaftskammern:** durch Kabinettsbeschluß vom 14.07.1998 freigegeben für bis zu **30 Personen**. Diese Stellen der LFV werden zu "Betreuungsstellen" bei der mittelbaren Landesverwaltung "Landwirtschaftskammer" (LWK) umgebaut. Für die Verlagerung zu diesen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Dienstherrenfähigkeit, die im übertragenen Wirkungskreis auch bestimmte staatliche Aufgaben einer Mittelbehörde wahrnehmen, sind Verwaltungsvereinbarungen (Minister/Präsidenten) der Landwirtschaftskammern (LWK) erforderlich.

## 1.5 Modalitäten des Personaltransfers

Die **Verwaltungsvereinbarungen über einen Personaltransfer** von der **Niedersächsischen Landesforstverwaltung an die Landwirtschaftskammern** sind wie folgt gegliedert:

### 1.51 Präambel

Gesetzliche Grundlagen

Allgemeine Bestimmung § 1  
Zur Verbesserung der Privatwaldbetreuung werden bis zu 30 Bedienstete (28 gehobener, 2 höherer Dienst) abgegeben.

### 1.52 Abschnitt I (Personaltransfer in dauerhaften Verwendungen)

Einrichtung und Besetzung neuer Dienstposten § 2  
Beförderung der Bediensteten § 3  
Stellenbewirtschaftung § 4  
Personalkosten § 5  
(Personalkosten und Personalnebenkosten trägt das Land weiter)  
Versorgungslasten § 6  
Verfahren der Kostenerstattung § 7  
Dienst- und Verwaltungsvorschriften § 8  
(Die Vorschriften der LWK finden Anwendung)



Wiederbesetzung der Dienstposten (eigenständig durch LWK)	§ 9
Organisationsänderungen (bei Organisationsänderungen, die zur Verringerung der Intensität der Privatwaldbetreuung führen können, ist das ML vorher anzuhören, ggf. Verminderung der Kostenerstattung)	§ 10
<b>1.53 Abschnitt II (Personaltransfer in vorübergehenden Verwendungen)</b>	
Einrichtung und Besetzung von Funktionsdienstposten	§ 11
Personalumsetzung	§ 12
<b>1.54 Abschnitt III</b>	
Vertragsänderungen (Nach Ablauf von 15 Jahren Überprüfung, Änderungen nur im gegenseitigen Einvernehmen wirksam)	§ 13

## **2.0 Praktische Umsetzung der Verwaltungsvereinbarungen**

Beim Auswahlverfahren für die Reformbetroffenen der Niedersächsischen Landesverwaltung bieten sich grundsätzlich zwei Möglichkeiten an:

### **2.1 Meldeverfahren**

Dafür hat sich die Niedersächsische Landesforstverwaltung in ihrem Bereich entschieden. Es ist überschaubar. Die zu besetzenden Stellen werden mit Wertigkeit aufgelistet. Auf Anlassbeurteilung wird verzichtet. Jeder Bewerber kann sich für 3 Stellen mit Prioritätsstufen eintragen bzw. melden. Der Besetzungsvorschlag erfolgt durch eine Personalkommission. Diese wurde aufgrund einer Dienstvereinbarung gebildet und paritätisch besetzt von der Verwaltung und dem Hauptpersonalrat (HPR). Soziale Belange werden berücksichtigt. Es herrscht Stimmengleichheit. Bisher konnten in einem Kollektiv von 380 reformbetroffenen Personen bei 85% Verwendungswünsche der ersten Priorität erfüllt werden; bei 8% waren Besprechungen erforderlich (zusammen also 93%). Nur 6 Personen haben fristgerecht Widerspruch gegen die Versetzung eingelegt.

### **2.2 Ausschreibung**

Das Prinzip der Freiwilligkeit ist oberstes Gebot und rechtliche Voraussetzung für den Personaltransfer.

Nach Einrichtung neuer Dienstposten werden diese durch die Landwirtschaftskammer (LWK) ausgeschrieben. Der Bewerberkreis ist begrenzt auf Angehörige der Landesforstverwaltung. Die Auswahl wird nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung getroffen. Bei der LWK werden Vorstellungsgespräche geführt, an denen ein Vertreter des ML (aus dem Bereich der Landesforstverwaltung) teilnimmt. Der Hauptpersonalrat kann ebenfalls einen Vertreter entsenden. Die Auswahlentscheidung trifft die LWK im Einvernehmen mit dem ML.

Es erfolgt:

- **Abordnung** zur Erprobung für 6 Monate, dann beidseitige endgültige Entscheidung und
- **Versetzung**.

Die Qualität der sich für den Personaltransfer zur Verfügung stellenden Fachkräfte wird als überdurchschnittlich eingeschätzt.

### 3.0 Vorteile des Personaltransfers an die Landwirtschaftskammern

- Verbesserung bzw. **Intensivierung** der Betreuung des **nicht-staatlichen** Waldbesitzes: **zukunftsorientiert** mit höherem Anteil betrieblicher **Dienstleistungen/tätige Mit-hilfe im Verein mit forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen (FWZ)**.
- **Sachkosten** werden von LWK/FWZ übernommen und damit der **Landeshaushalt entlastet**.
- Umsetzung der **Reform** der LFV wird sozial verträglich **beschleunigt**.
- Freiraum für die Schaffung eines schmalen **Einstellungskorridors** (7 Stellen gehobener Dienst, 2 Stellen höherer Dienst) wird geschaffen.
- **Wettbewerbsverzerrungen** zwischen den Betreuungsorganisationen des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes (LFV, LWK, FWZ) werden **abgebaut**.
- Die transferierten und umgebauten Stellen werden der LFV mit Kopfzahl auf die **Einsparquote angerechnet**.
- **Stellen bleiben der Forstwirtschaft erhalten; durch sinnvolle Verlagerung und Umbau dienen** sie der **Erhöhung** der multifunktionalen Leistungen des Waldes (Nichtstaatswaldes) auch im Interesse der Gesellschaft.

**Tabelle 2.** Personaltransfer - Stand 1.09.2000

**Personaltransfer (Forstfachkräfte)  
von der Niedersächsischen Landesforstverwaltung  
an die Landwirtschaftskammern Hannover und Weser-Ems  
lt. Verwaltungsvereinbarung vom 6.10.1998**

	LWK Hannover	LWK Weser-Ems	Summe LWK versetzt	bis 1.09.2000 abgeordnet/ vorgesehen zum 1.12.2000	Restaus- ausschreibung
Höherer Dienst	2	–	2	–	2
Gehobener Dienst	23	5	28	24(-2)	6
Summe	25	5	30	24(2)	8

Eine zweckfremde Verwendung der Stellen oder eine Zielmanipulation soll durch die Verwaltungsvereinbarungen (Minister/Präsident der LWK) ausgeschlossen werden.

Tabelle 3. Organisation der Betreuung vor und nach Personaltransfer

**A Organisation der Betreuung des nichtstaatlichen Waldbesitzes in Niedersachsen: 01.10.1995**  
**B Organisation der Betreuung des nichtstaatlichen Waldbesitzes: Maximal-Ziel: 01.10.200**

<b>Landesforstverwaltung</b> (440.000 ha) bewirtschaftet Landeswald: 340.000 ha		betreut: 1.185 Körperschaften (einschl. VBKS) und Forstgenossenschaften		<b>100.000 ha</b>
Staatl. Forstämter: mit durchschn. Waldfläche antlg. Betreuungsfläche	80 5.500 ha 1.175 ha	Staatl. Revierförstereien: mit durchschn. Waldfläche antlg. Betreuungsfläche	452 970 ha 220 ha	
Staatl. Forstämter: mit durchschn. Waldfläche antellige Betreuungsfläche	45 rd. 10.000 ha rd. 2.300 ha	Staatl. Revierförstereien mit durchschn. Waldfläche antellige Betreuungsfläche	340 rd. 1.300 ha rd. 290 ha	
<b>LWK Hannover</b> Abt. Forstwirtschaft betreut: Privat-, Kö.- u. Genossenschaftswald (31.500 WB)		<b>LWK Weser-Ems</b> Abt. Forstwirtschaft betreut: Privat-, Kö. u. Genossenschaftswald (14.500 WB)		<b>128.000 ha</b>
(LWK: 525.000 ha)				
Forstämter 12	Durchschn. Betreuflä. 31.000ha	Forstämter 5	Durchschn. Betrflä. 23.000 ha	2.900 Waldbes.
Forstämter 12 2 mit Doppelspitze	Durchschn. Betreuflä. 31.000 ha Durchschn. Betreuflä. (26.500 ha)	Forstämter 3 (Doppelspitze)	Durchschn. Betrflä. 38.000 ha Durchschn. Betrflä. 19.000 ha	4.800 Waldbes. (2.400) "
Bezirksfö. 90	Durchschn. Betreuflä. 4.000 ha	Bezirksfö. 39	Durchschn. Betrflä. 2.900 ha	370 Waldbes.
Bezirksfö. 113	Durchschn. Betreuflä. 3.100 ha	Bezirksfö. 44	Durchschn. Betrflä. 2.600 ha	330 Waldbes.

Von der Betreuungsfläche (LWK-Forstämter) wurden Verwaltungen mit eigenem Personal abgesetzt, bei Bezirksfö. auch FWZ mit eigenem Personal.

Niedersächsische Forstämter = staatl. FoA/Revierförstereien

LWK-Forstämter = Forstämter der Landwirtschaftskammern Hannover und Weser-Ems/Bezirksförstereien

WB = Waldbesitzer  
FWZ = Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse



# **Personalabbau und Personalumbau in der Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz**

*Wolfgang Meyer*

Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz • Mainz, Deutschland

## **Abstracts**

Ende der 80er Jahre führte eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft eine Analyse zur Aufbau- und Ablauforganisation in der Landesforstverwaltung durch, die im Ergebnis u.a. den Abbau von 270 der 1.600 Stellen (ohne Forstwirte) durch Auflösung von Forstämtern und Forstrevieren vorschlug. Bei der Durchführung der Einsparungsmaßnahmen ergaben sich folgende Problemfelder: der vorhandene Altersaufbau mit Schwerpunkten in den Altersklassen 40 bis 49 Jahre im höheren Dienst bzw. 30 bis 39 Jahre im gehobenen Dienst, eine mögliche Überalterung bei einem Einstellungsstop mit einhergehenden Innovationsverlusten, Motivationsverluste durch lange Beförderungszeiträume und die Suche nach alternativen Motivationsmöglichkeiten im Rahmen der Reform. Parallel zum Personalabbau fand ein Organisationsumbau statt, der die forstliche Versuchsanstalt, das forstliche Bildungszentrum, den Benutzer- und den Holzmarktservice sowie die Zusammenlegung von drei Mittelstellen zu einer betraf. Der Autor ist der Meinung, dass die beschriebenen Veränderungen nur bewältigt werden können, wenn einerseits die Kernaufgaben der Landesforstverwaltung kritisch hinterfragt werden und andererseits die Einstellungen des Personals eine Wandlung hin zum dienstleistungsorientierten Mitarbeiter erfahren.

## **Personnel reduction and personnel restructuring in the forest administration of the state of Rhineland-Palatinate**

In the late eighties, an auditing company carried out an analysis of the organization of the structure and processes in the forest administration. As a result, a cutback of 270 of the then existing 1,600 jobs (not including qualified forest workers) by means of closing forest offices and forest districts was suggested. In the course of these saving measures, the following problem areas arose: the existing age-structure; the age-group between 40 and 49 is predominant in the higher grades of the civil service while the age-group between 30 and 39 prevails in the upper grades; a possible increase in the percentage of old people and, at the same time, the loss of innovation if no new employees are admitted; a loss of motivation due to a delay of promotions and the search for alternatives to motivate employees in the course of the reform. The personnel reduction was accompanied by the restructuring of the

organization. Here, the experimental station of forestry, the centre of forest education, the user and timber market service as well as the merging of three centre-spots into one was concerned. The author holds the view that the changes described can only be accomplished if, on the one hand, the central tasks of the forest administration are critically questioned and if, on the other hand, the attitude of staff members changes into that of service-oriented employees.

## 1. Einführung

Ende der 80er Jahre wurde die Landesforstverwaltung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft untersucht. Auftrag war, eine Analyse der Aufbau- und Ablauforganisation zu erstellen. Die Landesforstverwaltung wurde durch Befragungen und Stellungnahmen intensiv in die Untersuchungen eingeschaltet.

Aus dem Untersuchungsbericht wurde 1995 eine Vorlage an die Politik erstellt, die in einem Ministerratsbeschluss endete. Als wesentliche, sich auf die Personalzahl unmittelbar auswirkende Maßnahmen wurde folgende Punkte festgelegt:

- Rückführung der Forstämter von 106 auf 88 (Einheitsforstämter)
- Auflösung von rd. 90 Forstrevieren von rd. 680
- Zusammenlegung der Aus- und Fortbildungsanstalt mit der Landeswaldarbeitsschule zum Forstlichen Bildungszentrum
- Einrichtung einer zentralen Marketinggruppe
- Einrichtung eines Zentrums für Benutzerservice und Informationstechnik
- Einrichtung von Holzmarktservicegruppen

Zum 1.1.2000 wurde aus den drei Forstdirektionen, die bei den Bezirksregierungen angesiedelt waren, eine Zentralstelle der Forstverwaltung als Teil der neuen Struktur- und Genehmigungsdirektion in Neustadt an der Weinstrasse gebildet. Insgesamt müssen 270 Stellen von rd. 1.600 Stellen ohne Forstwirte, darunter 150 Planstellen, eingespart werden. In den 270 Stellen wurden bereits in früheren Jahren erbrachte Einsparungen, die Ausbildungsstellen und sonstige Stellen eingerechnet.

Entscheidend sind jedoch die 150 Planstellen, d.s. etwa 10% der vorhandenen Stellen. Sie sollten in 5 Jahren eingespart sein. Die Einsparung erfolgt nicht mehr nach Stellen, sondern wird über die Bemessung der Personalausgaben gesteuert. Es ergaben sich folgende Problemfelder der Einsparung:

## 2. Altersaufbau

Eine Untersuchung der Altersstruktur des Personals ergab, dass auf Grund der geringen Anzahl der aus dem aktiven Dienst ausscheidenden Jahrgänge die Vorgaben nicht einzuhalten waren.

Die Vorgaben könnten im höheren Dienst in den geforderten 5 Jahren und im gehobenen Dienst bei einer 10jährigen totalen Einstellungssperre erreicht werden.

Der Altersaufbau ist durch Einstellungssperren in der Nachkriegszeit und den schwachen kriegsbedingten Jahrgangsstärken stark gestört:

Höherer Dienst	60 bis 65 Jahre	11 %
----------------	-----------------	------

	50 bis 59 Jahre	22 %
	40 bis 49 Jahre	51 %
	30 bis 39 Jahre	16 %
Gehobener Dienst	60 bis 65 Jahre	3 %
	50 bis 59 Jahre	18 %
	40 bis 49 Jahre	34 %
	30 bis 39 Jahre	41 %
	25 bis 29 Jahre	4 %

Für den mittleren Dienst, hierzu gehören ausschließlich die Büroangestellten mit einem hohen Frauen- und Zeitarbeitsanteil, sind zuverlässige Aussagen wegen hoher Fluktuation und Immobilität nicht zu machen. Die Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass wegen der hohen Fluktuation und trotz Immobilität die vorgegebene Einsparung auch ohne große Planung leicht umsetzbar ist. Für die Gruppe der Waldarbeiter gibt es keine Vorgaben. Sie werden auch nicht auf Stellen geführt. Die Zahl der Waldarbeiter ergibt sich aus dem Arbeitsvolumen, das sich wiederum aus der Arbeitsplanung ergibt.

### 3. Verhinderung von Überalterung und Innovationsverlusten

Der totale Einstellungsstop führt zu Überalterung und Innovationsverlusten in der Verwaltung. Um dies zu verhindern, wurden Einstellungskorridore für den gehobenen Dienst in Höhe von 3 bis 4 Mitarbeitern und im höheren Dienst von 1 bis 2 Mitarbeitern eingerichtet. Diese Korridore führen zu einer Verlängerung der Einsparzeiten um 2 bis 4 Jahre.

Trotz der Korridore wird das Ungleichgewicht im Altersaufbau weiter verstärkt. Ein Korridor mit höheren als den zugestandenen Kopffzahlen, insbesondere im gehobenen Dienst, der zu Normalisierung des Altersaufbaus beitragen könnte, ist auf Grund der angespannten Haushaltslage des Landes nicht realisierbar. Der zugestandene Korridor führt zu einer weiteren Verstärkung der Probleme, es sei denn, dass in Zukunft weitere erhebliche Personal-einsparungen anstehen.

### 4. Beförderungen

Der Einstellungsstop bzw. die geringe Korridorbreite führen dazu, dass Beförderungen nur in einem ganz geringen Umfang zur Verfügung stehen. 10-jährige Verweildauern in den Eingangssämtern sind derzeit normal. Motivation durch Beförderungen ist nicht möglich. Die Einführung des technischen Dienstes mit einem besseren Stellenkegel könnte einen einmaligen Anstoß initiieren.

### 5. Motivationsmöglichkeiten

Eine Motivation der Mitarbeiter kann durch die Schaffung besonderer Aufgabenbereiche mit selbständiger Erledigung möglich sein. Eine Schaffung anspruchsvoller und selbständiger Positionen wird derzeit versucht, ist aber nur in begrenztem Umfang möglich. Dies wird

zudem erschwert, weil Funktionseinheiten (Forstämter, Forstreviere) bereits aufgelöst sind, der Personalkörper aber wegen der längeren Einsparzeiten noch nicht angepasst ist.

## **6. Personalumbau**

Neben der reinen Einsparung und der durch die Politik vorgegebenen neuen Einrichtungen existieren in der Landesforstverwaltung weitere Überlegungen zur Schwerpunktsetzung von Aufgaben. Anstelle von Personalumbau kann dies auch mit Organisationsumbau bezeichnet werden.

Im Rahmen der Forstorganisation wurden Umbauten der Organisation wie Forstliche Versuchsanstalt, Forstliches Bildungszentrum, Benutzerservice und Holzmarktservice vorgegeben. Das Personal für diese Stabstellen musste aus dem verbleibenden Personalkörper zusätzlich erwirtschaftet werden.

Entwicklungen auf europäischer Ebene wie Flora-Fauna-Habitat-Gebiete (FFH-Gebiete) und Biosphärenreservate, Naturwaldreservate sowie Wild- und Waldökologie fordern weitere Änderungen im Personaleinsatz und in der Organisation.

Die Zusammenführung von 3 Mittelstellen zu einer ist eine weitere Straffung. Das gilt ebenso für den Umbau von einer hoheitlichen zu einer dienstleistungsorientierten Verwaltung, für die umfassende produkt- und dienstleistungsmäßige Bedienung des Kunden über den gesamten Produktlebenszyklus und die Integration der Aktivitäten innerhalb der Wertschöpfungskette mit Entwurf, Herstellung, Vertrieb, Auslieferung und den darin enthaltenen servicerelevanten Tätigkeiten.

Dies kann nur bewältigt werden, wenn einerseits Kernaufgaben der Landesforstverwaltung kritisch hinterfragt und eventuell zurückgedrängt werden.

Aber auch die geistigen Einstellungen des Personals müssen verändert werden. Aus hoheitlich denkenden Mitarbeitern müssen kunden- und dienstleistungsorientierte Mitarbeiter werden. Das Handling der Abläufe muss mehr team- und prozessorientiert ablaufen.

Wie schwer die Veränderungen von Einstellungen ist, wird in Rheinland-Pfalz bei der Änderung in der Bauverwaltung deutlich. Nicht dadurch, dass mehr privatrechtliches Verhalten gefordert wird, ist es bereits umgesetzt. Die Veränderungen bei der Deutschen Bahn und Deutschen Post zeigen, dass dies nur sehr langsam unter frühzeitiger Pensionierung und Zuführung jüngerer Mitarbeiter ansatzweise möglich ist.



# **Die Personalentwicklung in der Sächsischen Landesforstverwaltung nach der Wiedervereinigung**

*Alexander Riedel*

Sächsische Landesforstverwaltung • Dresden, Deutschland

## **Abstracts**

Der Autor beschreibt die Auswirkungen der Wiedervereinigung auf den Personalstand in der Sächsischen Landesforstverwaltung. Mit der Demokratisierung fand ein Paradigmenwechsel in der Forstwirtschaft statt, der viele Forstleute verunsicherte und Waldarbeitern fast vollständig ihr Arbeitsfeld nahm. Von 9.130 Mitarbeitern der staatlichen forstlichen Betriebe und Institutionen wurden nach dem Neuaufbau der Forstverwaltung 2.800 Mitarbeiter übernommen, deren Zahl bis zum Jahr 2000 auf 2.200 reduziert wurde. Die Auswahl der neuen Mitarbeiter erfolgte durch eine ostdeutsche Personalarbeitsgruppe, die bei allen Planungen und Entscheidungen zu Aufbau, Organisation und Personaleinstellung der neuen Verwaltung mitwirkte. Die fachliche Kompetenz sowie personelle und örtliche Kenntnisse und menschliche Integrität der Arbeitsgruppe führten zu einer hohen Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen. Begleitet wurde der Neuaufbau von einer schwierigen Arbeitsmarktsituation, einer zum damaligen Zeitpunkt noch unabsehbaren Entwicklung der Forstwirtschaft und einer großen Planungsunsicherheit durch die Privatisierung des Treuhandwaldes. Der heute mit fast 60% sehr hohe Anteil privater und körperschaftlicher Waldflächen am Gesamtwald Sachsens führte mit der Bildung reiner Betreuungs- und Staatswaldreviere zu einer Spezialisierung auf Revierebene, mit weiteren Folgen für den Personalstand. Die angespannte Lage in der Landeskasse wird einen weiteren Personalabbau durch Organisationsänderungen in Zukunft unumgänglich machen. Gleichzeitig wird eine noch stärkere betriebswirtschaftliche Ausrichtung angestrebt.

## **Staff development in the Saxon forest administration after the reunion**

The author describes the effects of re-unification upon the staff situation in the Saxon forest administration. In the course of democratisation, the objectives of forestry underwent a change, too. As a result, many foresters felt insecure and forest workers were almost completely deprived of their field of work. Only 2.800 of the 9.130 employees working in state-run forest enterprises and institutions were re-employed after the forest administration had been re-organized. By the year 2000, only 2.200 of those employees still remained in

their jobs. New employees were selected with the help of an East German staff-placement team, which was involved in the planning and decision-making for the re-structuring, organization and personnel recruitment of the new administration. The professional competence and human integrity of this team as well as their knowledge of the area and its population led to a high acceptance of their decisions. At the time when this re-organization took place, the situation on the job market was extremely difficult, the future development of forestry was unforeseeable and planning was uncertain due to the privatisation of forest trusts. Today, the high share of private and corporate forests (60%) has led to a specialization of forest districts. Some consist entirely of private and corporate forests, others of state-owned forests. This has further consequences for the amount of staff employed. In the future, the tight financial situation in Saxony will inevitably lead to a further reduction of personnel by means of organizational changes. At the same time, the main emphasis will be lying on business management.

## **1. Auswirkungen der Wiedervereinigung Deutschlands auf die Forstverwaltung**

Die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten brachte für die neuen Bundesländer einen totalen Umbruch der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bereiche mit sich.

Dieser Umbruch wirkte sich selbstverständlich auch auf die Forstwirtschaft aus, da sie wie jeder andere Wirtschaftsbereich vielfältig in das jeweilige Wirtschafts- und Gesellschaftssystem eingebunden war. Die wichtigsten Veränderungen, die sich auf Struktur und Organisation der Forstverwaltung auswirkten, waren dabei:

- Die Veränderungen der Eigentumsverhältnisse:  
An Stelle der fast vollständigen Sozialisierung des Waldeigentums traten wieder die ursprünglichen Eigentumsverhältnisse. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde der gesamte Wald einheitlich durch staatliche Forstwirtschaftsbetriebe bewirtschaftet, außer dem eigenbewirtschafteten Kirchenwald, der im heutigen Sachsen nur 2% der Waldfläche einnimmt.  
Für die Forstverwaltung brachte das die Einstellung der direkten Bewirtschaftung des Privat- und Körperschaftswaldes mit sich. Dafür ist nun der wieder erstandene nichtstaatliche Waldbesitz zu beraten und zu fördern und es sind hoheitliche Aufgaben wahrzunehmen.
- Der unvorbereitete Übergang aus einer weitgehend nach Autarkie strebenden sozialistischen Planwirtschaft in ein globales marktwirtschaftliches Wirtschaftssystem:  
Das zentral gesteuerte Verteilungssystem aller Güter und Leistungen in der DDR wurde durch ein Wirtschaftshandeln ersetzt, in dem Wettbewerb und Gewinn die wichtigsten Triebfedern der Unternehmenstätigkeit bilden.
- Die Demokratisierung der Gesellschaft führte zur Ablösung des Ein-Parteien-Systems und zum Aufbau neuer staatlicher Strukturen. Dieser Prozess brachte weitgehende personelle Veränderungen in allen Bereichen der Politik, Verwaltung und Wirtschaft mit sich.
- Die höhere Bedeutung der Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes gegenüber dem bis dahin eindeutigen Primat der Nutzung erforderte neue forstwirtschaftliche Strategien, die das Arbeitskräftepotential beeinflussen.

Diese Veränderungen erforderten einen totalen Umbau der forstlichen Strukturen, der sich auf Größe und Zusammensetzung des Personalkörpers auswirkte.

Tabelle 1. Waldfläche in Sachsen

		Waldfläche im Freistaat Sachsen		
		Wirtschaftsfläche der staatlichen Forstwirtschaftsbetriebe		
		1990	1992	2000
	Volkswald	356Tha	184Tha	188Tha
	Vertragswald	100Tha	35Tha	36Tha
	Summe	456Tha	127Tha	–
			346Tha	224Tha
	Bewirtschaftung durch LFV:			
	Landeswald			
	Kommunalwald			
	Treuhandwald			
	Summe			
	Beratung, Förderung durch LFV:			
	Privatwald	39Tha	100Tha	172Tha
	Kirchenwald	11Tha	11Tha	183Tha
	Summe	50Tha	111Tha	183Tha
	Hoheitsaufgaben der LFV:			
	Bundesforsten		39Tha	35Tha
	LMBV		–	9Tha
	Treuhandwald (Verwaltungsvertrag)		–	63Tha
	Summe		39Tha	107Tha
	Gesamtsumme	506Tha	496Tha	514Tha

## 2. Forstliche Strukturen vor der Wiedervereinigung

Am stärksten wirkten sich die Veränderungen der Besitzverhältnisse aus: die bis dahin uneingeschränkte Einbeziehung des Körperschafts- und Privatwaldes in die staatliche Bewirtschaftung wurde eingestellt. Dafür mussten die unbekannteren Aufgaben der Unterstützung, Beratung und Förderung der nichtstaatlichen Waldbesitzer durch die Mitarbeiter in den Forstämtern wahrgenommen werden. Viele Forstleute fühlten sich durch diesen Paradigmenwechsel aufs Äußerste verunsichert.

Noch einschneidender wirkte sich diese gesellschaftspolitische Veränderung auf die Waldarbeiter der Verwaltung aus. Ihr Arbeitsfeld in diesen privaten und körperschaftlichen Wäldern ging vollständig verloren. Sie können in diesem Waldbesitz nur mehr in selbstständigen, ebenfalls privatisierten Unternehmen tätig werden (Tabelle 1).

Auf dem Gebiet des heutigen Freistaates Sachsen, der eine Waldfläche von rd. 510.000 ha aufweist, waren bis 1990 in forstlichen Einrichtungen tätig:

- 14 Staatliche Forstwirtschaftsbetriebe (StFB), die allen Wald in ihrem Territorium, außer dem eigenbewirtschafteten Kirchenwald, als sog. Volkswald (ehemaliger Landeswald, Kommunalwald und im Zuge der Bodenreform enteigneter Großprivatwald) bzw. als „Vertragswald“ (der formal nicht enteignete, aber kollektivierte Kleinprivatwald) bewirtschafteten.
- 3 Abteilungen Forstwirtschaft bei den Räten der Bezirke Dresden, Karl-Marx-Stadt (heute Chemnitz) und Leipzig,
- der Betriebsteil Dresden des VEB (volkseigenen Betriebes) Forstprojektion Potsdam, dem die Forsteinrichtung und Standortserkundung oblagen,
- die Außenstelle Forstpflanzenzüchtung des Instituts für Forstwirtschaft Eberswalde in Graupa bei Dresden.

Diese staatlichen forstlichen Betriebe und Institutionen beschäftigten Ende des Jahres 1990 auf dem Gebiet des heutigen Freistaates Sachsen 9.130 Mitarbeiter; davon 1.950 Angestellte (21%) und 7.170 Arbeiter (79%).

Diese verteilten sich auf:

<b>Zentrale Verwaltungen</b>	160	(~ 2 %)
( Räte der Bezirke, Forsteinrichtung, Forschungseinrichtungen )		
<b>Staatliche Forstwirtschaftsbetriebe</b>	8.970	
Betriebsverwaltung	dav. 1.010	(11%)
Oberförstereien, Reviere	4.480	(49%)
Hilfsbetriebe (Werkstätten, Fuhrpark, zentr. Technik, Wegebauzüge Baumschulen )	2.120	(23%)
Nebenbetriebe (industrielle Warenproduktion, Konsumgüterproduktion)	1.360	(15%)

Kennzeichnend für die Planwirtschaft der DDR war die notwendige hohe Autarkie der Betriebe zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Da es kaum Dienstleistungsunternehmen gab, mussten alle Betriebe selbst derartige Service- und Hilfseinrichtungen aufbauen und unterhalten.

Die StFB führten alle notwendigen Arbeiten von der Pflanzenanzucht bis zum Holztransport selbst aus. Dazu gehörten Werkstätten, Baubrigaden, Transport- und Fertigungsbereiche ebenso, wie der Unterhalt sozialer Dienste (Betriebsküchen, Kindertagesstätten, Feriendienste u. ä.).

Außerdem wurden sie durch den Staat verpflichtet, neben der forstlichen Grundproduktion Waren für die Bevölkerung herzustellen. Das geschah in einer großen Breite in Sägewerken, Tischlereien, Köhlereien, in Betriebsteilen zur Dünnholzverarbeitung und Baustoffproduktion bis hin zur Produktion von Wurftauben.

Dadurch war fast die Hälfte der Mitarbeiter in Neben- und Hilfsbetrieben tätig, deren Produktivität auf Grund der ungenügenden technischen Ausrüstung jedoch recht gering war.

### **3. Aufbau der neuen sächsischen Landesforstverwaltung**

In dieser Situation beschloss das Kabinett des neuen Freistaates Sachsen im Dezember 1990 die sog. Abwicklung der staatlichen Behörden und Verwaltungen. Das betraf auch die staatliche Forstverwaltung.

Das bedeutete, dass ab 1. Januar 1991 alle Mitarbeiter in eine „Warteschleife“ gingen, d.h. die bestehenden Arbeitsverträge liefen am 31.12.1990 aus. Die Mitarbeiter erhielten nur noch bis zum 30.06.1991, über 50-jährige bis zum 30.09.1991, ihre Vergütung, dann endete ohne weitere Formalitäten das Arbeitsverhältnis.

Aus dieser „Warteschleife“ heraus wurden die Mitarbeiter in die neue Verwaltung berufen oder sie mussten sich neue Arbeitsmöglichkeiten suchen.

Um die erforderlichen umfangreichen Arbeiten der Betriebsabwicklung bei gleichzeitigem Neuaufbau der neuen Verwaltung zu gewährleisten, wurden befristete Zeitarbeitsverträge abgeschlossen.

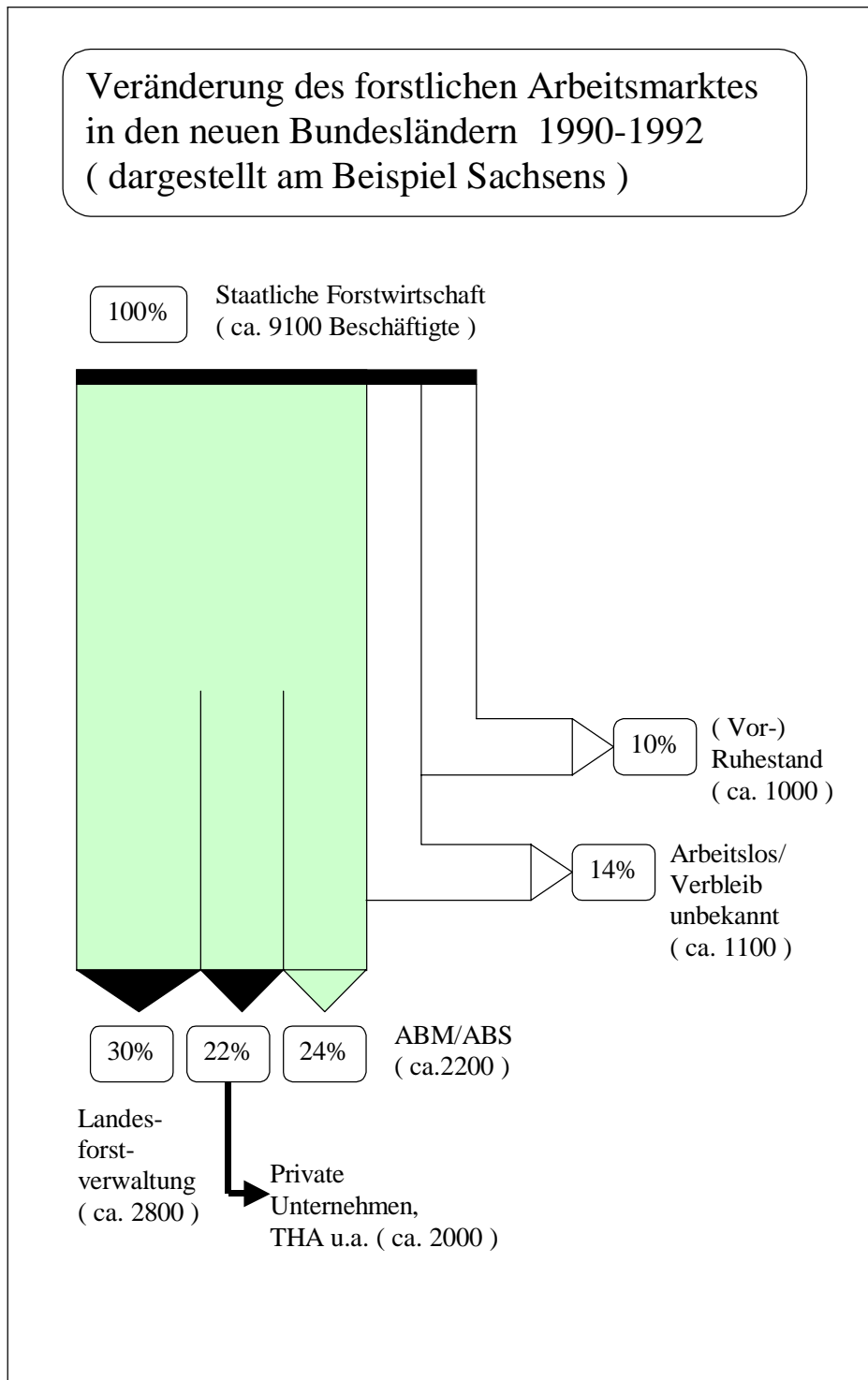
Im Zeitraum bis zum 30.06.1991 mussten die Abschlussbilanzen, die Flächen- und Eigentumsneuordnungen, die durch die Währungsunion erforderlichen Neubewertungen (DM-Eröffnungsbilanzen), die Übergabe von Liegenschaften an die neu geschaffene Treuhandgesellschaft, die Ordnung der Archive u. v. a. m. vorgenommen werden.

Gleichzeitig waren die Strukturen und Organisationseinheiten der neuen Landesforstverwaltung zu schaffen und die forstlich notwendigen Arbeiten weiterhin auszuführen.

Die Forstverwaltung des Freistaates Sachsen war in Anlehnung an die westdeutschen Forstverwaltungen als 3-stufige Sonderverwaltung konzipiert. Dabei wurden bereits zu diesem Zeitpunkt im Verhältnis zu westdeutschen Landesforstverwaltungen relativ große Forstämter und Forstreviere gebildet.

So entstanden:

- 61 Sächsische Forstämter, die als Einheitsforstämter aus den alten Oberförstereien hervorgingen;
- 2 Forstdirektionen als Mittelbehörden; in Chemnitz für Westsachsen und in Bautzen für Ostsachsen;
- die Landesanstalt für Forsten in Graupa, in der Forsteinrichtung, Vermessung und Standortserkundung mit den Bereichen einer Forschungs- und Versuchsanstalt zusammengeführt wurden. Hier wurde auch das neue Arbeitsgebiet Datenverarbeitung und Informationstechnik mit eingefügt;
- eine Abteilung Forsten im Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten als oberste Forstbehörde.



**Abbildung 1.** Veränderungen des forstlichen Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern 1990–1992 (dargestellt am Beispiel Sachsens)

#### 4. Auswirkungen auf die Beschäftigten

Von Beginn an war klar, dass eine Übernahme des Personals in dem gegebenen Umfang nicht möglich sein würde. In die neue Landesforstverwaltung wurden knapp 2.800 Mitarbeiter (~30%) übernommen, davon 1.670 Arbeiter (nur 23% !). Dabei stand bereits zu diesem Zeitpunkt fest, dass diese Zahl weiter reduziert werden muss.

Insbesondere der umfangreiche Bereich der Neben- und Hilfsbetriebe mit ihrem Maschinenpark musste deutlich reduziert werden.

Dazu wurde den in diesen Bereichen tätigen Mitarbeitern die Übernahme der Maschinen und Anlagen zu sehr günstigen Konditionen angeboten. Etwa 2.000 Mitarbeiter (30%) nahmen diese Möglichkeit wahr. So entstanden bereits 1991 bisher nicht vorhandene private forstliche Dienstleistungsunternehmen in Sachsen, die sich inzwischen zu leistungsfähigen Betrieben entwickelt haben.

Etwa 2.200 Mitarbeiter (24%), vor allem Waldarbeiter, mit denen keine neuen Arbeitsverträge abgeschlossen wurden, wurden zunächst in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM/ABS-Gesellschaften) aufgefangen. Etwa 1.000 ältere Beschäftigte (10%) gingen in den Vorruhestand. Über 1.100 (14%) wurden arbeitslos bzw. es können keine Aussagen über den Verbleib gemacht werden (Abb.1).

Um die vorgesehenen Stellen in der neuen Forstverwaltung konnten sich alle ehemaligen Mitarbeiter bewerben.

Die Auswahl erfolgte durch eine Personal-Arbeitsgruppe, bestehend aus etwa 25 Mitarbeitern, die aus allen forstlichen Bereichen Sachsens durch den Leiter der neuen LFV berufen wurden. Sie zeichneten sich durch fachliche Kompetenz und menschliche Integrität aus, die sie in der sozialistischen Ära bewiesen hatten.

Diese Arbeitsgruppe, ausschließlich aus Ostdeutschen bestehend, wirkte bei allen Planungen und Entscheidungen zu Aufbau, Organisation und Personaleinstellung der neuen Verwaltung mit.

Durch die damit gegebenen genauen personellen und örtlichen Kenntnisse und die anerkannte Integrität war eine hohe Akzeptanz der Entscheidungen dieser Gruppe gegeben. Das wurde auch darin sichtbar, dass es in Sachsen in dieser turbulenten Zeit des Umbruchs zu keinen Protesten, Streiks oder Demonstrationen kam, obwohl viele für die Mitarbeiter schmerzliche Entscheidungen gefällt werden mussten.

Kriterien für die Auswahl der in die LFV zu übernehmenden Mitarbeiter waren sowohl die fachliche Eignung und Qualifikation als auch deren menschliches Verhalten in der Vergangenheit, d.h. ihre Einbindung in die politischen Strukturen und ihr Verhalten gegenüber anderen Mitarbeitern und Bürgern während der DDR-Zeit.

Dabei bildete allein die Zugehörigkeit zur SED keinen Ausschlussgrund. Mitarbeit für den Staatssicherheitsdienst (SSD) verhinderte jedoch in der Regel die Übernahme in die Verwaltung. Deshalb musste jeder Bewerber eine entsprechende Erklärung abgeben.

In den folgenden Jahren, bis 1995, wurden alle Mitarbeiter auf eine Tätigkeit für den SSD an Hand der sog. „Gauck-Akte“ überprüft. Das führte zur nachträglichen Auflösung der Arbeitsverhältnisse von etwa 20 Angestellten/Beamten.

Der Umbau der Forstverwaltung hatte die Zahl der Mitarbeiter von 9.119 auf 2.780 (30%) verringert. Insbesondere die Zahl der Waldarbeiter hatte sich drastisch von ca. 7.200 auf 1.670 reduziert.

## 5. Strukturprobleme und weitere Entwicklung

Erschwerend bei diesem Prozess wirkte die allgemeine außerordentlich schwierige Situation auf dem Arbeitsmarkt. Vor allem im ländlichen Raum gibt es bis heute Arbeitslosenquoten zwischen 20 und 40%. Deshalb fällt es sehr schwer weitere einschneidende Arbeitsplatzreduzierungen vorzunehmen.

Dazu kam, dass zu diesem Zeitpunkt die weitere Entwicklung der Forstwirtschaft in den neuen Bundesländern nicht absehbar war. Weder die Auswirkungen einer naturnahen Waldbewirtschaftung, noch die weitere Entwicklung der Waldschadenssituation, des Holzmarktes oder die Möglichkeiten der modernen Technik waren zu diesem Zeitpunkt ersichtlich.

Große Planungsunsicherheit bewirkte auch der Ablauf der Privatisierung des Treuhandwaldes, der 25% des Gesamtwaldes ausmachte. Dieser Treuhandwald wurde zunächst durch die Landesforstverwaltung vertraglich bewirtschaftet. Mit voranschreitendem Verkauf dieser Wälder wurde der Bewirtschaftungsvertrag zwischen Landesforstverwaltung und BVVG (vormals Treuhand) 1998 aufgelöst und durch einen Verwaltungsvertrag ersetzt.

Damit entfiel die Arbeitsgrundlage für die in diesem Wald beschäftigten Waldarbeiter. Über Abfindungsprogramme und Kündigungen wurden 1998/99 die Arbeitsverhältnisse von mehr als 250 Waldarbeitern aufgelöst. Durch das Angebot von Abfindungen wurde die Zahl der Waldarbeiter bis Mitte 2000 auf 1.030 verringert.

Der Vollzug der Privatisierung des THA-Waldes wirkt sich auch auf die Strukturen und die Personalausstattung der LFV aus. So nimmt der Anteil der Waldfläche privater und körperschaftlicher Eigentümer inzwischen fast 60% am Gesamtwald Sachsens ein. Für diese Flächen sind statt der Bewirtschaftung Beratungs-, Förderungs- und Hoheitsaufgaben durch die Verwaltung zu erbringen.

Um diese forstpolitisch sehr bedeutsamen Aufgaben zu bewältigen, erfolgte in Sachsen durch Bildung reiner Betreuungs- und reiner Staatswaldreviere eine Spezialisierung auf Revierebene. Diese reinen Betreuungsreviere sind mit Flächen von 1.500 ha bis über 2.000 ha deutlich größer als die vorherigen "Misch-" oder Einheitsreviere. Damit verringert sich die Zahl der Forstreviere von ursprünglich 408 auf derzeit 350 und damit verbunden der Revierleiter. Das wiederum wirkt sich reduzierend auf die Zahl der Forstämter aus, die sich von ursprünglich 61 auf 45 zum Ende des Jahres 2000 verringern. Je Forstamt entfallen damit fünf bis sechs Beamten/Angestellten-Stellen.

Der zunächst durch die Veränderung der Eigentumsstruktur und die wirtschaftliche und technische Entwicklung bedingte Personalabbau wird durch die angespannte Haushaltssituation, vor allem der neuen Bundesländer, weiter forciert.

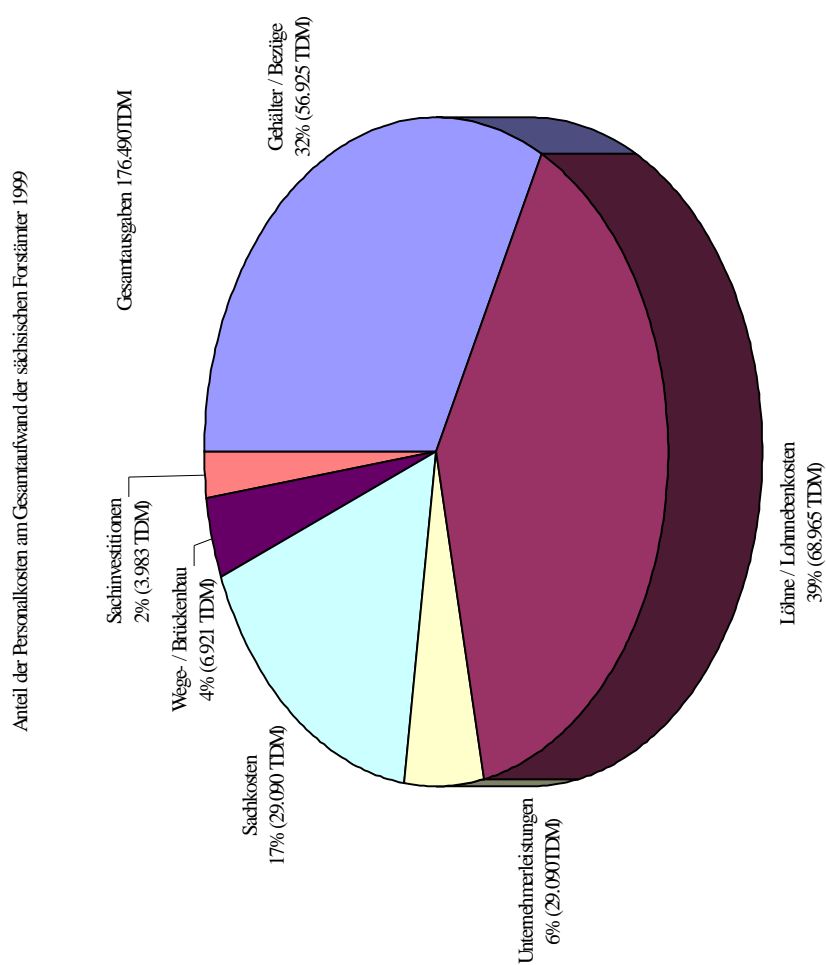
Die Ertragslage der Forstwirtschaft in den neuen Bundesländern ist auf Grund der natürlichen Gegebenheiten (Niederschläge und Bodengüte) und der ungünstigen Altersklassenstruktur deutlich schwächer als die der west- und süddeutschen Länder.

Da die Personalkosten – Gehälter/Bezüge, Lohn- und Lohnnebenkosten – innerhalb der Gesamtkosten weit über allen anderen Kostenarten (Material, Unternehmerleistungen, Verwaltungskosten, Abschreibungen u.a.) liegen, konzentrieren sich natürlich kritische Prüfungen auf diesen Kostenkomplex.

1999 nahmen die Gehälter und Bezüge 32% der Gesamtausgaben der Forstämter ein; Löhne und Lohnnebenkosten machen 39% der Gesamtausgaben aus. Sie liegen damit deutlich über allen anderen Kostenstellen ( Abb. 2).

Organisationsänderungen und die Suche nach neuen Strukturen der Forstverwaltung, die einen weiteren Abbau des Personalbestandes ermöglichen, werden deshalb unumgänglich sein. Insbesondere wird eine noch stärkere betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Landesforstverwaltung angestrebt werden (Tabelle 2).





**Abbildung 2.** Anteil der Personalkosten am Gesamtaufwand der sächsischen Forstämter 1999

**Tabelle 2.** Personalentwicklung der Forstverwaltung Sachsen

	Landesforstverwaltung Sachsen	
	1992	2000
Staatliche Forstwirtschaft/DDR	1990	
Zentrale Verwaltungen: (Räte der Bezirke, VEB Forst- projektierungen, Forschung)	160	Zentrale Verwaltungen (SML, Forstdirektionen, Landesanstalt) 220
Staatl. Forstwirtschaftsbetriebe: davon	8970	Sächsische Forstämter: 2560
Betriebsverwaltung	1010	Forstämter / Reviere 2370
Oberförstereien / Reviere	4480	Hilfsbetriebe 190
Hilfsbetriebe (Fuhrpark, Zentrale Technik, Werkstätten, Baumschulen)	2120	(Maschinenstation, Baumschulen)
Nebenbetriebe (Industrielle Produktion, Konsumgüterherstellung)	1360	
Gesamtsumme:	9130	2780
		2172

# **Die Entwicklung der Personalkosten und des Personalabbaus in den deutschen Landesforstverwaltungen**

*Heiko Ripken*

Forst und Holz • Kirchhatten, Deutschland

## **Abstracts**

Im Gegensatz zur Betriebswirtschaftslehre, die Arbeit in objektbezogene Arbeitsleistungen und Organisation unterteilt, ist in der Forstwirtschaft die Abgrenzung zwischen Waldarbeit (als objektbezogene Arbeit) und Verwaltung (als Organisation im weiteren Sinne) nicht eindeutig. Beispiele sind die Ausführung dispositiver Tätigkeiten durch teilautonome Waldarbeitergruppen oder die zunehmende Übernahme von Waldarbeit und Verwaltungstätigkeiten durch Unternehmer.

Die Länder der BRD sind Eigentümer von 3,2 Mio. ha Wald (Landesdurchschnitt: 246.000 ha). Ihren Landesforstverwaltungen (LFV) ist eine Vielfalt an Aufgaben gesetzlich zugewiesen oder übertragen worden. Ein Ausdruck dafür ist der Produktplan Forst, empfohlen vom Betriebswirtschaftlichen Ausschuss des Deutschen Forstwirtschaftsrates (DFWR). Er schlägt vor, die Verteilung der Verwaltungskosten – getrennt nach Produktbereichen – über Prozesskostenrechnung verursachergerecht zu ermitteln. Da erst 1999 die meisten LFV Stundenaufschriebe für die verschiedenen Produktbereiche im Anhalt an den o.g. Produktplan angeordnet haben, kann die Entwicklung der Verwaltungskosten nicht verlässlich nachgezeichnet werden und ist mit Unsicherheiten behaftet. Folgende durchschnittlichen Größenordnungen zeichnen sich ab: auf Leistungen für andere Forstbetriebe entfallen 27%, auf hoheitliche und sonstige Aufgaben 24% und auf den Wirtschaftsbetrieb der Landesforsten 49% der Personalverwaltungskosten. Kennzeichnend für die überragende Bedeutung des Produktionsfaktors menschliche Arbeit ist der 1998 geschätzte Personalkostenanteil von ca. 80% am Gesamtaufwand der Staatsforstbetriebe.

1998 betrug diese Kostenart im Privatwald 47%. Vom Personalabbau im Staatsforstbetrieb waren die Waldarbeiter mehr betroffen als das Verwaltungspersonal, bei dem die Produktivitätssteigerung weniger als halb so groß war wie in der Waldarbeit. 1998 waren im Mittel der 13 Staatsforstbetriebe 2 Personen/1.000 ha in der Verwaltung beschäftigt: eine 10mal höhere Personalintensität wie in großen skandinavischen Forstbetrieben.

Die LFV befinden sich im Umbruch. Um den Forstbetrieb eigenständiger steuern und die Rationalisierung beschleunigen zu können, erwägen mehrere Länder eine Änderung der

Rechtsform. Hinzu kommt die Frage der Aufgabenverlagerung und ihre organisatorische Lösung. Wird das Kostenmanagement vorrangig betrachtet, besteht die Gefahr, dass die nachhaltigen Leistungen – die eigentlichen Ziele der Wirtschaft und der vielfältigen Aufgabenfelder der LFV – in den Hintergrund rücken. Wachstumsfelder wie Waldnaturschutz und Umweltbildung bieten den LFV die Chance, Personal zu verlagern.

### **The development of personnel costs and personnel cuts in the forest administrations of the German federal states**

In contrast to business management, which subdivides work into object-related performance and organization, forestry does not clearly separate forest work (as object-related work) from administration (as organization in the broader sense). Planning activities carried out by groups of partly autonomous forest workers or the fact that forest and administrative work is increasingly done by contractors can serve as examples.

The federal states of Germany own 3.2 million ha of forest (average per state: 246,000 ha). A great number of tasks has been legally transferred and allocated to their forest administrations. This becomes obvious in the Forestry Production Plan, which has been recommended by the business management committee of the German Forest Management Council. There it is suggested that administrative costs should be determined – subdivided into product areas – by means of process cost calculation according to responsibilities. Since the forest administrations of most German states ordered only in 1999 that an account of working-hours for individual product areas should be kept according to the above-mentioned production plan, it is not possible to get a reliable survey of the development of administrative costs. Therefore this development does not become quite clear. Yet, the following proportions are feasible: work for other forest enterprises makes up 27 %, the share of sovereign and other tasks is 24 % and that for running the state forest enterprise makes up 49 % of the administrative costs for personnel.

The fact that an estimated 80 % of the total expenses incurred in state-run forest enterprises in 1998 is covered by personnel costs is characteristic of the extraordinary importance of the production factor human work. In the same year, this type of costs made up 47 % in private forests. More forest workers than administration employees were affected by staff reductions in state-run forest enterprises, even though the rise in productivity was less than half as high on the administrative sector than in forest work. In 1998, the average number of administration staff employed in the 13 state-run forest enterprises was 2 per 1,000 hectares, which is ten times as much as in large Scandinavian forest enterprises.

The forest administrations of the German federal states are undergoing a radical change. Several states are considering a change of legal form in order to be more independent when it comes to running their forest enterprises and in order to accelerate rationalisation. Besides, there is the question of a shift of responsibilities and of an organizational solution. If cost management is regarded as a priority, there is the risk that tasks aiming at sustainability – the essential aims of the management and the manifold areas of responsibility of German forest administrations – will be neglected. Growth areas such as nature conservation and environmental education offer the German forest administrations the chance to transfer personnel.

## 1. Der Produktionsfaktor "Menschliche Arbeit" in der Forstwirtschaft

Nach der Volkswirtschaftslehre gibt es nur drei Produktionsfaktoren: Arbeit, Grund und Boden sowie Kapital. In der Betriebswirtschaftslehre wird die Arbeit unterteilt in objektbezogene Arbeitsleistungen – das ist in der Forstwirtschaft die Waldarbeit – und in Organisation, wobei diese wiederum in Betriebs- und Geschäftsleitung, Planung und Organisation im engeren Sinn untergliedert werden kann. In der Forstwirtschaft werden diese letzteren Faktoren i.d.R. als Verwaltung bezeichnet. Die Abgrenzung zwischen Waldarbeit und Forstverwaltung ist nicht eindeutig. So werden in der modernen Waldarbeitsorganisation zunehmend dispositive Tätigkeiten, die früher eindeutig zu den Aufgaben des Revierförsters, also zur Verwaltung zählten, von teilautonomen Waldarbeitergruppen ausgeführt, wie z.B. Teile der Arbeitsvorbereitung. Auch war und ist es noch üblich, dass der Revierförster zum Auszeichnen Waldarbeiter als Hilfskräfte einsetzt, deren Kosten dann aber nicht unter einer Verwaltungskostenstelle gebucht werden. Das gleiche gilt für den Einsatz der Forstwirtschaftsmeister, die im Grenzbereich zwischen Verwaltung und Waldarbeit tätig sind, z.B. in der Ausbildung der Waldarbeiter, deren Kosten der Verwaltung angelastet werden müssten.

Ein weiteres Problem der betriebswirtschaftlichen Analyse menschlicher Arbeit in der Forstwirtschaft besteht darin, dass zunehmend Waldarbeit und Verwaltungstätigkeiten von Unternehmern ausgeführt werden, wobei i.d.R. bei der Buchung nicht vermerkt wird, ob diese menschliche Arbeitskräfte oder Maschinen einsetzen. Die getrennte Herleitung der Personalkosten ist also nur bei Eigenregie, nicht aber bei Fremdregie möglich. Die meisten Landesforstverwaltungen sind infolgedessen nicht in der Lage zu erkennen, in welchem Umfang die Holzernte in ihrem Betrieb hochmechanisiert ausgeführt wird. Weder unter Lohn- noch unter Unternehmerkosten erscheinen die Kosten des Holzeinschlags in Selbstwerbung. Auch hier werden sowohl manuelle als auch hochmechanisierte Verfahren eingesetzt.

Wenn im Folgenden die Personalentwicklung in den Landesforstverwaltungen und vornehmlich in ihren Forstwirtschaftsbetrieben – nachfolgend Staatsforstbetriebe genannt – betrachtet wird, ist zu bedenken, dass die Aussagefähigkeit der verfügbaren Daten eingeschränkt ist. Für die Gesamtheit der Landesforstverwaltungen in Deutschland sowie für Testbetriebe des Körperschafts- und Privatwaldes stehen im Agrarbericht der Bundesregierung nur für den Wirtschaftsbetrieb, nicht aber für die übrigen Aufgabenfelder Kennzahlen über menschliche Arbeit zur Verfügung. Dies sind Löhne und Lohnnebenkosten der Waldarbeiter je ha Holzbodenfläche und je Arbeitsstunde, personelle und sachliche Verwaltungskosten je ha, Verwaltungspersonal und Stammarbeiter je 1.000 ha sowie abgeleistete Waldarbeitsstunden je ha. Seit 1997 sind in der Statistik west- und ostdeutsche Landesforstverwaltungen zusammengefasst. Da in Ostdeutschland das Personal insbesondere im Bereich der Waldarbeit aus arbeitsmarktpolitischen Gründen nicht so schnell reduziert werden soll, wie es wirtschaftlich zweckmäßig wäre, ergibt sich eine Erhöhung der Personalintensität gegenüber 1996 und den Vorjahren.

Schließlich muss darauf hingewiesen werden, dass die Verwaltungskosten mit unterschiedlichen Methoden hergeleitet werden: Die meisten Landesforstverwaltungen kalkulieren die Pensionslasten mit einem Prozentsatz der Gehälter in Höhe von 30 bis 35%, der von den Finanzministerien vorgegeben wird. Die bayerische Landesforstverwaltung hat jedoch eine wesentlich höhere Belastung, weil sie die tatsächlichen Pensionslasten aller früheren Mitarbeiter ansetzt. Bei laufendem Personalabbau ergibt sich dadurch ein wesentlich höherer Prozentsatz. Ähnlich verfahren die größeren Privatforstverwaltungen. Hier schlägt die Problematik, dass den Arbeitnehmern eine stetig steigende Zahl von Rentnern und Pensionären gegenübersteht, durch.

## **2. Die Aufgabenfelder der Landesforstverwaltungen und ihre Wirtschaftsergebnisse**

Die Länder der Bundesrepublik sind Eigentümer von 3,2 Mio. ha Wald, das sind 30% der gesamten Waldfläche. Zum Staatswald zählen ferner noch 0,4 Mio. ha Bundesforsten, die wegen der überwiegend militärischen Nutzung hier nicht berücksichtigt werden. Ohne die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen gibt es 13 Flächenländer, die im Durchschnitt 246.000 ha landeseigenen Wald bewirtschaften.

Die Vielfalt der Aufgaben, die den Landesforstverwaltungen gesetzlich zugewiesen oder ihnen auf Antrag übertragen wurde, kommt in dem Produktplan Forst zum Ausdruck, der vom Betriebswirtschaftlichen Ausschuss des Deutschen Forstwirtschaftsrates empfohlen und mehr oder minder von allen Landesforstverwaltungen übernommen wurde. Ziel ist es u.a., durch Prozesskostenrechnung zu einer verursachungsgerechten Verteilung der Verwaltungskosten zu kommen, und zwar getrennt für die Produktbereiche:

1. Produktion von Holz und anderen Erzeugnissen mit den Produktgruppen: Holz, forstliche Nebenerzeugnisse, Liegenschaften und Jagd, Fischerei;
2. Schutz und Sanierung mit den Produktgruppen: rechtlich ausgewiesene Schutzgebiete, Arten- und Biotopschutz außerhalb von Schutzgebieten, Sicherung besonderer Waldfunktionen, Sanierung bestimmter Waldgebiete, Bodenschutz gegen atmosphärische Einträge,
3. Erholung und Umweltbildung mit den Produktgruppen: Sicherung der Erholungsfunktionen, Öffentlichkeitsarbeit und Waldpädagogik,
4. Leistungen für Dritte mit den Produktgruppen: forsttechnische Leitung und Betrieb in anderen Waldbesitzarten, Einsatz von Arbeitskräften und Maschinen, Gutachten, fachliche Leistungen sonstiger Art für Dritte, Aus-, Fort- und Weiterbildung,
5. Hoheits- und sonstige behördliche Aufgaben mit den Produktgruppen: Maßnahmen der Forstaufsicht, Forstschutz, Stellungnahmen, Fachplanungen, Inventuren, Amtshilfe, berufsbezogene Mitarbeit in Behörden, Verbänden, Ausschüssen und Forschungs- und Versuchswesen.

Im Ablauf der letzten Jahrzehnte haben sich Umfang und Schwerpunkte der Aufgaben- oder Produktbereiche erheblich verändert, und zwar haben die Anteile der Bereiche 2 bis 5 zugenommen. Allerdings waren die bisherigen Methoden, nach denen die Verwaltungskosten auf die Produktbereiche und Gruppen verteilt wurden, meist so unterschiedlich und ungenau, dass die Entwicklung nicht verlässlich mit den Zahlen nachgezeichnet werden kann. Daher sind die folgenden Versuche, durchschnittliche Anteile und Personalstellenzahlen für die Hauptaufgabenbereiche rechnerisch herzuleiten, nur mit großen Einschränkungen auszuwerten. Erst seit 1999 haben die meisten Landesforstverwaltungen Stundenaufschriebe im Anhalt an den o.a. Produktplan angeordnet. Dabei besteht nach wie vor die Gefahr, dass die abgeleiteten Stunden überschätzt oder nicht verursachungsgerecht verteilt werden.

Der Umfang der Leistungen für andere Forstbetriebe, vor allem Beratung, forsttechnische Leitung und Betrieb, ist in den Landesforstverwaltungen außerordentlich unterschiedlich, und zwar schwankte der Anteil an den gesamten Kosten des Verwaltungspersonals nach den bisherigen Einschätzungen der 13 Landesforstverwaltungen in den letzten Jahren zwischen 52% und 0%, im Durchschnitt 27%. Das entspräche in der Größenordnung 3.500 Stellen für Forst- und Büropersonal oder 0,7 Personen je 1.000 ha Betreuungswaldfläche – bei insgesamt ca. 4,8 Mio. ha. Je Hektar betreuter Fläche ergeben sich je nach Intensität der Dienstleistungen z.B. in Niedersachsen Verwaltungskosten von 220 DM/ha bei voller betriebstechnischer Leitung in Körperschaftsforsten und 50 DM/ha bei Beratung und Förderung des kleinen Privatwaldes durch die Landwirtschaftskammern.

Die Verwaltungspersonalkosten für hoheitliche und sonstige Aufgaben verursachten nach den bisherigen Einschätzungen der 13 Landesforstverwaltungen zwischen 16% und 33% der Verwaltungspersonalkosten, im Durchschnitt ergaben sich 24%, was in der Größenordnung insgesamt 3.000 Stellen für Forst- und Büropersonal entsprechen mag. Hier gab es bisher keine Berechnung auf Kostenträger, wie z.B. Waldfläche des gesamten Landes. Bei einer derartigen Verteilung ergaben sich z.B. in Bayern allein für hoheitliche Aufgaben 13 DM/ha Gesamtwaldfläche im Jahre 1998.

Problematisch ist die Trennung der forstbetrieblichen Tätigkeiten und der Aktivitäten für den Naturschutz im Wald. Die naturnahe Waldwirtschaft verfolgt mit einer Maßnahme oft sowohl die Sicherung der forstlichen Produktion als auch die Verbesserung des Biotops, z.B. bei der Waldrandgestaltung oder der Wahl bestimmter Waldentwicklungstypen. In diesen Fällen werden die Kosten i.d.R. dem Wirtschaftsbetrieb zugeschlagen, weil eine Trennung buchungsmäßig zu aufwendig wäre.

Auf den Staatsforstbetrieb (Wirtschaftsbetrieb der Landesforsten) entfielen von den gesamten Verwaltungspersonalkosten in den letzten Jahren zwischen 27% und 58%, im Durchschnitt 49%. Diesem Aufgabenfeld der 13 Landesforstverwaltungen sind ungefähr 6.400 Stellen für Forstbeamte und Büropersonal zuzurechnen.

Auch zwischen den Staatsforstbetrieben gibt es starke Unterschiede, die sich auf die Verwaltungskosten auswirken: So beträgt der Hiebssatz aufgrund unterschiedlicher Vorräte und Bestandesstrukturen in Baden-Württemberg 8 Fm/ha und in Brandenburg 3,5 Fm/ha. Die Staatsforstverwaltungen in Deutschland sind also hinsichtlich der Schwergewichte in den verschiedenen Aufgabenfeldern sehr unterschiedlich strukturiert und infolgedessen nicht ohne Kenntnis dieser Unterschiede vergleichbar.

Nach den Statistiken des Agrarberichts der Bundesregierung betragen im Forstwirtschaftsjahr 1998 die Defizite im Durchschnitt aller Staatsforstbetriebe in den alten Bundesländern 22 DM/ha und in den neuen Ländern – aufgrund höherer Personalintensität und geringerer Erträge – 401 DM/ha, daraus ergibt sich für Deutschland ein Durchschnittsergebnis von minus 153 DM/ha. In den Testbetrieben des größeren Privatwaldes (über 200 ha) wurden 1998 63 DM/ha Überschuss erwirtschaftet. Hinzu kamen 69 DM/ha öffentliche Fördermittel des Staates. Bei dem Vergleich muss berücksichtigt werden, dass einerseits die Zielsetzungen der Landesforstverwaltungen stärker vom Allgemeinwohl bestimmt werden als bei den privaten Forstbetrieben und dass andererseits die Organisationsstruktur der Testbetriebe mit nur durchschnittlich 1.000 ha Fläche sich deutlich von der der Staatsforstbetriebe unterscheidet.

### **3. Die Entwicklung der Personalintensität und der Personalkosten im Staatsforstbetrieb sowie der Vergleich mit anderen Forstverwaltungen**

#### **3.1 Die Anteile der Personal- und Unternehmerkosten**

Die überragende Bedeutung des Produktionsfaktors menschliche Arbeit zeigt sich allgemein im hohen Aufwandanteil des Personals in Eigenregie am Gesamtaufwand der Staatsforstbetriebe (Abb. 1). Er betrug 1976 71% und fiel bis 1988 auf 69%, um dort bis 1998 zu verharren; davon entfielen im letzten Jahr 27%-Punkte auf Verwaltungspersonal und 42%-Punkte auf Waldarbeiter. Hinzu kommen die unbekanntenen Personalkosten der Unternehmer, deren Aufwandanteil 1998 insgesamt 18% des Gesamtaufwandes betrug. Schätzungsweise liegen die Anteile der Personalkosten in dieser Kostenart über 50%, so dass sich insgesamt

ein Kostenanteil für menschliche Arbeit von etwa 80% ergibt. Ferner müssten die kalkulatorischen Kosten der manuellen Selbstwerbung berücksichtigt werden.

Im Privatwald war der Personalaufwand in Eigenregie 1976 mit 61% schon geringer als im Staatswald. 1988 sank er auf 58% und 1998 sogar auf nur noch 47%. Hier hat eine viel stärkere Verlagerung auf Unternehmereinsatz (Outsourcing) stattgefunden, denn der Anteil dieser Kostenart betrug 1998 31%, wovon ein nicht bezifferbarer, jedoch vermutlich beträchtlicher Teil auf menschliche Arbeit entfiel. Vom Personalabbau waren im Staatsforstbetrieb relativ mehr Waldarbeiter als Verwaltungspersonal betroffen, denn der Anteil der Gehaltskosten am Gesamtaufwand stieg von 25% 1976 auf 27% 1998. Die Verwaltungskosten einschließlich der Sachkosten erreichten stetig steigend 1998 35% des gesamten Betriebsaufwandes. Bei der Bewertung dieser Zahlen ist jedoch zu bedenken, dass in der Forstwirtschaft in aller Regel keine Kosten für das in Boden, Bestände und Wege investierte Eigenkapital kalkuliert werden und Fremdfinanzierung kaum vorkommt.

Ein Wirtschaftszweig in einem Hochlohnland, der derartig personalintensiv produziert wie die Forstwirtschaft und dessen Erträge zugleich von nicht beeinflussbaren Weltmarktpreisen für Holz und Ersatzmaterialien abhängen, ist einer stetig sich öffnenden Preis-Kostenschere und verschärftem Rationalisierungszwang unterworfen. Dies kommt in keiner Zahl besser zum Ausdruck als in den Waldarbeitsstunden, die aus dem Durchschnittserlös eines Festmeters Rundholz bezahlt werden können. Waren es im Staatswald 1955 noch über 30 Stunden, so konnten 1978 noch 4 und 1998 gerade noch 2 Stunden finanziert werden.

### **3.2 Waldarbeiter**

Die Zahl der von Waldarbeitern in Eigenregie abgeleisteten Arbeitsstunden je Hektar Holzbodenfläche betrug 1998 im Durchschnitt aller Staatsforstbetriebe 6,2. Das entspricht einer Stammarbeiterzahl von über 5 pro 1.000 ha. Die Lohnkosten erreichten 1998 307 DM/ha oder 55 DM/Fm Einschlag. Am weitesten ist die Reduzierung der Waldarbeit im Staatsforstbetrieb Niedersachsens fortgeschritten, wo 1998 nur noch 3,4 Std/ha von eigenen Waldarbeitern benötigt wurden (Abb. 2). Dabei waren 2,8 Stammarbeiter pro 1.000 ha eingestellt. Hier ist die Arbeitsintensität seit 1955 in 43 Jahren um das 13fache verringert worden, wobei ein zunehmender Anteil manueller Arbeit durch Unternehmer und Selbstwerber in diesen Zahlen nicht berücksichtigt ist, d.h. dass tatsächlich die manuell abgeleisteten Arbeitsstunden nicht so stark vermindert wurden, weil ein Teil auf Fremdkräfte verlagert worden ist. Zugleich stiegen aber die Lohnkosten pro Arbeitsstunde von 2 DM 1955 über 40 DM 1985 um das 30fache auf 60 DM/Std. In den letzten 20 Jahren entsprach die jährliche Steigerung der Arbeitsproduktivität mit 4% in etwa der Erhöhung der Lohnkosten. Tatsächlich lagen die Lohnkosten je ha Holzboden im Jahr 1998 fast so hoch wie 1975, nämlich 212 DM/ha. Nach dem Agrarbericht betragen 1998 die Löhne im Staats- und im Privatwald in gleicher Höhe 21,50 DM/Std. Jedoch lagen die Lohnnebenkosten mit 131% im Staatswald wesentlich höher als mit 74% im Privatwald, was zu erheblich geringeren Gesamtkosten pro Stunde von rd. 37 DM gegenüber rd. 50 DM im Staatswald führte.

Würde die Arbeitsintensität im Mittel der 13 Staatsforstbetriebe auf das 1998 in Niedersachsen bereits erreichte Niveau reduziert, was mittelfristig durchaus nicht unwahrscheinlich ist, entfielen von den insgesamt 16.000 bis 18.000 rechnerischen Vollarbeitsplätzen für Waldarbeiter über 6.000, also mehr als ein Drittel. Die zunehmend eingesetzten Unternehmen würden in geringem Umfang dafür zusätzliche Arbeitskräfte in der Waldarbeit beschäftigen.



### 3.3 Verwaltungspersonal

Die Personalintensität in der Verwaltung der Landesforstbetriebe betrug 1998 zwischen 1,5 und 2,4 Personen pro 1.000 ha, im Durchschnitt lag sie wahrscheinlich bei 2 (der Agrarbericht nennt mit 4,5 eine falsche Zahl). Nach den Jahresberichten 1998 erreichten die Verwaltungskosten für den Staatsforstbetrieb in den einzelnen Ländern zwischen 210 und 300 DM/ha oder 24 und 74 DM je Festmeter Einschlag. Der Durchschnitt aller Staatsforstbetriebe ergibt 250 DM/ha und 45 DM/Fm Einschlag. Der Personalabbau war nicht so stark wie in der Waldarbeit. Aufgrund der anfangs zurückhaltenden Rationalisierung der Organisation sind die Verwaltungskosten des Staatswaldes nach den Zahlen des Agrarberichts in der Zeit von 1980 bis 1993 von 180 auf 288 DM/ha gestiegen, erst in den letzten fünf Jahren ergab sich aufgrund verschärfter Personaleinsparung eine Trendumkehr, und zwar sanken die Kosten bis zum Jahr 1998 auf 250 DM/ha, wovon 81% auf Personal- und 19% auf Sach- und Unternehmerkosten entfielen. Die Verwaltungskosten in den Testbetrieben des Körperschafts- und Privatwaldes lagen mit 225 bzw. 223 DM um rd. 10% niedriger. Je Festmeter Einschlag betragen die Kosten 37 DM und waren damit um 20% günstiger als im Staatswald. Der Personalkostenanteil an den Verwaltungskosten des Privatwaldes lag bei nur 60%, weil hier in größerem Umfang Verwaltungstätigkeiten auf Service-Unternehmen übertragen wurden.

Im niedersächsischen Staatsforstbetrieb wurde die Zahl der von Forstbeamten und Angestellten geleisteten Arbeitsstunden von 8,4 je ha Holzboden im Jahre 1955 auf knapp 4 im Jahr 1998 vermindert, also etwas mehr als halbiert. Das entspricht einer Produktivitätssteigerung von 2% pro Jahr und damit weniger als der Hälfte der Steigerungsrate in der Waldarbeit (vgl. Ripken 1992). Die Größenordnung wird auch für die Gesamtheit der westdeutschen Landesforstverwaltungen zutreffen. Die Verminderung der Arbeitsstundenzahl je ha ist nur zu einem Teil durch tatsächliche Personalreduzierung erreicht worden, überwiegend wurde sie durch die allgemeine Arbeitszeitverkürzung (Wochenarbeitszeit, Urlaub, Krankheit u.a.) und durch Verlagerung auf die sonstigen Aufgaben sowie durch Flächenvergrößerung bewirkt. Nach dem Stellenplan der Niedersächsischen Landesforstverwaltung sind in dem Zeitraum von 1960 bis 1998 21% des Verwaltungspersonals durch Stellenstreichungen eingespart worden.

Der Vergleich mit der Personalintensität der größten Privat- und Körperschaftsbetriebe sowie der Österreichischen Bundesforste ergibt, dass hier das Personal auf 1,0 bis 1,2 Personen pro 1.000 ha reduziert wurde. Um eine Personalintensität von rd. 1,2 Person pro 1.000 ha nur für die Verwaltung des Wirtschaftsbetriebes zu erreichen, wurden in den Österreichischen Bundesforsten, die hinsichtlich der Größenordnung und Flächenproduktivität noch am besten mit den deutschen Staatsforstbetrieben vergleichbar sind, die durchschnittlichen Holzbodenflächen eines Forstbetriebes auf knapp 19.000 ha und die eines Betriebsbezirks auf über 2.100 ha erweitert. Zur Zeit umfassen die staatlichen Forstämter in Deutschland einschließlich der von ihnen betreuten Körperschafts- und Privatforsten durchschnittlich rd. 10.000 ha mit 55.000 Fm Einschlag und die Revierförstereien 1.200 ha Fläche mit 6.600 Fm Einschlag, wobei aber zusätzliche Aufgaben z.B. im Bereich der Umweltbildung und des Naturschutzes sowie im Bereich der Hoheit erfüllt werden. Würde man die Personalintensität in den deutschen Staatsforstbetrieben auf den in den Österreichischen Bundesforsten sowie in größeren deutschen Körperschafts- und Privatforsten erreichten Stand von 1,2 Pers. pro 1.000 ha reduzieren, so würden 2.500 Stellen für Forstbeamte und Büroangestellte gegenüber dem Stand von 1998 wegfallen. Was dann noch von den gegenwärtigen Zielen – z.B. Umbau in naturnahe Waldstrukturen mit Zielstärkennutzung – zu erreichen ist, steht auf einem anderen Blatt. Man kann jedoch den großen deutschen nichtstaatlichen Forstverwaltungen, die ihr Personal schon so weit verringert haben, nicht vorwerfen, dass sie

die forstliche Nachhaltigkeit verletzen. Die Konsequenzen eines weiteren Personalverlustes für die Berufschancen des forstlichen Nachwuchses und für die Kapazitäten der Ausbildungsanstalten wären ebenso verheerend wie sie es für den Bereich der Waldarbeit sind.

Für mitteleuropäische Verhältnisse unvorstellbar gering ist die Personalintensität in großen skandinavischen Forstbetrieben. Der schwedische Assi Domän Konzern, der 3,3 Mio. ha Wirtschaftswald besitzt, weist Verwaltungskosten von nur 4 DM pro Festmeter aus, das ist weniger als 1/10 des Durchschnitts aller deutschen Landesforstverwaltungen. Aus Südschweden wurden als Durchschnitt von 44 Betrieben mit 44 Mio. Fm Einschlag Verwaltungskosten von 4,40 DM/Fm im Jahre 1998 ermittelt (Johansson, 2000). Im finnischen Staatsforstbetrieb Metsähallitus beträgt die Personalintensität der Verwaltung je Fm Einschlag weniger als ein Viertel gegenüber deutschen Staatsforstbetrieben (11.500 Fm zu 2.700 Fm). In diesen skandinavischen Ländern begünstigen die einfachen waldbaulichen und besonderen absatzmarktlichen Verhältnisse überwiegend funktionale Organisationsformen und ausgefeilte Logistikketten bei der Holzernte. Die in Deutschland üblichen territorialen Zuständigkeiten der Revierförstereien wurden ganz aufgegeben. Dass die Produktionsbedingungen und Organisationsmöglichkeiten kaum vergleichbar sind, spielt leider für den Wettbewerb auf den globalen Holzmärkten keine Rolle.

#### **4. Reformen**

Alle Landesforstverwaltungen sind im Umbruch begriffen und planen, ihre Organisationsstrukturen vor allem mit dem Ziel der Personalreduzierung zu verändern. In einigen Landesforstverwaltungen ist der gegenwärtige Planungsprozess abgeschlossen, wie z.B. in Bayern und Niedersachsen. Hier sollen gegenüber dem Stand von 1998 noch 10 bis 15% des gesamten Personals eingespart werden, wobei gleichzeitig Personal vom Wirtschaftsbetrieb in andere Aufgabenfelder verlagert wird. Dadurch ist der Aderlass im Staatsforstbetrieb noch stärker, so dass hier mit ca. 1,6 Personen pro 1.000 ha zu rechnen ist.

Um den Forstbetrieb eigenständiger steuern und die Rationalisierung beschleunigen zu können, erwägen nicht wenige Länder eine Änderung der Rechtsform ihrer Forstverwaltungen. Das Saarland hat bereits den Status eines Landesbetriebes für seinen kleinen 35.000 ha umfassenden Staatsforstbetrieb eingeführt. Andere Länder wie Hessen und Mecklenburg–Vorpommern scheinen diesen Weg ebenfalls gehen zu wollen. Brandenburg erwägt die Umwandlung in eine Anstalt öffentlichen Rechts. Länder wie Bayern, Baden–Württemberg und Niedersachsen wollen, nachdem sie die Vor- und Nachteile eines Landesbetriebes geprüft haben, bei der jetzigen Eingliederung in die allgemeine Verwaltung bleiben. Sie sind der Meinung, dass man auch in der bisherigen Rechtsform durch Flexibilisierung oder Budgetierung des Haushalts und durch ein modernes Rechnungswesen und moderne Personalführung die gleichen Rationalisierungserfolge in der Verwaltung und im Forstbetrieb erreichen kann, wie sie von einem selbstständigeren Landesbetrieb erwartet werden.

Ein organisatorisches Problem bereitet überall die oben beschriebene Vielfalt der Aufgaben, deren optimale Erfüllung einerseits eine weitere Spezialisierung nahe legt, andererseits aber auch von den Synergieeffekten in einer Verwaltung unterstützt wird. Ob und in welcher Form z.B. forsthoheitliche Aufgaben einem Landesbetrieb übertragen werden können, ist noch ungeklärt. Die in den meisten Ländern übliche Form der Einheitsforstverwaltung wird immer wieder vor allem von Vertretern des größeren Privatwalds infrage gestellt. Sie fordern zumindest eine Liberalisierung des Marktes für Beratungsdienstleistungen in Körperschafts- und Privatforsten.

Unabhängig von der Rechtsform und der Aufgabenverlagerung wird in allen Landesforstverwaltungen mit größter Wahrscheinlichkeit weiterhin Personal in der Verwaltung und in der Waldarbeit abgebaut werden müssen, weil anders das finanzielle Ergebnis sich verschlechtern würde. Dagegen werden die Berufsverbände und die beteiligten Mitarbeiter wie bisher vehement protestieren.

Mit folgenden Konsequenzen ist zu rechnen, wenn die Personalreduktion fortgeführt wird: Die Forstämter und Revierförstereien werden vergrößert und Hierarchiestufen nach Möglichkeit abgebaut. Automatisierte Verfahren und moderne Kommunikationsmittel werden verstärkt eingesetzt. Die Prozessketten z.B. von der Holzernte bis zum Verarbeitungswerk werden besser aufeinander abgestimmt. Betriebsarbeiten und Verwaltungstätigkeiten werden zunehmend auf Unternehmer verlagert. Das Regionalprinzip wird durch Einsatz von Spezialisten zurückgedrängt. Die Intensität der nicht kostendeckenden Betreuung in Körperschafts- und Privatforsten wird möglicherweise verringert.

Das Tempo der Personalreduzierung wird vermutlich umso härter je unabhängiger die Landesforstverwaltung oder ihr Staatsforstbetrieb in der Rechtsform wird. Denn es besteht tatsächlich die von den Mitarbeitern und Berufsverbänden befürchtete Gefahr, dass der Erfolg selbstständigerer Landesbetriebe, Anstalten öffentlichen Rechts oder gar GmbHs und AGs schärfer am kurz- und mittelfristigen finanziellen Ergebnis gemessen werden als an den schwer nachweisbaren Leistungen für das Gemeinwohl. Aber auch ohne Änderung der Rechtsform hat der Zwang spürbar zugenommen, Defizite zu verringern und die Gewinnschwellen möglichst zu überschreiten. Die Dynamik der Wirtschaft lässt die Arbeitsproduktivität und die Personalkosten auf der einen Seite steigen, und die Globalisierung der Holzmärkte führt zu stagnierenden Preisen auf der anderen Seite. Daraus folgt zwingend weiterer Personalabbau. Zusätzlichen Druck wird die Finanznot der öffentlichen Hand ausüben.

Wenn das Kostenmanagement vorrangig betrachtet wird, besteht die Gefahr, dass die nachhaltigen Leistungen, also die eigentlichen Ziele der Wirtschaft und der vielfältigen sonstigen Aufgabenfelder einer Landesforstverwaltung in den Hintergrund rücken. Es ist also besonders wichtig, messbare Kriterien für die Leistungen auch außerhalb des eigentlichen Wirtschaftsbetriebes z.B. für den Naturschutz, die Umweltbildung und Betreuung nichtstaatlicher Forstbetriebe zu finden und einem ständigen Controlling zu unterwerfen (Ripken 1999). Der Personalabbau könnte in den Landesforstverwaltungen nicht unerheblich abgeflacht werden, wenn es gelänge, mit spezieller Kompetenz die Wachstumfelder Waldnaturschutz und Umweltbildung zu behalten und auszubauen.

## 5. Fazit

Die deutschen Landesforstverwaltungen, die in 13 Ländern landeseigene Waldflächen mit einer Gesamtfläche von 3,2 Mio. ha und einer Durchschnittsgröße von 246 000 ha unabhängig voneinander bewirtschaften, haben in den vergangenen Jahrzehnten und vor allem in den letzten 10 Jahren in erheblichem Umfang Personal in der Verwaltung und bei der Waldarbeit reduziert, wobei Verwaltungspersonal aus dem Wirtschaftsbetrieb auf andere Aufgabenfelder wie Beratung und forsttechnische Betriebsleitung in anderen Waldbesitzarten, Waldnaturschutz und Umweltbildung sowie hoheitliche Aufgaben verlagert wurde. Es wird erörtert, dass die Abgrenzung zwischen Personalkosten in der Waldarbeit und der Verwaltung sowie die Verteilung der Verwaltungskosten auf die verschiedenen Aufgabenfelder unterschiedlich und nicht immer verursachungsgerecht vorgenommen wird,

wobei der Umfang der verschiedenen Aufgaben in den einzelnen Landesforstverwaltungen stark differiert. Nach Auswertungen der Jahresberichte und eigenen Einschätzungen der Landesforstverwaltungen entfielen vom insgesamt eingesetzten Forst- und Büropersonal im Durchschnitt 49% auf den Staatsforstbetrieb, insgesamt rd. 6.400 Stellen. Den Dienstleistungen im Körperschafts- und Privatwald können ungefähr 27% der Stellen und den hoheitlichen sowie sonstigen Aufgaben rd. 24% zugerechnet werden.

Die Entwicklung der Personalintensität sowie der Verwaltungs- und der Waldarbeiter-Lohnkosten im Staatsforstbetrieb – also der Bewirtschaftung der landeseigenen Forsten – kann mithilfe verschiedener Kennzahlen der jährlichen Agrarberichte der Bundesregierung und der Jahresberichte der einzelnen Landesforstverwaltungen nachgezeichnet werden.

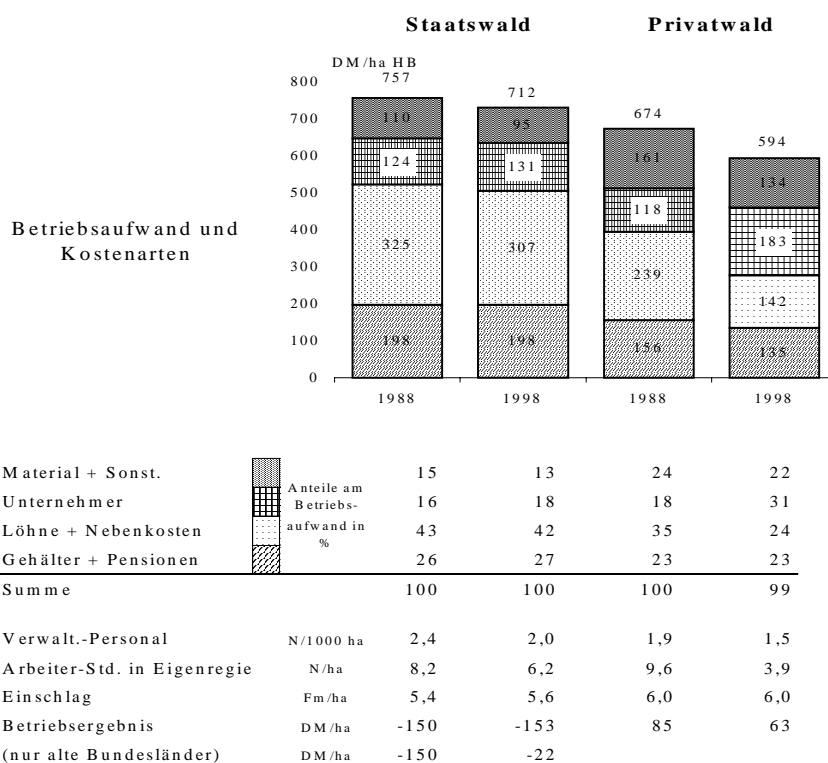
Die Zahl der von Waldarbeitern in Eigenregie abgeleiteten Arbeitsstunden je Hektar Holzbodenfläche betrug 1998 im Durchschnitt aller Landesforstbetriebe 6,2. Das entspricht einer Stammarbeiterzahl von über 5 pro 1.000 ha; rechnerisch ergeben sich 16.000 bis 18.000 Vollarbeitsplätze. Am weitesten ist die Reduzierung der Waldarbeit in Niedersachsen fortgeschritten, wo 1998 nur noch 3,4 Std./ha von eigenen Waldarbeitern benötigt wurden. In den letzten 20 Jahren entsprach hier die jährliche Steigerung der Arbeitsproduktivität mit 4% in etwa der Erhöhung der Lohnkosten, die 1998 60 DM pro Stunde erreichten. Würde die Arbeitsintensität im Mittel der Staatsforstbetriebe auf das 1998 in Niedersachsen bereits erreichte Niveau reduziert, was mittelfristig durchaus wahrscheinlich ist, entfielen insgesamt in 13 Landesforstverwaltungen Deutschlands über 6.000 Arbeitsplätze für Waldarbeiter.

Die Personalintensität in der Verwaltung der Staatsforstbetriebe betrug 1998 zwischen 1,5 und 2,4 Personen pro 1.000 ha, im Durchschnitt lagen sie bei 2, während die Verwaltungskosten je ha durchschnittlich 250 DM erreichten. Der Personalabbau war nicht so stark wie in der Waldarbeit. Der Vergleich mit der Personalintensität der größten deutschen Privat- und Körperschaftsbetriebe sowie der Österreichischen Bundesforste ergibt, dass hier das Personal auf 1,0 bis 1,2 Personen pro 1.000 ha reduziert wurde. Eine derartige Personalreduzierung würde in den Staatsforstbetrieben Deutschlands dazu führen, dass 2.500 Stellen gegenüber dem Stand von 1998 wegfallen, was für die Berufschancen des Nachwuchses und für die Ausbildungskapazitäten ebenso verheerende Konsequenzen haben müsste, wie sie bei den Waldarbeitern zu erwarten sind. Insgesamt ist im Privatwald eine stärkere Verlagerung von Verwaltungstätigkeiten auf Unternehmen nachweisbar. Für mitteleuropäische Verhältnisse unvorstellbar sind die äußerst geringen Verwaltungskosten pro eingeschlagenen Festmeter in Schweden, die nur 1/10 der deutschen Kosten betragen.

Die künftige Tendenz der Entwicklung im Rahmen von Reformen und Rationalisierungen ist eindeutig: der Personalabbau in der Verwaltung und in der Waldarbeit wird weitergehen. Als Korrektiv zum Kostenmanagement darf die langfristige Zielsetzung und Leistung nicht in den Hintergrund treten. Messbare Kriterien für die Erfüllung aller Aufgabenfelder sind daher von besonderer Bedeutung. Wachstumsfelder wie Waldnaturschutz und Umweltbildung bieten den Landesforstverwaltungen die Chance, Personal zu verlagern.

## 6. Literatur

- Bundesregierung Deutschland: Agrarberichte 2000 und 1990  
 Johanson, A.: Costs and revenue in Swedish Forestry. Zitiert nach Krafft, D.: Die Prozesskette Holzernte, FuH Nr. 5, 2000, S.123  
 Landesforstverwaltungen: Jahresberichte  
 Ripken, H.: Entwicklung der Arbeitskosten und der Arbeitsproduktivität. FuH 1992, Nr. 1.  
 Ders.: Kriterien zur Beurteilung der Entwicklung von Landesforstverwaltungen in Deutschland. FuH 1999, Nr. 14, S. 419 ff.

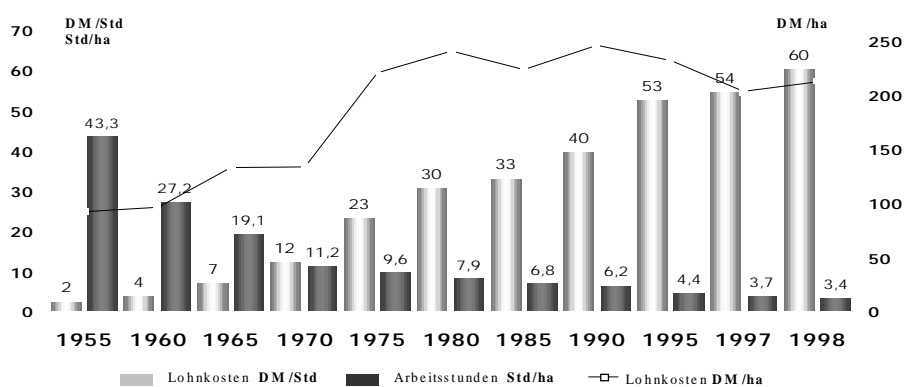


**Abbildung 1.** Entwicklung der Hauptkostenarten und einzelner Kennzahlen in den Staatsforsten und Testbetrieben des Privatwaldes (ab 200 ha), 1998 BRD, 1998 Deutschland insgesamt



## Entwicklung der Lohnkosten und Arbeitsstunden

Niedersächsische Landesforsten



Quelle:  
Jahresberichte der Niedersächsischen Landesforstverwaltung

**Abbildung 2.** Entwicklung der Lohnkosten und Arbeitsstunden, Zeitreihe 1955 bis 1998



# Personalentscheidungen in der Transformationsphase

*Andrea Rosenbaum*

Holzabsatzfonds • Bonn, Deutschland

## Abstracts

Die Umgestaltung des sozialistischen Staatssystems der ehemaligen DDR in ein demokratisches Staatssystem auf der Grundlage einer sozialen Marktwirtschaftsordnung brachte neben dem politischen einen radikalen wirtschaftlichen Wandel mit weitgehenden Auswirkungen auf das Lebensumfeld. Dieser Wandel betraf auch die staatliche Forstwirtschaft, die bis 1989 ein beträchtlicher Wirtschaftsfaktor in der ehemaligen DDR war, und ihre Beschäftigten. Mit der Wiedervereinigung verlor die Forstwirtschaft ihre Wirtschaftsfunktion; Absatzmärkte und Produktionsflächen brachen weg, neue gesellschaftspolitische Ziele kamen hinzu. Dem daraus resultierenden Beschäftigtenüberhang trat man mit Kündigungen, Frühverrentungen, finanziellen Abfindungen und Privatisierung entgegen. Von den ehemals 11.000 Beschäftigten wurden 2.500 in ein neues Arbeitsverhältnis in der Thüringer Landesforstverwaltung übernommen. Als wesentliche Punkte kristallisierten sich heraus: die Rekrutierung politisch unbelasteten Personals und die Notwendigkeit, einer umfangreichen Qualifizierungsoffensive der übernommen Beschäftigten. Der Transformationsprozess der Forstwirtschaft der ehemaligen DDR in das Forstamtssystem der Thüringer Landesforstverwaltung und die mit ihm verbundenen personal- und organisationspolitischen Maßnahmen werden am Beispiel des ehemaligen Staatlichen Forstwirtschaftsbetriebes Eisenach beschrieben.

## Personnel decisions in the phase of transformation

The transformation of the socialist system in former East Germany into a democratic system on the basis of a social market economy brought about not only a political but also a radical economic change, which had great effects on living conditions. This change did also affect state-run forestry – which had represented an important economic factor in former East Germany until 1989 – and those working in it. Along with German unification, forestry lost its economic function; markets and production areas disappeared and new aims were added in social politics. The surplus of employees resulting from this development was met with dismissals, offers of early retirement, severance pay and privatisation. Of the former 11,000

following aspects turned out to be of major importance: the employment of staff who did not have a political past and the necessity to offer an extensive qualification to those who were newly employed. The transformation process of forestry in former East Germany into the forest office system of the Thuringian forest administration and the attendant measures that became necessary with regard to staff and organisation policy are described using the example of the state-run forest enterprise of Eisenach.

## 1. Einleitung

Mit der Umgestaltung des sozialistischen Staatssystems der ehemaligen DDR mit seinen planwirtschaftlichen Entscheidungsstrukturen und einer allmächtigen Politikadministration in ein demokratisches Staatssystem auf der Grundlage einer sozialen Marktwirtschaftsordnung im Kontext der deutschen Wiedervereinigung waren vielfältige und grundlegende Veränderungen in Staat und Gesellschaft verbunden. Die rund 17 Mio. Bürgerinnen und Bürger der heutigen fünf jungen Bundesländer vollzogen nicht nur einen friedlichen, gleichwohl radikalen politischen Wandel, sondern auch und besonders einen radikalen wirtschaftlichen Wandel mit sehr weitgehenden Auswirkungen auf das persönliche Lebensumfeld. Da dies ausnahmslos alle Wirtschaftsbranchen betraf und Berufsgruppen jedweder Qualifikation erfasste, mussten sich auch die Forstwirtschaft und ihre Beschäftigten diesem Wandel stellen. Die staatliche Forstwirtschaft der ehemaligen DDR hatte bis 1989 eine beträchtliche Wirtschaftsfunktion inne, stellte sie doch in großem Umfang nachhaltige Ressourcen – neben Rohholz z.B. auch Harz für die chemische und pharmazeutische Industrie, sowie, daraus abgeleitet, vielfältige Veredelungsprodukte (Wirtschaftsgüter) – zur Verfügung. Hieraus ergab sich zwangsläufig ein hoher Beschäftigtenstand in der forstwirtschaftlichen Branche.

Mit der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 verlor die Forstwirtschaft der ehemaligen DDR diese umfassende Wirtschaftsfunktion, da sie nicht in der Lage war, nachgefragte Wirtschaftsgüter zu adäquaten Preisen auf einem nahezu freien (Welt-) Markt anzubieten. Zusätzlich brachen die bisherigen (künstlich geschaffenen und aufrecht erhaltenen) Absatzmärkte vollständig weg. Hinzu kamen neue gesellschaftspolitisch motivierte Ziele und Aufgaben (Schutz- und Erholungsfunktion), die eine einseitig wirtschaftliche Ausrichtung staatlicher Forstwirtschaft nicht legitimierten. Die staatliche forstliche Bewirtschaftungsfläche, zwischen 1960 und 1970 durch eine rigorose enteignungsgleiche Verstaatlichungspolitik erheblich ausgeweitet, wurde nach der Wiedervereinigung durch Restitution und Privatisierung erheblich reduziert. So trat zum Wegfall der Märkte gleichermaßen der Wegfall von Produktionsflächen und deren Produkten hinzu.

Dies alles führte zu einem massiven Beschäftigtenüberhang in der staatlichen Forstverwaltung, dem durch Kündigungen, Frühverrentungen, finanziellen Abfindungen und Privatisierung (Outsourcing-Maßnahmen) entgegengetreten wurde. Die forstliche Personalpolitik der fünf neuen Landesforstverwaltungen war zwischen 1990 und 1992 folglich einerseits von einem massiven Personalabbau gekennzeichnet, andererseits durch eine eingehende Personalauswahlpolitik zur Rekrutierung geeigneten Personals zur Weiterführung der neuen forstlichen Aufgaben.

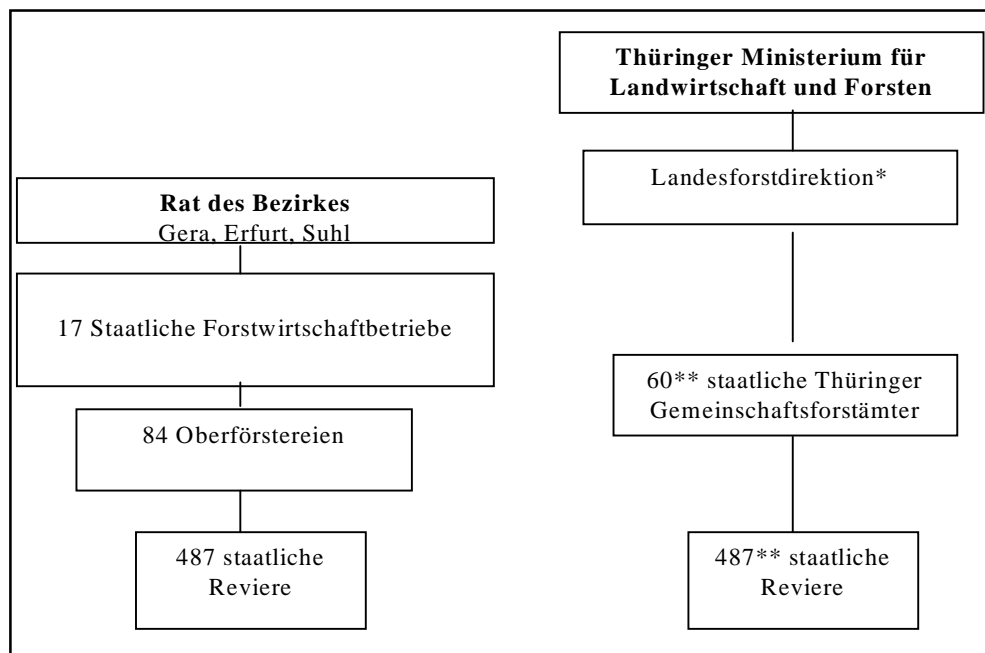
Nachfolgend soll am Beispiel Thüringens auf diesen Transformationsprozess und die damit verbundenen personal- und organisationspolitischen Maßnahmen näher eingegangen werden. Hierbei sollen Ziele und Aufgaben, die Binnenorganisation und die Personalausstattung eines staatlichen Forstwirtschaftsbetriebes (StFb) kurz erläutert und die Aktivitäten (insbesondere der „Überleitungsgruppen“) und die damit verbundenen Probleme



und Lösungsalternativen der Umgestaltung in die heutige Verwaltungsstruktur erörtert werden. Die Ausführungen basieren auf den Erfahrungen der Autorin als Personalleiterin der Abteilung Forsten im Thüringer Ministerium für Landwirtschaft und Forsten in der Zeit von 1992 bis 1995.

## 2. Organisation und Struktur eines staatlichen Forstwirtschaftsbetriebes

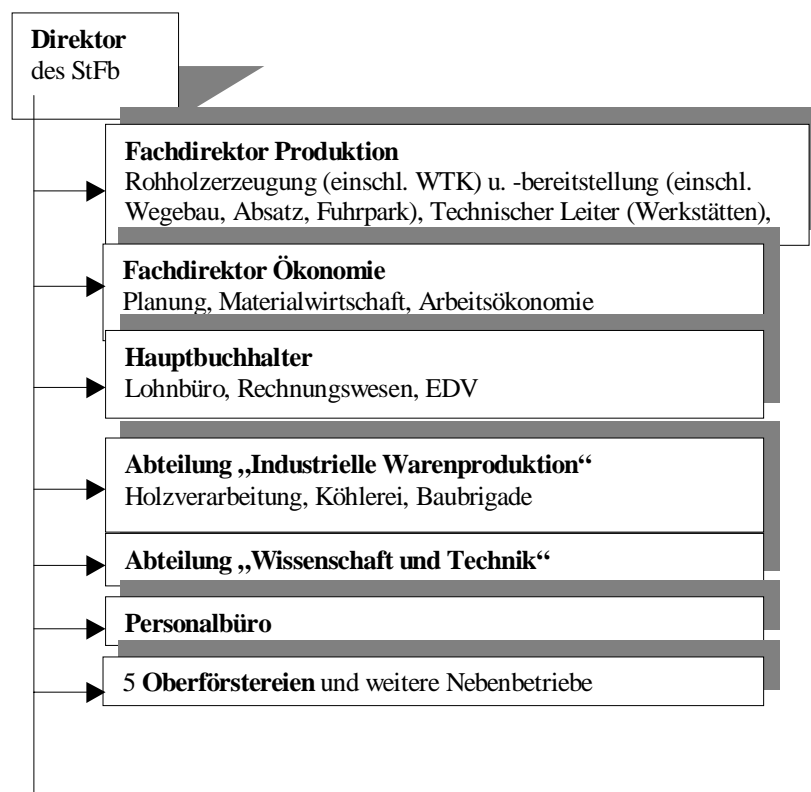
Am Beispiel des in Westthüringen gelegenen ehemaligen StFb Eisenach soll der Aufbau und die Funktion eines StFb kurz dargelegt werden (siehe Abb. 1). Der StFb Eisenach umfasste rund 26.000 ha Wald aller Eigentumsarten und gehörte damit zu den kleineren der insgesamt 17 StFb im heutigen Thüringen. Ihm gehörten bis 1989 ca. 600 Beschäftigte an (siehe Abb. 2). Der Hauptzweck dieser Einrichtung lag in ihrer Nutzungsfunktion. Es wurden folgende Aufgaben erfüllt: Der Abteilung „Rohholzerzeugung“ war die Pflanzenbeschaffung, Aufforstung, Waldpflege, Forst- und Naturschutz, Waldschadenserfassung sowie das Führen der Wirtschaftsbücher übertragen. Außerdem oblag der Abteilung der Einsatz des Waldbautechnikkomplexes (Zaun- und Wegebaubrigaden, Herbizidausbringungstechnik etc.).



**Abbildung 1.** Staatliche forstliche Organisationsstruktur im heutigen Freistaat Thüringen zu den Stichtagen 31.09.1991 (links) und 01.10.1991 (rechts). Abgebildet ist nur der Instanzenzug (keine Nebenbetriebe oder Stabsstellen). \* = im Jahr 2000 aufgelöst, \*\* = mit Stand 2000: 48 bzw. 494

Der Holzeinschlag, der Holzabsatz und der zentrale Ausformungs- und Verladeplatz (ZAVP) wurden durch die Abt. „Rohholzbereitstellung“ koordiniert. Die Abteilung „Wissenschaft und Technik“ leitete die Einführung neuer Technik und Arbeitsverfahren, das Tarifwesen und das Betriebsvorschlagswesen. Unterschiedlich ausgeprägt war in den einzelnen StFb die Abteilung „Industrielle Warenproduktion“, der insbesondere die Weiterverarbeitung schlecht absetzbaren Roh- bzw. Laubholzes oblag (z.B. Köhlerei, Baubrigade). Der Finanzhaushalt wurde durch den Hauptbuchhalter verantwortet. Die fünf Oberförstereien (Creuzburg, Eisenach, Ruhla, Wilhelmsthal und Marksuhl) verfügten zwischen vier und sieben Reviere und waren im wesentlichen funktionalisiert.

Organisatorisches Kernproblem des Transformationsprozesses war die Reduktion, Straffung und Neuausrichtung der Produktpalette, was zwangsläufig mit einem tiefgreifenden Umbau der forstlichen Aufbauorganisation in Thüringen verbunden war (Einführung des Gemeinschaftsforstamtes, siehe auch Abb. 1).

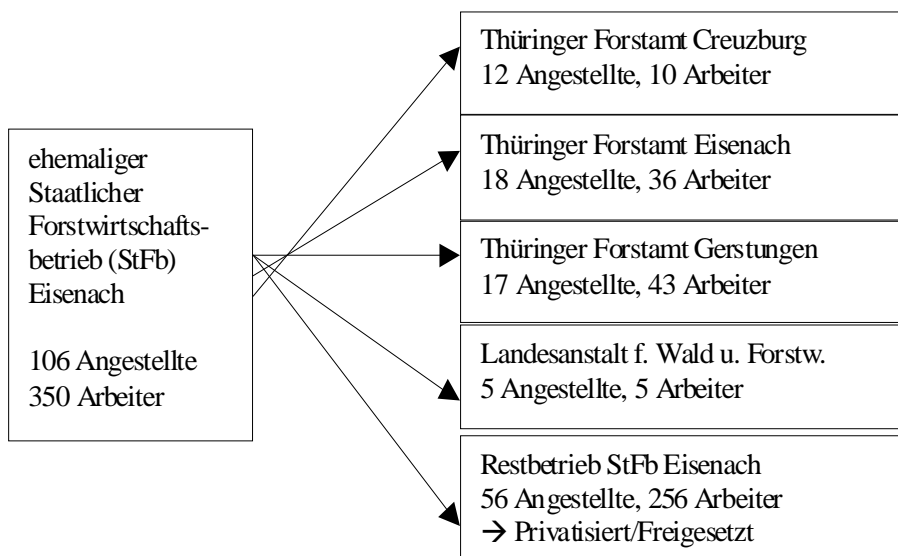


**Abbildung 2.** Binnenorganisation eines StFb (WTK=Waldbautechnikkomplex)

### 3. Personalstand und Personaldistribution zum 01.10.1991

Zum 01.10.1991 wurde der StFb Eisenach aufgelöst und die verbleibenden 456 Beschäftigten (ein Teil der Beschäftigten war zwischen 1989 und 1991 bereits ausgeschieden) einer sog. „Überleitungsgruppe Eisenach“ (ÜLG ESA) zugeordnet, welche die Abwicklung des Betriebes durchzuführen hatte. Einen Rechtsnachfolger für die aufgelösten StFb gab es nicht.

Rund ein Drittel der 106 Angestellten und 350 Arbeiter des ehemaligen StFb Eisenach wurden in die zum 01.10.1991 errichteten staatlichen Thüringer Forstämter Creuzburg, Eisenach und Gerstungen sowie anderen Institutionen der Thüringer Landesforstverwaltung (z.B. Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft) übernommen. Der verbleibende Teil von 312 Beschäftigten (68%), davon allein 256 Arbeiter, wurden im „Restbetrieb Eisenach“ zusammengefasst und zügig dem freien Arbeitsmarkt zugeführt. Die vorhandene, in der Regel veraltete Maschinenteknik wurde kostengünstig an die sich aus gekündigten Waldarbeitern bildenden forstlichen Lohnunternehmen (Privatisierung durch Outsourcing) veräußert. Parallel hierzu wurde der Personalstand der Forstämter Creuzburg, Eisenach und Gerstungen bis 1999 um 20 Beschäftigte reduziert (siehe Abb. 3).



**Abbildung 3.** Personaldistribution am Beispiel des ehemaligen StFb Eisenach im Jahr 1991

#### **4. Organisatorische, personalwirtschaftliche und personalvertretungsrechtliche Gestaltungsprobleme in der Transformationsphase**

Während organisatorisch die StFb-Strukturen weitgehend aufgelöst (StFb und Oberförstereien) und durch das Forstamtssystem ersetzt wurden („function follows strategy“), blieb die Substruktur „Revier“ unangetastet. Dies bedeutete, dass 1991 die Revierstruktur der StFb vollständig (einschließlich Personal) als Revierstruktur der Forstämter übernommen wurde. Ziel war es, einerseits diese organisatorische Grundeinheit als „Kontinuum“ beizubehalten und eine gewisse forstorganisatorische Stabilität zu wahren, andererseits den Personaltransfer überschaubarer zu gestalten. Aus heutiger Sicht wurde diese Zielsetzung nur zum Teil erreicht. Als problematisch erwies sich die pauschale Übernahme des Revierpersonals, dass insbesondere in Grenzregionen zur ehemaligen BRD überdurchschnittlich häufig in eine Zusammenarbeit mit dem aufgelösten Ministerium für Staatssicherheit (MfS) verstrickt war. Darüberhinaus führte die fehlende Leistungsauswahl zu einer fachlich „durchwachsenen“ Qualifikationsstruktur auf Revierebene, die auch durch Fortbildungsmaßnahmen nicht vollständig beseitigt werden konnte bzw. kann. Nicht zuletzt sind hieraus Vorbehalte gegenüber der Revierleiterklientel durch jene Mitarbeiter spürbar geworden, die ihre Einstellung bei der Thüringer Landesforstverwaltung über eine konsequente Leistungsauswahl erreichten.

Trotz vielfältiger Bemühungen aller Akteure, den Personalabbau sozialverträglich zu gestalten, blieb in vielen Fällen die Kündigung der Beschäftigten, insbesondere der Waldarbeiter, die einzige Lösung. Insbesondere die in den Nebenbetrieben tätigen Arbeitnehmer, die weder eine forstliche Ausbildung hatten noch eine forstnahe Tätigkeit ausübten (z.B. in Betriebswerkstätten (Garagenherstellung), bei der Harzung, im Steinbruch, bei der Fischerei/Fischzucht, Rauchwarengewinnung oder Geflügelfleischproduktion) fanden in der Regel keine Arbeitsmöglichkeiten in den neuen forstlichen Strukturen. Die Übernahme des Personals (nicht Revierleiter), insbesondere für Führungsfunktionen z.B. zur Leitung eines staatlichen Forstamtes, erfolgten nach den Kriterien fachliche Leistung, soziale Situation und politische Eignung. Beschäftigten, die für das ehemalige Ministerium für Staatssicherheit (MfS) oder ähnliche Institutionen gearbeitet hatten, wurde grundsätzlich der Zugang in den öffentlichen Dienst verwehrt. Hierzu erfolgte und erfolgt für jeden Bewerber ausnahmslos eine Überprüfung beim Bundesbeauftragten für die Unterlagen der ehemaligen Staatssicherheit („Gauck-Behörde“). Dieses rigorose Personalauswahlverfahren hat nicht unwesentlich dazu beigetragen, dass die Beschäftigten relativ zügig Vertrauen in die „neue“ staatliche Forstverwaltung gefunden haben.

Beachtlich ist auch, dass dieser wichtige personalpolitische Prozess ohne Beteiligung einer gewählten forstlichen Personalvertretung erfolgte. Diese konnte ihre Tätigkeit erst auf der Grundlage des Thüringer Personalvertretungsgesetzes 1993 in den zwischenzeitlich gebildeten Thüringer Forstämtern und sonstigen forstlichen Institutionen bzw. in den Stufenvertretungen aufnehmen.

Ein wesentlicher Punkt der Personalarbeit war die Rekrutierung politisch unbelasteten Forstpersonals. Hierbei war weniger die formelle Zugehörigkeit zur SED ausschlaggebend, sondern die offizielle wie auch inoffizielle Zusammenarbeit mit dem ehemaligen Ministerium für Staatssicherheit oder deren nahestehenden Vor- und Suborganisationen. Für die Vertrauenswürdigkeit des neuen demokratischen Systems war es von zentraler Bedeutung, diesen Personenkreis zu lokalisieren und gesellschaftspolitisch auszugrenzen. Die Praxis zeigte, dass trotz intensiver Bemühungen ein geringer Teil dieses Personenkreises eine Tätigkeit in der Landesforstverwaltung durch Angabe unrichtiger Personaldaten („Täuschung“) vorerst aufnehmen konnte. Die obligatorischen Einzelüberprüfungen der mit Anfragen aus allen jungen Bundesländern überlasteten Berliner „Gauck-Behörde“ zogen

sich über Monate/Jahre hinweg. Nach Lokalisierung dieser Personen folgte in der Regel ein mehr oder weniger langwieriges Kündigungsverfahren bei sich stetig fortentwickelnder Rechtssprechungspraxis. Die Personalwirtschaft der Landesforstverwaltung litt unter diesen Problemen, musste doch eine nicht unwesentliche Personalkapazität für die Einzelfallprüfungen/Kündigungsverfahren gebunden werden. Wichtige Stellenbesetzungen, insbesondere auf Forstamts- und Revierleiterebene, konnten nicht vollzogen werden, da laufende Kündigungsverfahren, deren Ausgang selten sicher voraussagbar waren, eine Wiederbesetzung der Planstelle/Stelle bis zum endgültigen arbeits- bzw. verwaltungsgerichtlichen Verfahrensabschluss unmöglich machte.

Mit Errichtung der Thüringer Landesforstverwaltung zum 1.10.1991 und ihrem Tätigwerden nach den Rahmenzielstellungen des Bundeswaldgesetzes (ThürWaldG erst 1993 verabschiedet) zeigte sich schnell die Notwendigkeit einer umfangreichen Qualifizierungsoffensive der übernommenen Beschäftigten. Ein Qualifizierungsbedarf war z.B. in den Bereichen Betriebswirtschaftslehre, ökologischer Waldbau/forstlicher Naturschutz, Staats- und Verwaltungsrecht, Dienst- und Tarifrecht oder auch Personalführung notwendig. Die Teilnahme an den damit verbundenen Fortbildungen war für die Beschäftigten obligatorisch.



# **Forstliche Ausbildung zwischen Bewahrung und Innovationszwang**

*Horst Sprossmann*

Thüringer Landesforstverwaltung • Erfurt, Deutschland

## **Abstracts**

Die zukünftigen Anforderungen an den öffentlichen Dienst sind Dreh- und Angelpunkt aktueller Veränderungsbemühungen in der Verwaltungsbildung. Dies hat zwangsläufig Auswirkungen auf die dreistufige forstliche Ausbildung an Hochschulen, Fachhochschulen und Waldarbeits-/Forstschulen. Die Ausbildungssysteme walddreicher europäischer Länder sind dem deutschen Ausbildungsmodell ähnlich, verursacht durch ähnliche staatliche Forstorganisationen mit dem Forstamt/Revier auf unterster Organisationsstufe. Die zukünftigen Ausbildungsanforderungen an den forstlichen Nachwuchs folgen wesentlich dem Anforderungsprofil der Industrie und Wirtschaft: Eine durch Methoden- und Sozialkompetenz vervollständigte Fachkompetenz ist von zentraler Bedeutung. Die in den vergangenen Jahren durchgeführten Reformen an den forstlichen Hoch- und Fachhochschulen in der BRD sollen diese Mischqualifikation erbringen können. Seitens der staatlichen Forstverwaltungen ist auf diese neue „Bewerberqualität“ mit Überlegungen zur Reorganisation der postgradualen Ausbildung zu reagieren. Hierbei sind grundsätzliche Überlegungen zur Notwendigkeit des Beamtenstatus bei „Förstern“ zu tätigen, auch im Hinblick einer zunehmenden Europäisierung staatlicher Administrationen und ihrer Beschäftigten.

## **Education in forestry between future requirements and tradition**

The future requirements to the civil service are the main object of the current attempts to change administrative training. Therefore, consequences upon the three-stage forestry training at universities, universities for applied science and schools of forest work / forest schools are inevitable. Other densely-wooded European countries have a similar state-run forest organization with the forest office / station as the lowest organizational unit and offer, as a result, educational systems similar to the German training scheme. The future requirements to the training of the next generation of foresters are, more or less, based on the demands of industry and economy: Professional competence in conjunction with a methodological and social competence is essential. The reforms which took place at German universities and universities of applied science had the purpose to make this mixture of

qualifications possible. Now, as a reaction to this new quality in applicants, state-run forest administrations ought to consider a re-organization of postgraduate courses. At the same time, it ought to be reconsidered if foresters should maintain the status of civil servants, especially in view of the increasing Europeanization of state-run administrations and their employees.

## 1. Einleitung

Die zukünftigen Anforderungen an den öffentlichen Dienst sind Dreh- und Angelpunkt aktueller Veränderungsbemühungen in der Verwaltungsbildung. Diese ergänzen in nicht unerheblichem Maße die ständige Aufgabe der Ausbildungsverantwortlichen, eine praxiserfahrene Qualifikation sicherzustellen. Im wesentlichen sind es folgende konkrete Entwicklungen, die ein neues Anforderungsprofil der rund fünf Millionen bundesdeutschen Staatsdiener notwendig machen (siehe Abb.1):

- Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung verlagern sich von einem rein regulativ und verteilendem Rechts- und Sozialstaat zu einem planenden, steuernden und gestaltenden Staat. Dem Verwaltungspersonal werden zwangsläufig zunehmend Managementqualifikationen abgefordert. Dies umso mehr, da durch Privatisierungsmaßnahmen die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Staat zunehmen wird.
- Politiker und Bürger messen Verwaltungsleistungen zunehmend am Dienstleistungssektor der Privatwirtschaft. Dieses erfordert vermehrt ein nach Kundenwünschen ergebnisorientiertes Handeln, dass eine Dominanz reiner Formalrechtmäßigkeiten im Verwaltungshandeln nicht mehr zulässt.
- Die europäische Integration wird sich nachhaltig auf das deutsche Berufsbeamtentum, zumindest auf den öffentlichen Dienst, auswirken, es wird – wenn überhaupt – nur noch für streng hoheitliche Aufgaben eine Zuständigkeit erhalten.
- Der gesellschaftliche Wertewandel, der geprägt durch die zunehmende Entwicklung von Selbstentfaltungswerten gerade in der beruflichen Welt ist, beeinflusst die Einstellung der Bürger, aber auch der Verwaltungsmitarbeiter.
- Die Finanzmittel der öffentlichen Hand werden sich weiter verknappen.
- Die Folgen der demographischen Entwicklung in Deutschland werden mittelfristig zu erheblichen Rekrutierungsproblemen bei öffentlichen Arbeitgebern führen.

Die dargestellten „szenarischen“ Entwicklungen werden mittelfristig nicht ohne Einfluss auf die forstliche Ausbildung bleiben. Mit der zunehmenden Komplexität forstbetrieblichen Handelns, veränderten Umfeldbedingungen, die eine immer weitergehende gesellschaftspolitische Legitimierung forstlicher Nutzungshandlungen erfordern und nicht zuletzt einem latenten Personalabbau in staatlichen wie nichtstaatlichen Forstverwaltungen, ergeben sich veränderte Anforderungen an die Qualifikation forstlicher Fach- und Führungskräfte von heute.

Ist die traditionsreiche forstliche Ausbildung in Deutschland, kein Forstmann versäumt auf diese stolz hinzuweisen, diesen neuen Anforderungen, diesen „Szenarien“, gewachsen? Haben die traditionsreichen forstlichen Ausbildungsstätten in Deutschland, wie auch in Mitteleuropa, die „Zeichen der Zeit“ rechtzeitig erkannt und ihre Ausbildungsprofile den neuen Anforderungsprofilen einer sich stetig wandelnden immer globaler agierenden Branchenlandschaft angepasst?

Wie nehmen potentielle forstliche Arbeitgeber, und diese beschränken sich immer weniger auf den öffentlichen Dienst, die das gegebenenfalls lückenhafte „Stärkenheft“ eines Bewerbers durch teure interne Nachqualifikationen zu ergänzen haben, in ihrem Sinne Einfluss



auf die forstliche Ausbildung in Deutschland. Eine bisher nicht gekannte „Flut“ akademischer, nunmehr internationalisierter, Abschlüsse „gebachelorter, gemasterter und diplomierter“ Absolventen aus einerseits externen und (immer noch?) internen forstlichen Fachhochschulen und andererseits reorganisierten Hochschulen scheint dem forstlichen Arbeitsmarkt eine neue „Qualifikationswelle“ zu schenken. Oder ist die heute anglizismen- und metaphorreiche Welt nur um einen weiteren Mosaikstein ergänzt und wurden die für Personalrekrutierungen in Forstverwaltungen Verantwortlichen nur mit „altem Wein aus neuen Schläuchen“ bedient?

Im nachfolgenden wird der Versuch unternommen, dieses zweifelsohne interessante Thema unter besonderer Berücksichtigung der forstlichen Ausbildungsgänge an Fachhochschulen und Hochschulen aufzubereiten, zu strukturieren, zu diskutieren und schließlich um die Erfahrungen eines Personalpraktikers zu ergänzen. Dabei wird zwangsläufig der Bogen der Betrachtungen zwischen Bewahrung und Innovation zu spannen sein. Ein kurzer Blick in andere europäische Länder soll die Betrachtung vervollständigen.



**Abbildung 1.** Neue Anforderungen an die Ausbildung des öffentlichen Dienstes

## 2. Rückblick: Forstausbildung in Deutschland

Die forstliche Ausbildung hat, nicht nur in Deutschland, eine lange Tradition. Diese Tradition beinhaltet gleichzeitig die Tatsache, dass die forstliche Ausbildung einem steten Wandel unterzogen war. Dieser Wandel war eng mit den Änderungen der insbesondere staatlichen Organisationsformen verbunden, die wiederum Folge eines Wandels an forstlichen Zielen und Aufgaben in den letzten Jahrhunderten sind.

Beschränkt man sich in der Retrospektive auf die Geschehnisse des vergangenen Jahrhunderts so ist festzustellen, dass die universitäre Ausbildung der **Forstakademiker** sich recht konstant entwickelt hat. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war die inhaltliche Ausgestaltung der Studiengänge sehr ähnlich, die Standorte der forstlichen Fakultäten in Deutschland im wesentlichen gefunden. Im Dritten Reich wurde die Ausbildung für den höheren Forstdienst, wie die gesamte Hochschullandschaft, „gleichgeschaltet“. Nach 1945 wurden ehemalige Standorte „reaktiviert“, durch die Spaltung Deutschlands sind sodann zwei nennenswerte

Entwicklungen zu verzeichnen gewesen: Während in der alten BRD die Hochschulausbildung dem Humboldt'schen Modell folgte, wurde in der ehemaligen DDR eine Verschränkung von staatspolitischen Zielen und Zielen der Hochschulausbildung vorgenommen. Ein freier Zugang zu den (forstlichen) Hochschuleinrichtungen war nicht gegeben, ebenso erfolgte eine inhaltliche Einschränkung bezüglich obligatorischer Fächer mit staatsdogmatischen Inhalten. Als Besonderheit ist weiterhin festzustellen, dass ein akademisches Forststudium, aufbauend auf einem Forstfachhochschulstudium, auch berufsbegleitend („Fernstudium“ an der TU Dresden, Sektion Forstwirtschaft) möglich war.

In der „alten“ BRD wurde die akademische Forstausbildung im Laufe der Jahrzehnte den allgemeinen hochschulpolitischen Entwicklungen angepasst, ohne einen objektiven Anlass für wesentliche Neuorientierungen erkennen zu können (Traditionalismus). Nach dem forstlichen Hochschulstudium erfolgt i. d. R. ein zweijähriges Referendariat, das mit der Laufbahnbefähigung für den höheren Forstdienst abschließt. Mit der Wiedervereinigung der BRD mit der DDR sowie der Wiedereinführung des Berufsbeamtentums auf dem Gebiet der fünf neuen Bundesländer erfolgte eine inhaltliche Anpassung des ost- am westdeutschen Ausbildungsmodell.

Nicht zuletzt hat sich das berufliche Einsatzgebiet der Forstakademiker in den vergangenen 15 Jahren in der BRD wesentlich geändert: Während die Monopolstellung in der post-universitären Ausbildung (Referendariat) staatlicherseits beibehalten wurde, hat sich die freiberufliche Tätigkeit bei Forstakademikern ganz erheblich erweitert.

Die Ausbildung des **Forstbetriebsdienstes** hat in Deutschland hingegen eine bewegte Geschichte. Ursprünglich oblagen diesem „unteren Forstpersonal“ Aufgaben des Forstschutzes und der Waldarbeiterkontrolle. Mit Beginn des 20. Jahrhunderts erfolgten Forstwartkurse, bis nach dem 1. Weltkrieg in der Republik Forstschulen errichtet wurden. Das Aufgabenspektrum war zunehmend mehr der Forstbetriebsdienst, was zu Auseinandersetzungen mit forstakademischen Betriebsleitern führte („Försterkrieg“). Nach der Gleichschaltungsphase zwischen 1933 und 1945 erfolgte die Ausbildung von Forstwarten (Hilfsförster: 5-jährige Ausbildung) und Revierförstern (7-jährige Ausbildung) gemeinsam an Forstschulen. Ende der fünfziger Jahre wurde in Deutschland die Laufbahn des gehobenen Forstdienstes eingeführt. Ende der sechziger Jahre wurde die Forstwartausbildung in Deutschland aufgegeben. Mit der Umwandlung eines Teils der Forstschulen in interne Forstfachhochschulen gegen Ende der siebziger Jahre wurde eine heute noch gültige Ausbildungsstruktur geschaffen. Als Besonderheit in der ehemaligen DDR erfolgte die „Försterausbildung“ mit zwei Schwerpunkten: Als betrieblichtechnische Forstfachhochschulausbildung oder als ökonomische Forstfachhochschulausbildung. Eine, wie etwa in der BRD, scharfe Trennung der akademischen Ausbildung und der Fachhochschulausbildung in der beruflichen Praxis erfolgte nicht in diesem Maße.

Derzeit existiert einzig noch im Freistaat Thüringen eine kleine interne Forstfachhochschule (Externalisierung vorgesehen), sämtliche sonstige Einrichtungen wurden geschlossen oder in externe Fachhochschulen (zuletzt 1995: Bildung der Fachhochschule Rottenburg – Hochschule für Forstwirtschaft) umgewandelt. Absolventen der vier externen Forstfachhochschulen an den Standorten Hildesheim/Holzminden/Göttingen, Weihenstephan, Eberswalde und Rottenburg leisten nach ihrem vierjährigen Studium einen einjährigen Vorbereitungsdienst ab, wenn die Verwendung als Beamter des gehobenen Forstdienstes bei Staat oder Körperschaft angestrebt wird. Hinsichtlich der beruflichen Verwendung ist festzustellen, dass ähnlich den Forstakademikern, die freiberufliche Tätigkeit von „Förstern“ in den vergangenen zehn Jahren deutlich zugenommen hat.

Die **Waldarbeiterausbildung** in Deutschland war lange Zeit durch eine fehlende berufliche Qualifizierung gekennzeichnet. Oft nur saisonal verfügbare Hilfskräfte aus der Land- und Bauwirtschaft dienten als Aufgabenträger. Der Ausbildungsberuf „Forstwirt“ wurde erst

1974 eingeführt, erste Forstwirtschaftsmeister legten in Baden-Württemberg 1978 ihre Prüfung ab. Die Ausbildung erfolgt in den verschiedenen Waldarbeitsschulen in Deutschland. Forsttechniker, spezialisierte Forstfachkräfte, werden derzeit einzig in Bayern an der Forstschule Lohr ausgebildet.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das forstliche Ausbildungssystem in Deutschland seit den 70ern Jahren dreistufig ausgerichtet ist und damit den Strukturen vieler europäischer Länder folgt (siehe Punkt 3). Die Qualifikation/Laufbahn des Forstwarts existiert nicht (mehr). Während die forstakademische Ausbildung als sehr konstant in den letzten rund 100 Jahren bezeichnet werden kann, ist die „Revierförsterausbildung“ an Forstfachhochschulen (Höhere Forstschulen) erst wenige Jahrzehnte „alt“. Die Forstausbildung in der ehemaligen DDR unterschied sich in Einzelpunkten von der Forstausbildung in der BRD. Ursächlich hierfür ist das Fehlen des Berufsbeamtentums im Staatssystem der ehemaligen DDR. Die forstliche Ausbildung von heute unterscheidet sich inhaltlich vom Ausbildungsstand der 70er Jahre durch eine wesentlich bessere Ausbildung insbesondere der betriebsleitenden „Förster“.

### 3. Vergleich der Ausbildungssysteme einiger europäischer Länder

Spezifische forstliche Gegebenheiten und selbstverständlich auch regionale Traditionen in den europäischen Ländern haben zu einem sehr individuellen und damit schwierig darzustellenden Bild der forstlichen Ausbildung in Europa geführt. Da die Forstwirtschaft als Wirtschaftsfaktor in den einzelnen europäischen Staaten (Anteil Bruttoinlandsprodukt) eine sehr unterschiedliche Rolle spielt, unterscheiden sich forstliche Ausbildungsmodelle in beträchtlicher Weise.

In **Frankreich** (Waldanteil 25%) ist, entsprechend der zentralistischen Staatsorganisation, ein hierarchiereiches forstliches Organisations- und Qualifikationsgefüge gegeben. Vergleichbar dem deutschen Forstassessor ist mit der Leitung eines staatlichen Zentralforstamtes (Centre de Gestion) ein Absolvent der Nationalen Landwirtschaftsuniversität (Institut National Agronomique) betraut, der seine Spezialisierung im Rahmen eines Aufbaustudiums der Forstwirtschaft erhält (Ingenieur der Landesplanung und des Forstwesens). Ihm nachgeordnet ist der Diplom-Forstingenieur (Ingénieur des Travaux des Eaux et des Forêts), etwa vergleichbar dem deutschen Diplom-Forstingenieur (FH), der nach einer zweijährigen Vorbereitungszeit ein dreijähriges Forstudium an der Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts abzuleisten hat. Unterhalb dieser Qualifikation finden sich Ausbildungsangebote, die dem deutschen System nur wenig vergleichbar sind. So besteht die Möglichkeit, als Technicien Forestier (Techniker) oder als Technicien Forestier Supérieur (Höherer Techniker) je nach Abschluss des Abiturs und zweijähriger Ausbildung an staatlichen oder privaten Landwirtschaftsschulen zu arbeiten. Schließlich wird das forstliche Ausbildungssystem durch die Qualifikation des Agent technique (Forstwart) abgerundet, der mit Mittelschulbildung und zweijährigem Besuch der landwirtschaftlichen Berufsschule ausgebildet ist. Ihm unterstehen nunmehr die Waldarbeiter.

**Dänemark** (Waldanteil 10%) verfügt über ein zweistufiges forstliches Ausbildungsmodell. Nach einem sechsjährigen Studium an der Staatsuniversität für Land- und Forstwirtschaft wird der akademische Grad „Master of Forestry“ erreicht. Ein vierjähriges Studium an der staatlichen Forstschule führt zum Abschluss des Forstingenieurs (vergleichbar Dipl.-Forsting. (FH)). In **Belgien** (Waldanteil 22%) besteht die Möglichkeit, entsprechend der regionalen Landesgliederung, ein akademisches Studium der Forstwirtschaft an den Universitäten Löwen, Gent, Louvain und Gembloux mit dem Grad Ingenieurs des Eaux et Forêts (Ingenieur für Gewässer und Forsten) zu absolvieren. Daneben bestehen Fachschulen für Forsttechniker und Forstwarte. Dreistufig ist die Forstausbildung in den **Niederlanden** (Waldanteil 8%):

Neben dem fünfjährigen Forststudium an der Universität Wageningen (Forstakademiker) ist ein vierjähriges Studium an einer forstlichen Fachhochschule in Velp möglich (Dipl.-Forsting. (FH)) oder eine drei-jährige Forstschulausbildung zum Forstwart (ähnlich dem ehemaligen mittleren Forstdienst in der BRD). In **Österreich** (Waldanteil 46%) erfolgt die forstliche Ausbildung ebenfalls dreistufig: Forstakademiker studieren fünfjährig an der Universität für Bodenkultur (Studienrichtung Forstwirtschaft) in Wien (BOKU), ergänzt durch eine Staatsprüfung nach einer dreijährigen Praxiszeit (ähnlich dem deutschen Referendariat). Die Ausbildung des gehobenen Forstdienstes erfolgt an zwei höheren Lehranstalten für Forstwirtschaft z.B. in Bruck an der Mur. Auch hier ist eine Staatsprüfung nach zweijähriger Praxiszeit möglich. Daneben besteht in Österreich eine Forstfachschule in Waydhofen/Ybbs, die eine Ausbildung zum Forstwart anbietet. Nahezu identisch ist die Forstausbildung im Nachbarland **Schweiz** (Waldanteil 29%) strukturiert: Ein forstakademisches vierjähriges Studium ist an der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich (ETH) möglich, ein dreijähriges Fachhochschulstudium an den Höheren Forstschulen Lyss/Bern und Maienfeld/Graubünden (Abschluss: Dipl.-Forsting. (FH)) sowie eine dreijährige Forstwartausbildung an verschiedenen Forstschulen in der Schweiz. In **Polen** (Waldanteil 34%) ist ein fünfjähriges Forststudium an den Universitäten Warschau, Posen und Krakau möglich, die fünfjährige Ausbildung des Revierförsters erfolgt an der internen Technischen Forstschule. Eine Forstfachhochschule existiert in Polen nicht. **Finnland** (Waldanteil 67%) ist ein typischer Vertreter der traditionsreichen skandinavischen Forstausbildung: Der höchste forstliche akademische Titel (Master of Science) ist durch ein Studium an den Universitäten Helsinki oder Joensuu, das Forstingenieurstudium (vergleichbar Dipl.-Forsting. (FH)) ist nach 4,5 jähriger Studienzzeit an einem Forstkolleg erreichbar. Der Beruf des Forsttechnikers ist im Rahmen einer zweijährigen Ausbildung (Berufskurs) erlernbar. Viele Forststudierte haben die (gekürzte) Forsttechnikerausbildung vor dem Kolleg- oder Universitätsstudium abgeleistet (ähnlich Vorpraktikum).

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass in den meisten der hier vorgestellten europäischen Länder eine dreistufige Forstausbildung, ähnlich dem deutschen Ausbildungssystem, angeboten wird. Das Hochschulstudium erfolgt an (Technischen) Universitäten in der Regel innerhalb von fünf Jahren (Voraussetzung: höchster Schulabschluss), das Ingenieurstudium (FH) an Forstfachhochschulen oder Höheren Forstschulen innerhalb von drei bis fünf Jahren (je nach Vorbildung). Die Forstwartausbildung ergänzt in einigen Ländern das Ausbildungsspektrum, teilweise nur als Forstwirtausbildung (Forsttechniker) wie in der BRD oder beides (Frankreich). Die hohe Übereinstimmung in der Art der Forstausbildungen ist der Tatsache geschuldet, dass die staatlichen Forstorganisationen der betrachteten europäischen Staaten ebenfalls ähnlich strukturiert sind (Basis: Forstamt mit Reviersystem).

## 4. Ausbildungsanforderungen (Profile)

### 4.1 Allgemeine Ausbildungsanforderungen der Industrie und Wirtschaft

Industrie und Wirtschaft haben selbstverständlich branchenspezifisch konkrete Anforderungsprofile für Absolventen der Fachhochschulen und Universitäten, die in ihrer Vielfalt nicht darstellbar sind. Daher soll nachfolgend ein allgemeines Anforderungsprofil dargestellt werden:

- **Grundlagen:** Allgemeinbildung, Grundkenntnisse in der EDV, sehr gute Sprachkenntnisse in Englisch, gute Sprachkenntnisse einer weiteren Sprache
- **Fachkompetenz:** Grundkenntnisse in der Breite, besondere Kenntnisse mehrerer Fachgebiete, Grundverständnisse in der Betriebswirtschaftslehre und für wirtschaftliche Abläufe

(unternehmerische Kompetenz)

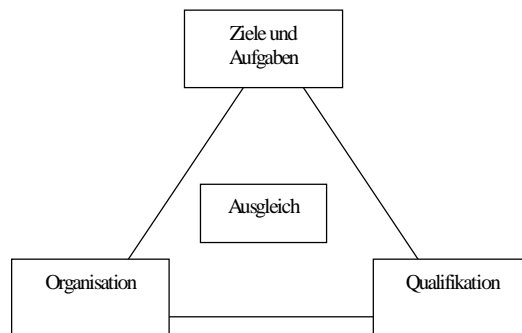
- **Methodenkompetenz:** Organisations- und Problemlösungsfähigkeiten, Fähigkeit, Informationen schnell zu suchen und aufzubereiten (zu präsentieren)
- **Sozialkompetenz:** Teamfähigkeit, Kommunikationsfähigkeit, interkulturelle Kompetenz, Innovationsbereitschaft und -fähigkeit, Mobilität, Flexibilität
- **Studienbegleitende Erfahrungen:** Erfahrungen in der Projektarbeit, sportliches, gesellschaftliches oder soziales Engagement

Grundsätzlich werden Bewerber mit kurzen Studien(Ausbildungs-)zeiten und guten Abschlüssen jenen Bewerbern vorgezogen, die lange Studien(Ausbildungs-)zeiten mit guten oder sehr guten Abschlüssen beenden. Ein Auslandsaufenthalt während des Studiums oder ein Studienortwechsel sind derzeit Mindestanforderungen an die Studiengestaltung<sup>4)</sup>.

Der Einfluss von Industrie und Wirtschaft auf das deutsche Ausbildungssystem ist kanalisiert und erfolgt über Vereine (VDI), Verbände (DIHT) und Kammern (IHK). Die gegenwärtige Green-Card-Diskussion in Deutschland kann als Folge der Begrenztheit dieser Einflussnahme gesehen werden.

#### 4.2 Ausbildungsanforderungen an das Management öffentlicher Betriebe aus Sicht der Personalpraxis

Ausbildung (Qualifikation) und Organisation stehen in einem engen Zusammenhang (Organisationsentwicklung durch Personalentwicklung u. U.). Beides sind Determinanten einer forstlichen Ziel- und Aufgabenstruktur. Zukünftige Ausbildungsanforderungen müssen deshalb aus der antizipierten Ziel- und Aufgabenstruktur und deren organisatorischen Konsequenzen abgeleitet werden (siehe Abb. 2).



**Abbildung 2.** Zusammenhang von Zielen und Aufgaben, Organisation und Qualifikation

Mit der zunehmenden Ökonomisierung und Managerialisierung der öffentlichen Verwaltung, die im besonderen staatliche Regiebetriebe erfasst, steigen die Anforderungen hinsichtlich der Fach-, Methoden- und Sozialkompetenz deutlich an. Zunehmend müssen Führungskräfte im öffentlichen Dienst den Spagat zwischen den von verschiedenster Seite aus gesteigerten Anforderungen an die staatliche Verwaltung bei gleichzeitigem Rückgang hierfür notwendiger Personalressourcen leisten. Betriebswirtschaftliche Fragestellungen sind, entgegen dem Anforderungsprofil der Industrie und Wirtschaft, nicht nur unter Berücksichtigung monetärer

Überlegungen („shareholder-value“), sondern auch in Abwägung mit den vielgestaltigen gesellschaftspolitischen Erfordernissen abzustimmen („stakeholder-value“). Dieser breite Managementansatz darf in seiner Komplexität nicht unterschätzt werden und muss konsequenterweise in einen ganzheitlichen Ausbildungsansatz münden.

Aus einer Befragung der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen in Ludwigsburg, zu den Schwerpunkten der Managementtätigkeit in öffentlichen Betrieben geht hervor, dass „planen und koordinieren“, „entscheiden, Probleme lösen“ und „Schriftstücke lesen, verfassen, weiterleiten“ rund 50% der Managementaktivitäten ausmachen (siehe Abb. 3).

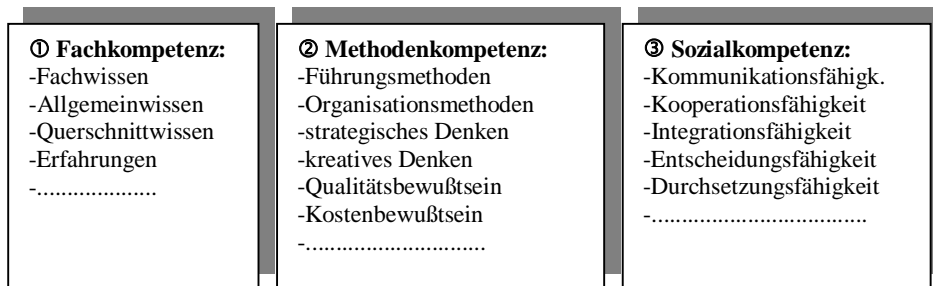
Tätigkeit/Managementfunktion	proz. Anteil (%)
- Planen/koordinieren	19,80
- Entscheiden/Probleme lösen	18,72
- Schriftstücke lesen/verfassen/weiterleiten	11,04
- Motivieren/verstärken	7,64
- Überwachen/kontrollieren	7,60
- Externe Interaktion	7,48
- Routineinformation austauschen	7,08
- Konfliktbewältigung	6,40
- Aus- u. Weiterbildung	4,40
- Gesellschaftliche/politische Aktivitäten	4,08
- Stellen besetzen	2,96
- Sonstiges	1,92
- Disziplinarische Maßnahmen/mahnen	0,88

**Abbildung 3.** Schwerpunkte der Managementtätigkeit in öffentlichen Betrieben. Befragungsergebnis von Managern aus privatisierten (ehemals öffentlichen) Betrieben

Befragt nach der Wichtigkeit bestimmter Fähigkeiten eines „öffentlichen Managers“ gaben die Akteure an, dass die Fähigkeit zur Kommunikation, Initiativegeist, Kooperations- und Teambereitschaft, Flexibilität, Urteilsfähigkeit und Verantwortungs- und Risikobereitschaft von höchster Relevanz sind.

Die Anforderungen der Personalpraktiker (hier: staatliche Forstverwaltung) an die forstliche Ausbildung folgt insoweit in vielen Teilen dem allgemeinen Anforderungsprofil, das Industrie und Wirtschaft heute fordern (siehe Punkt 4). Spielen die Fremdsprachenkenntnisse der Beschäftigten in den Landesforstverwaltungen im Vergleich zur Industrie und Wirtschaft systembedingt keine so ausgeprägte Rolle, so müssen zukünftig Fach-, Methoden- und Sozialkompetenz bei Bewerbern in besonderer Weise verfügbar sein und den Eindruck einer abgestimmten individuellen Gesamtkompetenz vermitteln. In der Thüringer Landesforstverwaltung ist z. B. die Übertragung von Personalführungsaufgaben für Universitäts- wie auch Fachhochschulabsolventen schon in den ersten Berufsjahren durchaus üblich. Die Fähigkeit Sachverhalte schnell aufzufassen, einer schnellen Problemanalyse oder einer ideenreichen Präsentation zuzuführen, werden in besonderem Maße erwartet, ebenso eine fehlerfreie schriftliche (Schriftlichkeit als typisches Merkmal des bürokratischen Modells nach Weber) und mündliche Ausdrucksfähigkeit. Insbesondere der Kommunikationsfähigkeit wird ein stärkeres Augenmerk geschenkt, spielen kommunikative Prozesse in der Personalführung wie auch in der allgemeinen Unternehmenskommunikation eine doch wesentliche Rolle. Zunehmend werden in der Thüringer Landesforstverwaltung Probleme disziplinübergreifend teamgestützt gelöst, was weitere methodische Kenntnisse der Akteure erfordert. Gleiches gilt für Innovationsgenerierungen in speziellen Projektgruppen („think tanks“). Die Anforder-

rungen an die betriebswirtschaftlichen einschließlich der betriebsorganisatorischen Kenntnisse der Bewerber runden das Profil aus Sicht eines Personalpraktikers um einen weiteren wesentlichen Punkt ab (siehe Abb. 4).



**Abbildung 4.** Wichtige Bausteine einer gesuchten Mischqualifikation bei Nachwuchskräften.

Neue Anforderungen hinsichtlich forstlicher Ausbildungsgänge bedingen gleichzeitig auch Hinweise, welche bisherigen Inhalte aus Sicht der Praktiker mit geringerer Priorität zu behandeln sind, soll der Ausbildungsgang nicht überladen (verlängert!) werden. In diesem Zusammenhang gilt in der Thüringer Landesforstverwaltung der Grundsatz: Das Studium lieber zeitlich kurz gestaltet und gut abgeschlossen, als lang ausgedehnt und prädikatsverdächtig beendet. Als studienverlängernd werden ausschließlich der Auslandsaufenthalt, der Studienortwechsel oder interessante(s) Praktika/Sozialengagement akzeptiert. Eine Studiendauer über 12 Semester an einer Universität macht den Bewerber „ablageverdächtig“. Traditionelle Studienschwerpunkte wie Waldbau, Recht oder Forsteinrichtung könnten Ansatzpunkte liefern, um eine Überfüllung speziell des akademischen Studiums zu verhindern.

Ziel der forstlichen Ausbildung, und dies gilt in allen Ausbildungsstufen, muss die Erlangung von berufsgruppenspezifischen Mischqualifikationen sein, welche zur ganzheitlichen Problemerkennung und -lösung im Sinne des Spannungsfeldes ökonomische Dimension – soziale Dimension – ökologische Dimension befähigen.

## 5. Veränderungen in der forstlichen Hochschul- und Fachhochschulausbildung in der BRD

In den vergangenen fünf Jahren hat sich die forstliche Hochschul- wie auch die Fachhochschulausbildung in der BRD anerkennenswert fortentwickelt. Ausschlaggebend war zweifelsohne die sich stetig verschlechternde Situation für Absolventinnen und Absolventen der forstlichen Fakultäten am Arbeitsmarkt. Inhaltlich lassen sich die forstlichen Hochschulstudienreformen nach zwei Entwicklungsrichtungen differenzieren: Die vorwiegend hochschuldidaktische Studienreform (z.B. Freiburg) und die studieninhaltliche Reform (z.B. Göttingen). So beinhaltet die 1995 umgesetzte Studienreform der Forstwissenschaftlichen Fakultät in Freiburg die vollständige Aufgabe der traditionellen Vorlesungsstruktur, die einem Blockmodell mit vielfältigen hochschuldidaktisch orientierten Lehrformen weicht. Dem gegenüber führt die 1997 umgesetzte Studienreform der Fakultät für Forstwissenschaften in Göttingen fünf Studienschwerpunkte ein, die wie in Freiburg auf die Erschließung neuer

Berufsfelder abzielen. Allen Studienreformen gemeinsam ist die Einführung internationaler Studienabschlüsse (Bachelor, Master), die Berücksichtigung des European Credit Transfer System (ECTS) sowie das Anbieten von Aufbaustudiengängen.

Zur Reform der Forstfachhochschulen in Deutschland soll ein Blick auf die 1995 gebildete Fachhochschule Rottenburg – Hochschule für Forstwirtschaft – beispielhaft dienen. Auch hier bildet die Einrichtung von Vertiefungsfächern mit dem Ziel der besseren Erschließung neuer Berufsfelder den Schwerpunkt der Studienreform. Daneben wird eine Doppeldiplomierung (Bachelor of Science) angeboten und Sprachenkenntnisse im Rahmen des Studiums vermittelt.

Während die Forstfachhochschulqualifikation Dipl.-Forsting. (FH) in der BRD als berufsqualifizierend angesehen wird („nur“ einjähriger Vorbereitungsdienst), ist erst die zweijährige Laufbahnausbildung für den Dipl.-Forstwirt (Uni) de jure der berufsqualifizierende Abschluss (Forstassessor). Das Institut des Vorbereitungsdienstes des höheren Forstdienstes wird seit 1963 (Urteil des BVerwG) als Ausbildungsstätte im Sinne des Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz der BRD gesehen. Durch die in den 70er Jahren eingeführten Waldgesetze wurde diese Qualifikation weiter zementiert. Der Vorbereitungsdienst steht folglich grundsätzlich jedem Absolventen eines forstlichen Studienganges offen. Das damit verbundene Abgehen von einer bedarfsorientierten Ausbildung hin zu einer kapazitätsorientierten Ausbildung hat in der Vergangenheit zu einer erheblichen Aufstockung der Ausbildungskapazitäten (und der Ausbildungskosten) der Landesforstverwaltungen geführt, der kein tatsächlicher Bedarf gegenüberstand. Gegenwärtig bestehen Tendenzen in einigen Landesforstverwaltungen, die Laufbahnausbildung im höheren Forstdienst, aber auch im gehobenen Forstdienst normativ und inhaltlich einer eingehenden Prüfung hinsichtlich seiner Notwendigkeit zu unterziehen.

Ein Blick auf die Ausbildung des gehobenen nichttechnischen Dienstes in der Bundesverwaltung zeigt schließlich ebenfalls erhebliche Veränderungsbereitschaft in der Beamtenausbildung. Die jüngst verabschiedete Musterlaufbahn-, Ausbildungs- und Prüfungsordnung (LAPO) räumt der Vermittlung breit anwendbarer und zukunftsfähiger Schlüsselqualifikationen wie Kommunikation, soziale Kompetenz, Zusammenarbeit oder kritische Selbstreflexion weiten Raum ein.

## **6. Schlussfolgerungen**

Zurückgehend auf das Ausgangsthema „Forstliche Ausbildung zwischen Bewahrung und Innovationszwang“ zeigen die Ausführungen, dass die forstliche Ausbildung in der BRD in den vergangenen zehn Jahren einer Entwicklung unterworfen war und ist und diese mittig einzuordnen ist. Damit befindet sich die forstliche Ausbildung nach der Reform der 70er Jahre notwendigerweise in einer neuen ähnlich grundlegenden Reformphase. Gestützt wird diese Reformphase wesentlich durch die weitreichenden Überlegungen zur Fortentwicklung des öffentlichen Dienstes in der BRD selbst (Verwaltungsreform). Als Stichworte sollen hier „schlanke Verwaltung“, „New Public Management“, „Neues Steuerungsmodell“ oder „Konzernstadt“ ausreichen. In diesem Zusammenhang wird seitens der Verwaltungswissenschaftler der Begriff des Paradigmenwechsels herangezogen, der die Tiefe und Breite, insbesondere aber die nicht mehr gegebene Rückführbarkeit des Reformprozesses angemessen zum Ausdruck bringen soll. Dieser Paradigmenwechsel beschränkt sich nicht auf die staatliche Verwaltung der BRD, er ist im Gegenteil von hoher Internationalität (Christchurch, Tilburg etc.).

Eine grundlegende Reform der öffentlichen Verwaltung ist ohne eine Reform der Ausbildung nicht vorstellbar. Von besonderer Bedeutung ist hierbei in erster Linie die Ausbildung



des gehobenen Dienstes, der gerne als „Rückgrat“ der staatlichen Verwaltung bezeichnet wird. Auf diese Laufbahn kann allerdings eine derart grundlegende Verwaltungsreform konsequenterweise nicht beschränkt bleiben, zwangsläufig ist parallel über eine Reform der Ausbildung des höheren Dienstes nachzudenken. Die bisherige Verwaltungsreformbewegung hat dem Aspekt der Ausbildungsreform, trotz vielversprechender erster Maßnahmen, bisher zu wenig Beachtung geschenkt. So muss diese wichtige Aufgabe in einer zweiten Reformphase in Angriff genommen werden, soll der angestrebte Paradigmenwechsel eine Nachhaltigkeit erfahren. Die staatliche Verwaltung wird erst dann zur „lernenden Organisation“, wenn die öffentlichen Bediensteten zu „lernenden Mitarbeitern“ geworden sind.

Diesen Rahmenbedingungen ist selbstverständlich auch die forstliche Ausbildung unterworfen. Speziell die forstliche Ausbildung gerät darüber hinaus in einen weiteren Veränderungsdruck. Berufsbild und Berufsfeld haben sich in den vergangenen fünfzehn Jahren entscheidend gewandelt. Staatliche Beschäftigungsmonopole sind aufgebrochen, neue Branchen, insbesondere der Dienstleistungsbereich, bieten Freiberuflern immer mehr Betätigungsfeld, unterstützt durch die vielfältigen Privatisierungsmaßnahmen der öffentlichen Hand (Forsteinrichtung, EDV, GIS etc.), die zweifelsohne in Deutschland noch nicht vollständig abgeschlossen sind. Aber auch die traditionellen Berufsfelder in staatlichen Forstverwaltungen haben in den vergangenen Jahren eine Veränderung erfahren. Die individuellen Anforderungen an die forstlichen Führungskräfte haben sich beachtlich an das Anforderungsprofil der freien Wirtschaft angenähert: Neben der Fachkompetenz sind zukünftig Methoden- und Sozialkompetenz von entscheidender Bedeutung. Der Forstmann bzw. die Forstfrau als flexibler Ressourcenmanager ist nicht ein einfaches Schlagwort geblieben, sondern komplexe Realität geworden. So ist es beispielsweise kaum möglich, in der Thüringer Landesforstverwaltung ohne ausgeprägte Kommunikations- und Konfliktlösungskompetenz einen Ausbildungsplatz für das Referendariat zu erhalten oder eine Führungsposition in einem Betrieb längerfristig zu halten.

Diese neuen Anforderungen des Arbeitsmarktes wie auch potentieller Arbeitgeber wurden seitens der forstlichen Hochschulen und Fachhochschulen aufmerksam verfolgt. Organisatorische und inhaltliche Veränderungen waren die Folge, ohne damit das traditionelle Prinzip der Freiheit von Lehre und Forschung an diesen Einrichtungen aufzugeben. Aus Sicht der Thüringer Landesforstverwaltung werden diese „anderen“ Bewerber und ihr „neues Profil“, egal ob als Master- oder Diplomabschluss deklariert, mit aufmerksamem Interesse beobachtet und mit den eigenen Anforderungskriterien verglichen (Schloss-Schlüssel-Prinzip).

Mit großer Wahrscheinlichkeit wird sich in Reflektion dieser Veränderung die Thüringer Landesforstverwaltung in den nächsten Jahren mit der Reform der Ausbildung des gehobenen und höheren Forstdienstes beschäftigen. Das interne Ausbildungsmodell des „Revierförsters“, ein Ergebnis der Ausbildungsreform aus 1970, wird nur sehr schwierig in das beginnende 21. Jahrhundert zu transformieren sein. Angestrebt wird eine zügige Externalisierung dieser Einrichtung, um die Ausbildungsqualität zu verbessern. Grundsätzlich muss die Reform der Laufbahnausbildung innerhalb landes- und bundesgesetzlicher Rahmenbedingungen erfolgen.

Dies macht kurzfristige, reform-orientierte Eingriffe unmöglich. Möglich sind mittelfristig inhaltliche Änderungen, z. B. im Referendariat, etwa dergestalt, dass längere Hospitationen außerhalb der Landesforstverwaltung (vorzugsweise in privatwirtschaftlichen Einrichtungen) Berücksichtigung finden. Der völlige Verzicht auf eine Laufbahnausbildung ist ebenfalls zu diskutieren. Dieser ist allerdings eng mit der Frage des berufsqualifizierenden Forstabschlusses an Universitäten verknüpft sowie der Notwendigkeit des Beamtenstatus für „Förster“. Hierbei sind gegebenenfalls zukünftige Regelungen der EU dahingehend zu berücksichtigen, dass diese eher zu einer Lockerung (Wegfall?) der beamtenrechtlichen Rahmenbedingungen führen wird als zu deren Stärkung bzw. Ausweitung. Grundsätzlich wird ein Austausch forstlicher Fachkräfte innerhalb der EU eher sorglos beurteilt. Die Qualifikationswege für „Förster“ wichtiger europäischer Waldländer sind dem deutschen Ausbildungsmodell durchaus ähnlich (nunmehr auch Bachelor und Master) und unterstützen einen derartigen Austausch.

Mit der Studienreform ist zukünftig neben „Generalisten“ (Vertiefungsrichtung: Forstbetrieb und Waldnutzung), mit „spezialisierteren“ Dipl.-Forstwirten zu rechnen. Dies ermöglicht den Landesforstverwaltungen, Kosten für gegebenenfalls notwendige Qualifizierungsmaßnahmen einzusparen z.B. (GIS). Allerdings nur dann, wenn diese als Dipl.-Forstwirte (Uni) im Angestelltenverhältnis beschäftigt werden können. Aus Sicht der Thüringer Landesforstverwaltung schaffen die Studiengänge insofern neue und interessante Möglichkeiten in der Personalwirtschaft.

Abschließend sollen nunmehr die Eingangs gestellten Fragen beantwortet werden: Die traditionsreiche klassische Forstausbildung ist den aktuellen und zukünftigen Anforderungen nicht mehr gewachsen gewesen. Wesentliche Schlüsselqualifikationen sind nicht vermittelt worden, dafür wurde nicht unerheblich praxisfernes Wissen vermittelt. Die forstlichen Ausbildungsstätten haben gut daran getan, ein neues Ausbildungsprofil zu erstellen und die Studiengänge entsprechend fortzuentwickeln. Dies lässt hoffen, auch zukünftig fachlich interessanten forstlichen Nachwuchs werben zu können.

## 7. Literatur

- Sagl, W.** (1996): Verbesserung der Aus- und Weiterbildung. Österreichische Forstzeitung Nr. 8, S. 14–15.
- Spahl, H.** (1994): Forstliche Organisation und forstliche Ausbildung in Europa. BDF Aktuell Heft 12, S. 15–19 und Heft 3/95, S. 18–23.
- Leitner, G.** (1999): Qualifikationsanforderungen in Industrie und Wirtschaft. International Association of Agricultural Students, Heft 7.
- Leimbach, A.** (2000): Die Hürden für die Bewerber sind weiterhin hoch gelegt. VDI Nachrichten vom 14.07.2000.
- Brenner, S.** (2000): Vom Waldschütz zum Diplomingenieur und vom Holzknecht zum Forstwirtschaftsmeister. Forstliche Mitteilungen, Heft 1.
- Niethammer, D. et al.** (1999): Was ist los an den forstlichen Fakultäten? Neuerungen zum Wintersemester 1999/2000. Ausbildung und Beratung Heft 9.
- Tschupke, W.** (1998): FH Rottenburg mit neuem, eigenständigem Profil. AFZ/Der Wald Heft 18, S. 940–943.
- Bloetzer, G.** (1998): Hoheitsaufgaben – Definition und Organisation. IUFRO Europaforum Forstverwaltung 8.
- Schlessmann, H.** (1999): Umorganisation des forstlichen Vorbereitungsdienstes? Unveröffentlichtes Arbeitspapier FD Karlsruhe.
- Vollmer, G. R. und Steck, B.** (2000): Anforderungen an Manager öffentlicher Betriebe. Verwaltung-Organisation-Personal, Heft 1–2, S. 22–25.
- Schröbrock, I.** (2000): Sie fällt nicht vom Himmel. Moderne Ausbildung in Muster-LAPO. Behördenspiegel 36, Seite 19.

# Measures of personnel development taken by external advisors

*Andrea Teutenberg*

FBG-Consult • Neu Anspach, Deutschland

## **I. Introduction – definition of terms**

Organizations, no matter if enterprises or administrations, aiming at a long-term existence have to undergo a permanent learning-process and their members must never stop developing further. Therefore we call them learning organizations. Such an organization depends on learning members, learning staff-people who are ready and willing to develop to the same extent as the organization for which they work.

The subject of personnel development is human behaviour and its ability to change. Here, the focus lies on abilities, motivations, emotions, character traits, etc., which represent the complete system of personality. Therefore the intended aim of measures of personnel development is not the drilling of elementary motor and/or intellectual skills, which can be brought about relatively easily, but the whole personality of the human being working for an organization.

Personnel development has the aim to build and develop qualification potentials and personality features which enable a person to master professional, but also everyday situations. Among these qualification potentials are, amongst others, the ability to solve problems and conflicts, communication skills, self-controlled learning, leadership qualities, teamwork capacities and abilities which increase the so-called social competence and, at the same time and together with a methodological and professional competence, the employees' competence to act.

But personnel development is of little or no effect if it takes place without previously recording the requirements or, after measures have been completed, without sufficiently examining their effects.

## **II. The situation in the forest administration of Lower Saxony (FA LS)**

### **2.1 Initial situation**

Many organizational and structural changes – enlargement of forest districts and their

subordinate units, introduction of comprehensive work groups – have taken place and there are new target requirements of more cooperative leadership and more teamwork in all units of administration and on all levels of FA LS. As a result, a new qualification is required of the staff.

## **2.2 Interviews carried out by the Oppermann company**

Between 27.11. and 18.12.1996, the company Oppermann Consulting carried out interviews regarding the implementation of measures of organization and personnel development within the administrative reform. The following results were presented by the Oppermann company:

### **1. Self-dependence, diversity of tasks carried out by qualified forest workers**

The confidence the superiors put into the forest workers and their responsibility varies a lot. Most forest workers are dissatisfied with their opportunities to make decisions, with the responsibility they have and with their chances to bring in their expertise.

### **2. Communication**

When forest workers have to work in several forest districts at the same time, lack of coordination and bad information flow are regarded as the main problems. The information flow from the higher levels of the hierarchy to the lower ones is insufficient. The situation is aggravated by communication deficits.

### **3. Target conflicts**

Forest rangers have various demands and expectations. Conflicts which occur due to unclear targets are not analysed and solved, but are regulated by means of a decree.

### **4. Style of leadership**

The leadership style as it is experienced and practised differs a lot (difference between self-perception and perception by others). The supervision by the superior is very rarely perceived by forest workers as an opportunity to receive advice but as a means of control.

### **5. 'Lone wolf' mentality,**

Many staff members working at the forest administration of Lower Saxony believe that their colleagues are unfit for teamwork due to their distinctive 'lone wolf' mentality. When forest workers are employed in several forest districts, it is essential that forest rangers get in touch with their colleagues and come to an agreement.

## **2.3 Aims of the forest administration of Lower Saxony**

The aims of the forest administration of Lower Saxony included, amongst other things:

- improvement of communication, coordination and cooperation
- team-oriented work on all levels and
- cooperative style of leadership

The discrepancy between the interview results and the targets set brought about the decision to initiate measures of personnel development regarding leadership, cooperation, conflict management and teamwork to accompany the administrative reform. This job was assigned to the company Oppermann Consulting, which conceived a training course attuned to the requirements of the forest administration. The course included two seminar modules as well as a follow-up. The general aims of modules 1 ('Leadership, cooperation, conflict management') and 2 ('Teamwork-shop plus follow-up') were '*... the improvement of cooperation, of the information flow and of interpersonal relations ...*'. The seminars had the

aim to make the participants change their behaviour with regard to their leadership style and their abilities to solve problems and to cooperate.

The Institute of Forest Politics at Göttingen University had the task to analyse the training concept with regard to its contents and aims and its effect upon the participants' behaviour. This was done in cooperation with *FBG-Consult* of Neu Anspach by means of interviews before and after the measure had taken place.

### **III. Implementation of the analysis**

#### **3.1 Questionnaire statistics**

A total of 317 staff members at the forest administration of Lower Saxony were questioned, 151 of whom had already attended the training course. 111 of the 317 staff members questioned had executive functions.

The statistical evaluation revealed that the average age of those questioned ranged between 30 and 50. The vast majority was male and had been working at the same forest district for more than 5 years. 40% of the questionnaires came from forest rangers.

#### **3.2 Centre of the analysis**

The participants' leadership behaviour was to be the centre of the analysis. Leadership behaviour is determined by

- the person who leads
- his or her personal attitudes and opinions
- his or her knowledge (of the 'leadership' theme)
- the leadership situation itself

Due to this complexity of 'leadership', it was necessary to record, apart from the leadership behaviour itself, other variables relevant for leadership such as knowledge (know-how), the personal attitude towards leadership behaviour and the atmosphere at the forest office (see Diagram 1). In order to avoid distorted perceptions, superiors described themselves (subjective self-description) and were, in addition, assessed by their staff from their point of view (objective description from below).

#### **3.3 Indirect assessment of leadership behaviour<sup>1</sup>**

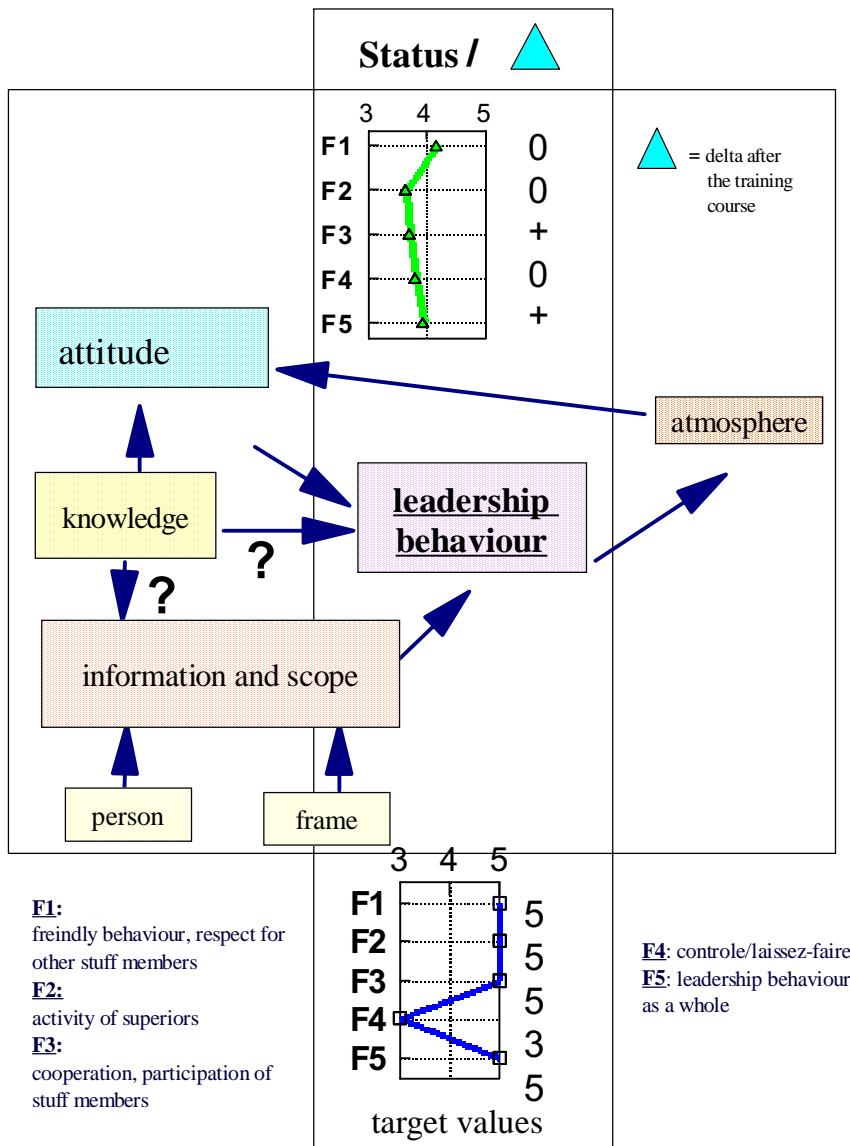
In view of the complexity of leadership behaviour, a simple evaluation 'good - bad' is insufficient for describing it. For this reason – and as direct questions like "How good is your leadership behaviour?" will rarely receive an honest answer – the leadership behaviour of those questioned who had leading functions was assessed indirectly (see also Figure 1). This was done by many individual questions, so-called items, on a questionnaire. The answers given to them allow conclusions upon certain aspects of a person's leadership behaviour. For the intended comparison 'before and after the training course' the following aspects of cooperative leadership behaviour were taken into account – on the basis of the assumption that those questioned were willing to lead in a cooperative style:

---

<sup>1</sup> Unfortunately, a direct comparison of the questioning with the results of the M.B.T.I. was not possible.

1. friendly behaviour towards and respect for staff members by their superior (F1)
2. contagious momentum of the superior (F2)
3. the superior enables his or her staff members to cooperate and participate (F3)
4. distinction between a too rigid control and a so-called laissez-faire behaviour (F4)
5. assessment of leadership behaviour as a whole (F5)

### Personnel development by external advisor



**Figure 1.** Effects of the training cours upon the leadership behaviour

## IV. Results of the examination of the leadership behaviour

### 4.1 Leadership behaviour

The status of the leadership behaviour before the training course is presented in Figure 1 (above). The target values for individual aspects of leadership behaviour are shown in Diagram 1 (below). The comparison between the status and the target values (Diagram 1, below) reveals that, for areas F1, F2, F3 and F5, the leadership behaviour is appropriately described (values > 3). Only the superiors' controlling behaviour shows a tendency towards 'too little control'.

Measurable positive changes could be observed with regard to the leadership aspects 'cooperation and participation' and for the assessment of the leadership behaviour as a whole, which corresponds to learning targets of the training course '*... the improvement of cooperation, of the information flow and of interpersonal relations ...*'. Now it was of interest if these positive change of leadership behaviour was brought about by a better self-description or by a better description of superiors by their staff members from below. Here it became obvious that superiors had described themselves better regarding the leadership aspect 'cooperation and participation' than their staff members had described them (Figure 2).

In order to control the positive developments, staff members were asked several subjective questions regarding their superiors' behaviour. The evaluation showed that 25% to 50% of the staff members questioned were able to see positive changes in their superiors' behaviour, especially with regard to communicative aspects, their participation and the information flow. The positive changes of leadership behaviour which were described can be regarded as a direct result of this. The relatively small changes of behaviour in the area of conflict management confirm the deficits of the training course with regard to conflict management and the ability to solve problems. This had already been criticised in the questionnaires by those questioned.

Accordingly, some of the global aims of the training course (see chapter 2.3) were reached and impulses were given to affective learning targets (learning targets which go beyond the acquisition of purely factual knowledge and are intended, for example, to bring about changes of behaviour) such as 'becoming attentive/paying attention' and 'reacting'. Especially the latter require further training in order to consolidate the effects achieved.

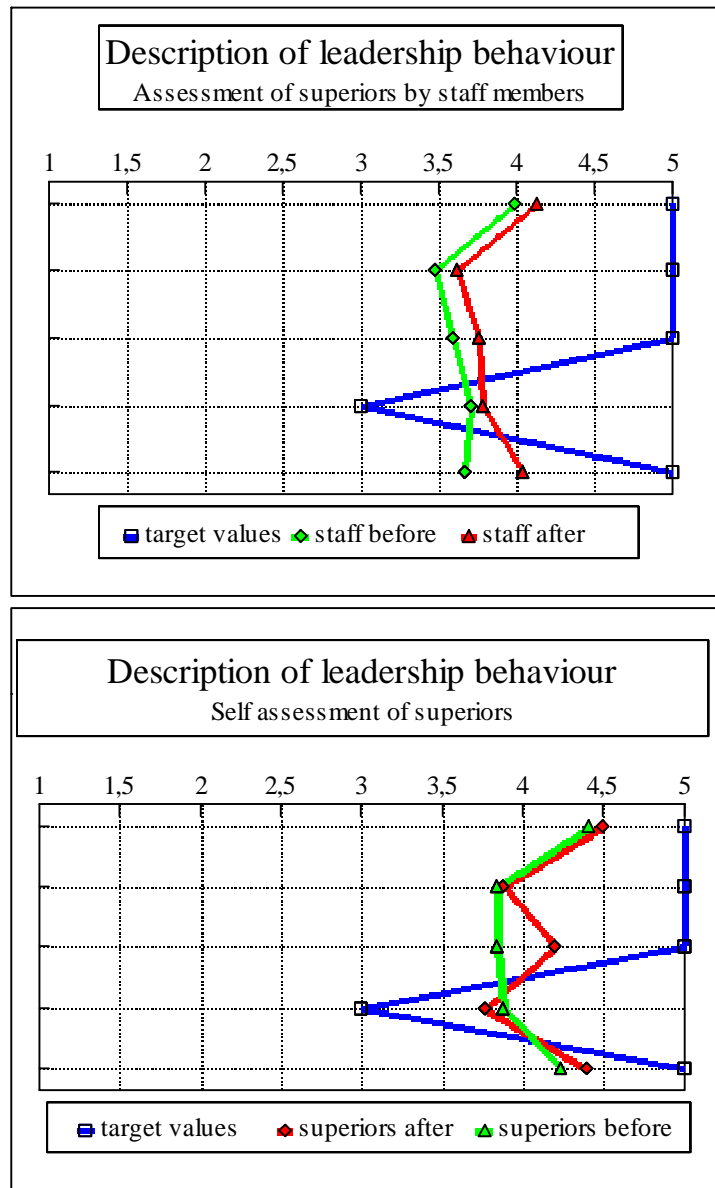
### 4.2 Attitude towards a cooperative leadership behaviour

Module 1 of the training course was to bring about changes with regard to leadership and cooperation. Therefore, the attitude towards a cooperative leadership as a variable relevant for both behaviour and leadership was recorded in a further stage – again indirectly. These were the questions asked to both superiors and staff members, the answers to which were later analysed:

1. their attitude towards a cooperative leadership
2. their attitude towards the necessary scope and the intensity to which staff members should be informed<sup>2</sup>
3. their attitude towards the learnability of leadership abilities and the desirability of personal initiative

As a general result, those questioned had a positive attitude towards a cooperative and information-centered leadership. Leadership skills and abilities are, to a certain degree,

<sup>2</sup> Extensive information and sufficient scope are two of the basic prerequisites for the realization of a cooperative leadership behaviour.



**Figure 2.** Description of leadership behaviour: Comparison of the assessment of superiors and staff members before and after the training course.

regarded as ‘learnable’ by both superiors and staff members. The evaluation of the results ‘before the training course’ and ‘after the training course’, during which no distinction was made between staff members and superiors in the first stage, showed no changes of personal attitudes with regard to the three aspects questioned. However, the distinction between superiors and staff members revealed a considerable difference of attitudes towards the scope desired or, respectively, tolerated and towards the intensity of the information flow or of working instructions passed on from superiors to staff members. This difference of attitudes towards an information-centered leadership was additionally increased by the participation of superiors and staff members with a leading function in module 1 ‘Leadership, cooperation



and conflict management”. There, intensive work was done with the results of M.B.T.I. (Meysr-Briggs type indicator). Those who took part in module 1 and had therefore the opportunity to experience M.B.T.I. showed positive changes regarding their attitudes towards ‘desired or tolerated scope and intensity of information flow’. This development corresponds with the changes of leadership behaviour regarding the improved participation of staff members (chapter 4.1).

Here it becomes obvious that superiors and staff members are in a communication dilemma, the solution of which can only be brought about by the communication between superiors and staff members. Since leadership becomes manifest as the communication between superiors and staff members, it is eventually the type of communication which characterizes the mutual relations. Successful communication is not only a question of communication techniques but also of the personal attitude towards the dialogue partner. As a consequence of this result, even staff members without direct leading functions should participate in module 1 and experience M.B.T.I.

**4.3 Factual knowledge as a variable relevant for leadership**

Knowledge on the theme of ‘leadership’ is, in itself, not relevant for behaviour. Still, changing one’s behaviour requires conscious processes, which can only be triggered off by the acquisition of factual knowledge on a certain subject matter. Therefore, knowledge and insight are, as impulses, the prerequisites for most changes of behaviour.

In the training courses and in the written materials (especially in module 1), theoretical knowledge on the subject of ‘leadership’ was imparted to the participants. After the course, 38% of the participants were able to answer the questions put to them correctly as long as the memories of the training course were still fresh. After 6 to 12 months had passed, only 16 % were able to give correct answers. This deterioration is typical and indicates the necessity of ‘refreshment’.

**4.4 Atmosphere in the forest enterprise**

In the forest enterprises included in the questioning, the atmosphere was, in general, assessed positively (Figure 3). Still, it must not be ignored that 15% of those questioned were dissatisfied or, respectively, very dissatisfied with the atmosphere at work. In general, superiors rate the atmosphere as more positive than staff members. This difference was even increased after the superiors had participated in module 1. While satisfaction with the atmosphere at the forest office increases after superiors have attended the first part of the training course, it declines for staff members who were not meant to to take part in it. Here, too, the key function of the module ‘Leadership, cooperation, conflict management’ becomes apparent.

	all those questioned	superiors	staff members	trained	untrained
before					
after	+	+	-		
<b>Figure 3</b>	<b>Development of the atmosphere in the forest enterprise</b>				
Key :  = 1 up to 2,  = 2 up to 3,  = 3 up to 4,  = > 4					

#### 4.5 Assessment of the training course by the participants

The acceptance of the whole training course (modules 1 and 2, including the follow-up meeting) is, on average, good to satisfactory but declines from module 1 to module 2. It is striking that all participants desire the improvement of practice-related aspects.

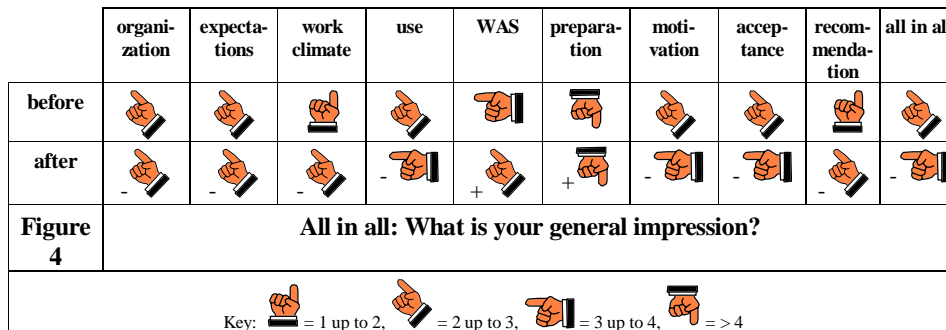
The distinction between those who had taken part in all stages of the training course ('trained' ones) and those who had only attended module 2 and the follow-up meeting ('untrained' ones) showed that the latter were, on average, up to a whole mark more dissatisfied with the contents, the methods and the materials of the training course.

The marks given to the coaches by all participants were, on average, good. The general impression was marked good to satisfactory while participants regarded their preparation by the forest administration as just sufficient to inadequate.

Apart from pointing out the practical relevance of such training courses, the participants' personal attitudes are decisive factors for the success of the training. In general, the staff members of the forest administration of Lower Saxony (FA LS) had a positive, open attitude towards behavioural training, which became even more positive and open after the training courses. The majority of them regarded behavioural training as 'necessary to urgently necessary'.

There are striking differences between superiors and staff members and between 'trained' and 'untrained' participants. The attitude towards behavioural training shown by superiors and participants of module 1 is by half a mark to a whole mark more positive and open.

A final evaluation of three stages of the training course revealed a high acceptance of the individual stages of the training (Figure 4).



#### V. Evaluation of the training concept

Methods of further education are most effective if measures stretch out over a longer period of time and are oriented on a learning theory. They should be supplemented by practical phases or trainings in between. A practical transfer, i. e. the actual change of attitude and behaviour as well as the stabilization of what has been learnt can be best achieved if there are supporting everyday experiences. This has been observed in the concept in question, which consists of two separate modules and a concluding follow-up, all of which take place at different times.

It is of crucial importance for the consolidation of the effects achieved that there are influencing factors which determine efficiency and benefit. Here, the duration of the effect is

especially important. It can be increased and stabilized by means of suitable measures in the preparation and later evaluation. Suitable measures for a stabilization and extension of effects are, on the one hand, a better preparation of the participants and, on the other hand, measures of transfer after the training course. For this purpose, coaches of further education could be employed and further follow-up training courses and later evaluation meetings could take place; a coaching could be organized for participants, who could also keep transfer checklists. Further measures supporting a transfer should also be considered in a working group within the forest enterprise.

With regard to their contents, the training courses are well organized, well structured and moderated. They provide suitable impulses, which enable the participants to deal with themselves and, as a result, to develop personally. In order to increase both the acceptance and the effect upon the participants, it is suggested to modify the contents of the course materials so that they get a closer practical reference. A greater number of practical tips of how to put the suggestions into practice in everyday working life would be desirable.

Even though the theme of conflict management is mentioned as a target in module 1, it is only marginally touched within M.B.T.I., which was, at that, only accessible to a selected group of leading members of the forest administration. Conversation techniques and methods of conflict solving were insufficiently dealt with and were mentioned even more rarely in module 2 / follow-up. Here, working with a partner or role plays with a group or individual feedback and/or video analyses are advisable. The greatest chance to modify behaviour is created when we learn how our behaviour affects our social environment. In this way, a combination of experiences made during M.B.T.I. regarding understanding, communicative behaviour and leadership preferences would be possible.

Since the majority of those participating in module 1 were more satisfied with the whole training course, regarded the working climate as more positive and showed a more positive attitude towards individual aspects of leadership behaviour such as information and scope, cooperation and participation compared to 'untrained' participants, it should be considered if staff members without leading functions should also have access to M.B.T.I.

Finally, the advancement of a systematic transfer to everyday working life begins with the elimination of negative influences of the professional environment such as working atmosphere, lack of time, organizational conditions, etc. Here, it is up to the client to create space for development and scope for decisions for the participants of the training course on personnel development. In this way, they will be able to reflect, put into practice, develop and pass on what they have learnt. On the other hand, there are the superiors who have the chance to put the suggestions into practice in everyday working life and can therefore assume the function of important multipliers.

Still, the course can only be regarded as an impetus regarding personnel development in the FA LS. Changing affective features of personality such as attitudes and opinions, which, again, bring about changes of leadership behaviour, is a slow process, takes a lot of time and requires continuous training. Further measures which include specially designed teaching contents and are combined with specific coaching in everyday working life seem to be necessary for achieving lasting effects.

## VI. References

- Bents, R.; Blank, R. (1997):** M.B.T.I. – Eine dynamische Persönlichkeitstypologie, 2. Aufl., Claudius, München
- Sonntag, K. (1998):** Personalentwicklung in Organisationen, 2. Aufl., Hogrefe, Göttingen
- Teutenberg-Raupach, A. (1995):** Führung und Arbeitszufriedenheit im Großwaldbesitz – eine Umfrageanalyse, Cuvillier, Göttingen
- Teutenberg, A. (2001):** 'Evaluation einer Personalentwicklungsmaßnahme in der Niedersächsischen Landesforstverwaltung', Vortragssammlung der Betriebswirtschaftlichen Seminare 15.1.–15.3.2001 der Niedersächsischen Landesforstverwaltung
- Voß, B. (1996):** Kommunikations- und Verhaltenstrainings, 2. Aufl., Verlag für angewandte Psychologie, Göttingen

# Landesforstkorps und Forstarbeiter in Südtirol

*Paul Profanter und Florian Blaas*

Abteilung Forstwirtschaft Südtirol • Bozen, Italien

## Abstracts

Das Landesforstkorps in Südtirol umfasst jene Beamte des Landesforstdienstes, die im Unterschied zum übrigen Verwaltungspersonal auch Polizeibefugnisse haben. Es ist aus dem Regionalforstkorps (1948–1972) und dieses aus dem Staatsforstkorps hervorgegangen. Das Landesforstkorps ist hierarchisch in Dienststellen geordnet und territorial über alle Gemeinden Südtirols verteilt. Seine institutionellen Aufgaben umfassen sämtliche technische Aufgaben im Rahmen der Forstwirtschaft, Polizeiaufgaben bezüglich der Landesgesetze und anderen Bereichen der Forstwirtschaft, des Natur- und Umweltschutzes, der Beratung, Betreuung und Öffentlichkeits- sowie Verwaltungsarbeit. Die Zentrale in Bozen schafft die Rahmenbedingungen, damit die Forstinspektorate und Stationen in der sog. Peripherie operativ tätig werden können. Der Abteilungsdirektion, den untergeordneten Ämtern und dem Landesbetrieb für Forst- und Domänenverwaltung sind spezifische Aufgaben zugeordnet. Das Forstpersonal teilt sich in Forstwachen, Förster, Forstinspektoren und Forsträte. Bei der Besetzung freier Stellen der Landesverwaltung erfolgt die Vergabe zu 3/4 an Bewerber aus der deutschen Sprachgruppe, zu 1/4 aus der italienischen und darunter zu 5% aus der ladinischen. Zugelassen sind interne und externe Bewerber, soweit sie bestimmte Zugangsvoraussetzungen erfüllen. Bereits angestelltem Personal stehen sämtliche vorhandenen externen und internen Weiterbildungsangebote offen. Die Verwaltungsreformen der 90er Jahre brachten vielfältige Veränderungen mit sich. Ein bedeutender Schritt war die Einführung von Berufsbildern 1995 und die Auflösung der juristischen und ökonomischen Anlehnung des neuen Landesforstkorps an das alte Landes- und Staatsforstkorps. Das neue Landesforstkorps erhält nun die gleiche juristische und ökonomische Behandlung wie alle übrigen Landesbediensteten. Von den Veränderungen betroffen waren zudem Arbeitsrecht, Dienstordnung, Verwaltungsrecht (es wurde erstmals kodifiziert) und Personalrecht, die Einführung leistungsgebundener Lohnelemente und der Gemeinkosten-Wert-Analyse sowie die Vorgabe, auf allen Ebenen mit Zielen zu führen. Gleichzeitig wurde der Personalstand deutlich verjüngt und es wurde intensiv auf eine transparente Personalpolitik hingearbeitet.

## State forest corps and forest workers in South Tyrol

The state forest corps of South Tyrol comprises those civil servants employed in the forest service who, in contrast to other administrative staff, have been given police authority. Its origins are to be found in the regional forest corps (1948–1972), which, again, has its roots in the national forest corps. The state forest corps is, hierarchically, subdivided into bureaus, which can be found all over South Tyrol. Its institutional tasks comprise all technical tasks required in forestry, police tasks with regard to regional laws and other areas of forestry, of nature and environment protection, of counselling, supervision and of public relations and administrative work. The main office in Bozen provides the prerequisites so that rural forest inspectorates and stations can operate. The head office for the branches, the subordinate authorities as well as the state enterprise for forest and demesne administration hold specific tasks. The forestry staff can be divided into forest guards, foresters, forest inspectors and senior officials.  $\frac{3}{4}$  of the jobs in the forest administration are given to German-speaking applicants,  $\frac{1}{4}$  are to be occupied by people speaking Italian as their mother tongue, 5% of which are to be Ladinian. Both external and internal applicants are considered provided they meet certain admission requirements. All existing external and internal offers of further qualification are also open to staff already working in the administration. The administrative reform of the 90s brought about manifold changes. An important step was the introduction of occupational images in 1995 and the fact that the new state forest corps was made both legally and economically independent from the old state and national forest corps. Now, the new state forest corps is regarded as legally and economically equal to other civil servants. Besides, the change also applied to labour legislation, official regulations, administrative law (it was codified for the first time) and personnel law. Further changes concerned the introduction of performance-related wage elements and of the overhead value analysis as well as the requirement of target-oriented personnel management on all levels. At the same time, the average age of the staff went down considerably and a more transparent personnel policy became an important aim.

### 1. Das Landesforstkorps

#### 1.1 Definition und geschichtlicher Abriss des Landesforstkorps

Das Landesforstkorps (landesweit 320 Stellen) umfasst jene Beamten des Landesforstdienstes, welche im Unterschied zum übrigen Verwaltungspersonal (112 Stellen) auch Polizeibefugnisse haben.

Das Landesforstkorps ist – eng verbunden mit der Geschichte Italiens im 19. und 20. Jahrhundert – aus dem Regionalforstkorps und dieses seinerseits aus dem Staatsforstkorps hervorgegangen:

- 01.12.1833** wird als Geburtstag des Forstkorps gefeiert (Gründung des Forstkorps in Piemont, wurde staatsweit übernommen, da Piemont bei der Einigung Italiens 1860-70 treibende Kraft war).
- 1910–1926** **königliches Forstkorps.**
- 1926–1943** “**Forstmiliz**” unter faschistischer Ära.
- 1948** Mit Notverordnung vom 12.03. wird das **Staatsforstkorps** gegründet, aber mit Gesetz vom 26.02. wird zeitgleich die Zuständigkeit im Bereich Forstwirtschaft auf die Region übertragen: das in der Region bedienstete Personal des Staats-forstkorps wird zur Region “abgeordnet”.

- 1948–1972** **Regionalforstkorps**; mit dem 2. Autonomiestatut vom 31.08.1972 wird die Zuständigkeit im Bereich Forstwirtschaft auf die beiden autonomen Provinzen Bozen und Trient übertragen.
- seit 1973** Mit Landesgesetz vom 07.09. wird das **Landesforstkorps** ins Leben gerufen. Das in der Provinz bedienstete Personal des Regionalforstkorps wird zur Provinz “abgeordnet” und 1977 in die Landesstellenpläne überführt.
- 1995** Mit Landesgesetz vom 10.08. wird bestimmt, dass ab 1996 die juristische und ökonomische Behandlung des Landesforstkorps nicht mehr an jene des Staatsforstkorps angelehnt bleibt, sondern mit Kollektivvertrag festgelegt werden muss.
- 1997** Am 01.06. tritt der Kollektivvertrag in Kraft, der auch vorsieht, dass die Forsträte (= Forstakademiker) sowie die Waldaufseher (waren 1978 von den Gemeinden auf das Land übergegangen) zum **neuen Landesforstkorps** gehören und letztere nach Bestehen einer Eignungsprüfung höhergestuft werden können.
- ab 1999** Das neue Landesforstkorps hat sich konsolidiert, ist einheitlich eingekleidet und ausgerüstet und wird einheitlich aus- und weitergebildet.

**Gesetzliche Grundlagen:** Gründung Staatsforstkorps (Notverordnung vom 12. März 1948, Nr. 804), Durchführungsverordnung zum Autonomiestatut der Region Trentino-Südtirol (Gesetz vom 26. Februar 1948, Nr. 5), Regionalgesetz vom 7. September 1958, Nr. 23, Zweites Autonomiestatut (Dekret des Präsidenten der Republik vom 31. August 1972, Nr. 670), Landesgesetz vom 7. September 1973, Nr. 33, Landesgesetz vom 24. März 1977, Nr. 11, Reform der Personalordnung und Privatisierung (Landesgesetz vom 10. August 1995, Nr. 16), Forstgesetz (Landesgesetz vom 21. Oktober 1996, Nr. 21), Bereichsabkommen für das Landespersonal vom 8. Mai 1997.

## 1.2 Das Landesforstkorps heute

### 1.2.1 Struktur

Das Landesforstkorps (personalmäßig 67% der Landesabteilung Forstwirtschaft; Abteilung = Forstbehörde = Landesforstdienst) ist derzeit in **67 Dienststellen hierarchisch** organisiert und **territorial** über alle 116 Gemeinden Südtirols verteilt:

1 Abteilungsdirektion, 3 Zentralämter und die Koordinierungsstelle Bergwirtschaft im Landhaus VI (“*Zentrale*”) sowie der Landesbetrieb für Forst- und Domänenverwaltung in Bozen und in der “*Peripherie*” 8 Forstinspektorate (mit „Direktoren“ als obere Führungsebene), 39 Forststationen der Forstinspektorate, 4 Forststationen des Landesbetriebes für Forst- und Domänenverwaltung, 4 Aufsichtsstationen im Gebiet der autonomen Provinz Bozen und des Nationalparks Stilfserjoch (mit „Stationsleitern“ als untere Führungsebene) und 6 Dienststellen für Jagd- und Fischereiaufsicht.

**Gesetzliche Grundlagen:** Forstgesetz (Landesgesetz vom 21. Oktober 1996, Nr. 21).

### 1.2.2 Aufgaben und Zuständigkeiten

Das Forstpersonal in Südtirol ist gleichzeitig **Techniker, Aufsichtsorgan, Berater** und **Verwalter**, denn die “institutionellen Aufgaben” des Landesforstkorps umfassen:

- a) die technischen Aufgaben und Bewirtschaftungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Forstwirtschaft im engeren Sinne einschließlich der Arbeiten in eigener Regie,

- b) die Polizeiaufgaben bezüglich der Gesetze des Landes (derzeit 18 verschiedene) und des Staates in den Bereichen Forstwirtschaft, Naturschutz, Umweltschutz, Wasserwirtschaft u.a.,
- c) die Beratung, Betreuung und Öffentlichkeitsarbeit – die Aufgaben a) bis c) werden in der Kosten-Leistungs-Rechnung (= KLR) als Leistungen geführt – sowie
- d) sonstige Verwaltungsarbeit (dabei werden Organisation und Führung laut KLR nicht als Leistungen anerkannt).

Das Landesforstkorps als "Rechtsnachfolger" des Staatsforstkorps hat – beschränkt auf Südtirol und den eigenen Zuständigkeitsbereich und die Dienstzeit – dieselben **Befugnisse der Gerichts- und Sicherheitspolizei** wie die übrigen vier Polizeikorps in Italien (Staatspolizei, Carabinieri, Finanzpolizei und Gefängniswärter).

Naturgemäß ergeben sich unterschiedliche Schwerpunkte in den Aufgaben „Zentrale“ im Jahre 1999 waren dort insgesamt 104 Personenjahre (= PJ) tätig und der „Peripherie“ (277 PJ). In **Bozen** sollen die **Rahmenbedingungen** geschaffen werden, damit die **Forstinspektorate** und Stationen flächendeckend **operativ** tätig werden können. Demgemäß ist in den Bozener Ämtern der Anteil des Verwaltungspersonals im Verhältnis zum Forstpersonal hoch (von 1:1 bis 3:1), während den Stationen nur Forstpersonal zugeteilt ist.

Schwerpunktmäßig besorgt die **Abteilungsdirektion** die allgemeine Koordinierung und Ausrichtung der Forstpolitik, die Personalpolitik und die Verwaltung der Landes-, Staats- und EU-Beiträge im **Bereich Bergwirtschaft**, das **Amt für Forstverwaltung** die Aus- und Weiterbildung sowie Ausstattung des Forstpersonals, die Bearbeitung der einschlägigen Verwaltungsstrafen sowie die Waldschadensforschung, das **Amt für Forstplanung** die forstliche Programmierung und Rahmenplanung, das forstliche Informationssystem und verschiedene Beratungen, das **Amt für Jagd und Fischerei** die Gewässerpflege und Fischhege sowie den Jagdschutz und die Fischereiaufsicht und der **Landesbetrieb für Forst- und Domänenverwaltung** die Bewirtschaftung der landeseigenen Wälder (ca. 1% der Waldfläche Südtirols) samt Sägewerk sowie die Führung der Wildschutzgebiete und mehrere Forschungsprojekte.

In den **8 Forstinspektoren** samt 39 Forststationen (insgesamt 70% der PJ des gesamten Forstdienstes von 393 PJ) wurden im Jahre 1999 folgende Aufgaben erledigt (Prozentsätze des Zeitaufwandes in PJ):

- a) technische Aufgaben (39%): Behandlung der Wälder und Almen (19%) sowie Planung, Projektierung (6%) und Durchführung der forstlichen Arbeiten in Regie (14%);
- b) Polizeiaufgaben (27%): Ausstellung von Gutachten, Bewilligungen und Ermächtigungen (11%) sowie Aufsicht und Kontrolle (16%);
- c) Beratung, Betreuung und Öffentlichkeitsarbeit (3%): Einzel- und Gruppengespräche mit den Bürgern, Vortragstätigkeit, Abhaltung der Baumfeste, journalistische Tätigkeiten, Betreuung von Diplomanden, Führung von Fachexkursionen, Versammlungen, Forsttag-satzungen;
- d) sonstige Verwaltungsarbeit (31%): Erhebungen, Karteien, Statistiken, Begleitungen anderer Landesämter (7%), Bearbeitung von Beiträgen und Prämien (4%) sowie Organisation und Führung (20%).

**Gesetzliche Grundlagen:** Bereichsabkommen für das Landespersonal vom 8. Mai 1997, Italienische Strafprozessordnung, Forstgesetz (Landesgesetz vom 21. Oktober 1996, Nr. 21), Ämterordnung (Landesgesetz vom 23. April 1992, Nr. 10).



### 1.2.3 Forstpersonal

Dem Landesforstkorps gehört das in folgende vier **Berufsbilder** eingestufte Personal an:

- a) Berufsbild Forstwache (4 Ränge) in der 5. Funktionsebene (derzeit 185 Stellen, davon 160 besetzt),
- b) Berufsbild Förster (3 Ränge) in der 6. Funktionsebene (derzeit 44 Stellen, davon 42 besetzt),
- c) Berufsbild Forstinspektor (4 Ränge) in der 7. Funktionsebene (derzeit 55 Stellen, davon 51 besetzt),
- d) Berufsbild Forstrat (4 Ränge) in der 9. Funktionsebene (derzeit 36 Stellen, davon 34 besetzt).

Die **nachhaltige Verteilung** im Landesforstdienst soll folgendermaßen sein: auf Landesebene maximal 40 Stellen mit Forsträten, von den übrigen 280 Stellen mindestens 50% Forstwachen und bei den übrigen Stellen nicht weniger Förster als Forstinspektoren. Die Anfangsgehälter der 4 Funktionsebenen verhalten sich wie 1,53 : 1,19 : 1,07 : 1,00. Die Forstwachen, Förster und Forstinspektoren tragen eine Uniform mit Rangabzeichen.

Den **Stationen** ist nur Forstpersonal der unteren 3 Funktionsebenen zugeteilt, den **Direktionen** der „Zentrale“ und „Peripherie“ Forsträte (i.d.R. mindestens jeweils 2, davon 50% insgesamt in der „Zentrale“) und vereinzelt anderes Forstpersonal (3 Förster und 4 Forstinspektoren). Der Abteilungsdirektor und die 12 Amtsdirektoren sind kraft Forstgesetz allesamt Forsträte, bis auf 1 Ausnahme auch die Stellvertreter. Von den derzeit 287 besetzten Stellen entfallen 91% auf die „Peripherie“, insgesamt 6 Bedienstete (2%) sind Frauen.

**Gesetzliche Grundlagen:** Forstgesetz (Landesgesetz vom 21. Oktober 1996, Nr. 21), Bereichsabkommen für das Landespersonal vom 8. Mai 1997.

#### 1.2.3.1 Zugangsvoraussetzungen, Ausbildung und Karrieremöglichkeiten

Grundsätzlich erfolgt die Besetzung aller freien Stellen der Landesverwaltung nach Maßgabe des ethnischen Proporz (ca.  $\frac{3}{4}$  der Stellen sind der deutschen Sprachgruppe vorbehalten,  $\frac{1}{4}$  der italienischen, 5% der ladinischen) durch **öffentliche Wettbewerbe**. Daran können sich externe und interne Bewerber beteiligen (letztere gehören bereits der Landesverwaltung an). Für die Berufsbilder der 6. und 7. Funktionsebene ist im Rahmen der „vertikalen Mobilität“ ein interner Aufstieg möglich, indem die berufliche Erfahrung von je 4 Jahren den vorgeschriebenen Studientitel über beide Stufen ersetzt.

**Zugangsvoraussetzungen** sind: die italienische Staatsbürgerschaft, Altersgrenzen (z.B. 18–28 Jahre für Forstwachen), die psychische und körperliche Eignung (entfällt bei internem Aufstieg), reguläre Position bezüglich Militärdienst sowie die Bereitschaft, Waffen zu tragen, ein gestufter Nachweis für die Beherrschung der deutschen und italienischen Sprache und der jeweilige Studientitel (entfällt bei internem Aufstieg):

- 5. Funktionsebene:** Mittelschule sowie Lehrabschlusszeugnis als Tischler, Zimmermann, Sägewerker oder Gärtner oder eine dreijährige Oberschule bzw. der Abschluss einer 3. Oberschulklasse;
- 6. Funktionsebene:** Maturadiplom einer fünfjährigen technischen Oberschule für Landwirtschaft;
- 7. Funktionsebene:** Diplom einer mindestens zweijährigen Ausbildung im Forstbereich an Hochschulen und mindestens einjährige praktische forstliche Erfahrung;
- 9. Funktionsebene:** Studium der Land- oder Forstwirtschaft sowie Staatsprüfung. Das Studium erfolgt an der Universität für Bodenkultur in Wien (60% der Forsträte in Dienst) oder in Italien, vorzugsweise in Padua.

Für die unteren 3 Funktionsebenen müssen die Bewerber einen praxisbezogenen fünf- bis dreimonatigen **Ausbildungslehrgang** ablegen, der vom Forstdienst organisiert und in den Wintermonaten großteils selbst durchgeführt wird. Dabei nimmt mit steigender Funktionsebene der Anteil der technischen Fächer zu Gunsten von Fächern wie Organisation, Kommunikation und Führung ab, während die juristischen Fächer annähernd gleichbleiben. Nach Bestehen der Abschlussprüfung erhalten die Abschlussbesten einen unbefristeten Arbeitsvertrag, wobei eine Probezeit von 6 Monaten vorgeschrieben ist.

**Gesetzliche Grundlagen:** Verordnung über die Berufsbilder (Dekret des Landeshauptmanns vom 01. Juni 1995, Nr. 26), Bereichsabkommen für das Landespersonal vom 8. Mai 1997.

### 1.2.3.2 Weiterbildung und Personalentwicklung

Das Forstpersonal kann externe, interne und abteilungsspezifische forstliche Weiterbildungsangebote wahrnehmen.

Die **externe Weiterbildung** umfasst den Besuch von Kursen, Seminaren, Kongressen und Tagungen, die von anderen Institutionen im In- und Ausland durchgeführt werden und an denen das Personal auf Antrag des jeweiligen Vorgesetzten teilnehmen kann (als verpflichtende Teilnahme mit vollem Kostenersatz oder bezahlter Sonderurlaub oder unbezahlter Sonderurlaub ohne Kostenersatz).

Die **interne Weiterbildung** (das Programm wird jährlich von der Landesregierung genehmigt) ist für das Personal frei und unentgeltlich zugänglich. Die Anmeldung, welche vom Vorgesetzten gegengezeichnet wird, verpflichtet zur durchgehenden Teilnahme an den Kursen.

Die **abteilungsinterne forstliche Weiterbildung** wird – in Absprache mit der Landesabteilung Personal – über das Amt für Forstverwaltung finanziert und abgewickelt und beinhaltet meistens spezifisch technische oder rechtliche Themen. Für solche Veranstaltungen besteht Teilnahmepflicht für das gesamte oder einen ausgewählten Teil des Forstpersonals (z.B. die Rolle der Forstbehörde beim Gewässerschutz, Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft, forstliche Fachgesetze, der Umgang mit der Motorsäge, neue Holzhandelsgebräuche, optimale Verwertung des Holzes u.a.).

**Gesetzliche Grundlagen:** Personalordnung (Landesgesetz vom 21. Mai 1981, Nr. 11), Forstgesetz (Landesgesetz) vom 21. Oktober 1996, Nr. 21.

### 1.2.4 Verwaltungsreformen der 90er Jahre und ihre Auswirkungen

Besonders die zweite Hälfte des Jahrzehnts war **personalrechtlich** sehr stürmisch: 1995 wurden die Berufsbilder eingeführt und die juristische und ökonomische Anlehnung des alten Landesforstkörpers an das Staatsforstkörpers beendet und damit der Grundstein für das neue Landesforstkörpers gelegt, das dieselbe juristische und ökonomische Behandlung der übrigen Landesbediensteten erhalten hat. Seit 1997 arbeitet eine forstinterne Arbeitsgruppe an personalrechtlichen Sonderlösungen, die bald in einer forstlichen **Dienstordnung** zusammengefasst werden sollen (z.B. Unvereinbarkeit von polizeilichen und politischen Aufgaben, Ernennung der Leiter von Forststationen, Dienstwaffe, Uniform und Rangabzeichen, Dienstaussweis, Dienstführerschein, Dienstzeiten besonders im Zusammenhang mit der Aufsicht und Kontrolle, Dienstregister, Funkordnung, Versetzungen u.a.).

Des weiteren bekam die öffentliche Verwaltung zunehmend privatrechtliche Konzepte verpasst, nachdem bereits 1991 auf Staatsebene und 1993 auf Landesebene das **Verwaltungsrecht** zumindest ansatzweise kodifiziert wurde (“Transparenzgesetz”). Im großen Stil

wurden ab dem bereichsübergreifenden Kollektivvertrag 1994 über das Bereichsabkommen 1997 und wieder im neuen bereichsübergreifenden Vertrag 1999 **individuelle und leistungsgebundene Lohnelemente** und Verfahren eingeführt ("Förderungs- und Personalentwicklungsgespräche").

Mit der Gemeinkosten-Wert-Analyse (**GWA**) ab März 1995 sollte eine schlankere und effizientere Verwaltung bewirkt werden – geblieben ist die Reduzierung des Stellenkontingentes des Landesforstdienstes seit 1998 um 37 Stellen. Seit 1995 wird in der Landesverwaltung offiziell von **Führen mit Zielen** gesprochen. Dazu wurden mehrere Konzepte und wechselnde Formblätter eingeführt und seit dem Kollektivvertrag für Führungskräfte vom Juli 2000 gibt es eine Ergebniszulage. Mit der Kosten-Leistungs-Rechnung (**KLR**) wird seit 1997 versucht, ein Bewusstsein für Kosten und Leistungen der Landesverwaltung sowie Grundsätze einer output-orientierten Steuerung einzuführen. Ab 2001 sollen KLR und Zielkonzept miteinander verwoben werden und auch in ein Führungsinformationssystem münden (monatlich aggregierte Informationen in Form von Zeitreihen zum Personal, zum Rechnungswesen und zur KLR).

Für das Jahr 1999 wurden konkrete Zahlen aus der KLR bekannt: das Ausgabenvolumen der Landesverwaltung betrug 3,16 Mio Euro (21% für Personal, 1% für Material, 8% für Fremdleistungen, 10% für Investitionen und 60% für Beiträge) und die Kosten (= Ausgaben minus Investitionen minus Beiträge plus kalkulatorische Kosten) beliefen sich auf 0,513 Mio. Euro. Die **Kosten eines Arbeitsplatzes** werden ermittelt, um damit besser die Kalkulation von Entgelten und Gebühren, die Kalkulation von Rechtsnormen, Vergleiche mit anderen Verwaltungen, eine bessere Personalkostenermittlung (z.B. für die Abschätzung von finanziellen Auswirkungen von Stellenplanänderungen oder neuen Verfahrensabläufen) oder die Vergabe von externen Aufträgen (z.B. bei der Entwicklung von Software) durchführen zu können. Bei jährlichen angenommenen 1.670 Arbeitsstunden kostete demnach ein Bediensteter pro Stunde bei Dienstantritt in der 5. Funktionsebene 23,24 Euro, in der 7. Funktionsebene 28,89 Euro und in der 9. Funktionsebene 35,12 Euro. Diese Zahlen steigen nach 20 Dienstjahren um einen Faktor von ca. 1,3. Rund 2/3 der Gesamtkosten eines Arbeitsplatzes sind Personalkosten. Im Landesforstdienst fallen 64% der Gesamtkosten auf Personalkosten (im Landesdurchschnitt 40%).

**Gesetzliche Grundlagen:** Transparenzgesetz (Landesgesetz vom 22. Oktober 1993, Nr. 17), Verordnung über die Berufsbilder (Dekret des Landeshauptmanns vom 01. Juni 1995, Nr. 26), Bereichsabkommen für das Landespersonal vom 8. Mai 1997, bereichsübergreifender Kollektivvertrag 1997–2000 vom 29. Juli 1999.

## 2. Die Forstarbeiter

Jährlich nehmen die Forstinspektorate, der Landesbetrieb für Forst- und Domänenverwaltung und die Zentralämter auf der Grundlage eines eigenen Landesergänzungsvertrages Forstarbeiter (landwirtschaftliche Tagelöhner; im Jahr 1999 waren es 621 Arbeiter, die 69.204 Tageschichten verrichteten) mit **befristeten Arbeitsverträgen** auf, deren voraussichtliche Dauer schriftlich festgelegt wird und die einmal jährlich verlängerbar sind (von Seiten des Arbeiters ist eine Kündigungsfrist von 3 Tagen einzuhalten).

Das Arbeitsverhältnis dauert i.d.R. von April bis November, um die **forstlichen Arbeiten in Regie** durchzuführen. Dazu gehört die Arbeit in Forstgärten, bei Aufforstungen, in der Waldpflege, der Schlägerung und der Bringung, bei der Schädlingsbekämpfung, bei Almverbesserungen, beim Bau und der Instandhaltung von Forst- und Bringungswegen, bei ingenieurbioologischen Arbeiten und Löscheinsätzen bei Waldbränden (dies erledigen aller-

dings in Südtirol im Unterschied zu Süditalien die freiwilligen Feuerwehren), die Errichtung und Instandhaltung von Lawinenverbauungen sowie von Bauten und Infrastrukturen der Forstdomänenverwaltung, Einsätze besonderer Dringlichkeit in Katastrophenfällen, Arbeiten im Sägewerk ergänzend zur Arbeit in den Domänenwäldern, Erhebungen und Auswertungen für Behandlungspläne, Forstinventuren, Wildschäden o.ä. (in diesem Bereich arbeiten die meisten späteren Forsträte während der Sommerferien in ihrer Studienstzeit), bei Landschaftspflegearbeiten und im Naturschutzdienst.

Die **Zugangsvoraussetzungen** sind denkbar **einfach**: es genügt ein Mindestalter von theoretisch 16, de facto 18 Jahren, um für eine oder mehrere Arbeitssaisonen angestellt werden zu können. Die Arbeiter werden nach der voraussichtlich kontinuierlich und vorwiegend ausgeübten Tätigkeit i.d.R. für die ganze Saison in 4 Lohnstufen **eingestuft**: als hochspezialisierte (mit Befähigungsnachweis, z.B. Durchführung spezieller Erhebungen und Kontrollen, Arbeitslehrer), spezialisierte (mit erworbenem Fachwissen, z.B. Seilbahnwarte, Tischler, Sprengmeister), qualifizierte (erfordert besondere Befähigungen und Erfahrungen, z.B. Motorsägen- oder Maschinenführer) oder als gewöhnliche Arbeiter.

Das **Lohnniveau** zwischen diesen 4 Ebenen verhält sich 1,23 : 1,16 : 1,08 : 1,00 und die Stundenlohnkosten z.B. für qualifizierte Arbeiter betragen 10,65 Euro (davon 15% Versicherungsbeiträge). Es gibt noch keine Arbeitsprämien oder Zielkonzepte. Die Vergütung der Fahrtkosten erfolgt nach den Tarifen für das Forstpersonal. Den Arbeitern wird eine Mensapauschale von 0,52 Euro pro Stunde gezahlt. Die Arbeitsgeräte werden i.d.R. vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellt.

Die **Arbeitszeit** beträgt mit 39 Wochenstunden 1 Stunde mehr als jene des Forstpersonals, wobei die Möglichkeit besteht, die wöchentliche Arbeitszeit auf 4 bzw. 4,5 Tage zu verteilen, wenn die Mehrheit der Arbeiter und der Bauleiter einverstanden sind.

**Gesetzliche Grundlagen:** Forstgesetz (Landesgesetz vom 21. Oktober 1996, Nr. 21), staatlicher Kollektivvertrag für Forstarbeiter vom 16. Juli 1998, Landesergänzungsvertrag für Forstarbeiter vom 04. Februar 2000.

### 3. Erfahrungen und Entwicklungstendenzen

Die 90er Jahre brachten für das Landesforstkorps tiefgreifende Veränderungen durch **wichtige gesetzliche Neuerungen** im Bereich der Fach-, Personal- und Verwaltungsgesetze sowie der Arbeitssicherheit (letzteres auch für die Forstarbeiter). Die Arbeitswelt ist sozusagen zum Jahr 2000 "neu erschaffen worden". Umso wichtiger wird die Erstellung einer **Dienstordnung** als übersichtliche Sammlung aller dienstrechtlichen Bestimmungen.

Auch in beiden **Führungsebenen** des Landesforstkorps hat sich Wesentliches verändert: es wurden in den Jahren 1998 und 1999 zwei Ämter "eingespart" und seit 1996 zwei Domänenforststationen abgebaut. In den 90er Jahren gingen der Generaldirektor (ex Landesforstdirektor), der Abteilungsdirektor und 4 Amtsdirektoren in Pension und zwei Direktoren verstarben im Dienst. Somit haben diese bewegte Zeit von den ursprünglichen oberen 15 Führungskräften nur 4 Amtsdirektoren überdauert. Auch auf der unteren Führungsebene vollzog sich der Wandel ähnlich drastisch: nur 12 von insgesamt 43 Leitern von Forststationen (rund 1/3) wurden vor 1990 ernannt. Allgemein erfolgte eine einschneidende **Verjüngung des Personalstandes**: die Hälfte des heutigen Forstpersonals hat seinen Dienst erst im Laufe des letzten Jahrzehnts angetreten. Diese junge Mannschaft ist zugleich Erwartung und Verpflichtung.

Der Landesforstdienst betreibt einen **enormen Aufwand für die Aus- und Weiterbildung** des Forstpersonals. Seit 1997 finden jährlich und teilweise parallel Ausbildungskurse für

Forstwachen und Förster statt, die Ausschreibung für den nächsten Forstwachenkurs ab Dezember 2000 ist angelaufen, für 2001 ist ein weiterer Försterkurs geplant. Dabei ergeben sich bei jeder Ausschreibung mit der Landesabteilung Personal kleinere und größere Abstimmungsschwierigkeiten. Das Modell des **allgemein ausgebildeten** und sich dauernd weiterbildenden Forstpersonals auf allen Ebenen hat sich auch angesichts der enormen Entwicklungen in immer kürzerer Zeit bewährt. Es stellt sich aber auch die Frage, ob der forstinterne Aufwand gerechtfertigt ist oder ob in Zeiten des "out-sourcings" nicht auch diesbezügliche Bemühungen angestellt werden sollen.

Die Gewerkschaften verlangen schrittweise eine **Angleichung der Forstarbeiter an das Forstpersonal** – bis hin zu unbefristeten Arbeitsverträgen (so bereits in der Wildbachverbauung). Diese Forderung ist bei den Arbeitern selbst nicht unumstritten, da für viele, besonders die Bergbauern, diese Saisonarbeit ihre sonstigen Erwerbsmöglichkeiten (z.B. im Skibetrieb im Winter) gut ergänzt. Diese saisonale Nebenerwerbstätigkeit ist für die Forstarbeiter sicherlich das Haupthindernis für ihre bessere Aus- und Weiterbildung. Die Konzentration der forstlichen Arbeiten vom Frühjahr bis Herbst würde außerdem eine fixe Anstellung nicht rechtfertigen, da sogar Politiker und der oberste Beamte der Landesverwaltung davon sprechen, dass das Forstpersonal im Winter zu wenig ausgelastet sei.

Einen ebensolch großen Aufwand erfordert das neue **Prämiensystem** mit individuellen Lohnelementen und Zulagen für das Forst- und Verwaltungspersonal. Alle oberen forstlichen Führungskräfte wurden bei ihrem mehr oder weniger lange zurückliegenden Studium diesbezüglich wenig ausgebildet (ein wenig Organisationslehre, Arbeits- und Verwaltungsrecht). So bleiben Themen wie Personalgesetze, Führung, Zeitmanagement, psychologischer Umgang mit Mitarbeitern o.ä. weitgehend der Eigeninitiative des Einzelnen im Rahmen des Weiterbildungsangebotes überlassen.

Die wichtigste Aufgabe eines Abteilungs- oder Amtsdirektors ist zweifellos die **Führung**. Dazu gehört neben Vorausplanung, Arbeitseinteilung, Kenntnis der Gesetze und Bearbeitungsweisen bezüglich der Arbeitsinhalte besonders die Aufrechterhaltung guter zwischenmenschlicher Kontakte, also der „richtige“ Umgang mit dem Personal, und "eine ordentliche und **transparente Personalpolitik**": "den richtigen Mitarbeiter an den richtigen Platz zu setzen". Gemäß Definition der Landesabteilung Personal ist Personalpolitik "*das immerwährende Bestreben, moderne und innovative personalrechtliche Voraussetzungen für das Erreichen der Ziele und Aufgaben der Landesverwaltung zu schaffen. Besondere Bedeutung wird dabei der Einbindung der Mitarbeiter in Entscheidungsprozesse, der Vereinbarung von Arbeitsergebnissen, der damit verbundenen leistungsorientierten Entlohnung sowie insbesondere der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter und der Personalentwicklung beigemessen.*"

Nicht zuletzt hat auch die KLR aufgezeigt: **die Mitarbeiter sind der entscheidende Erfolgs- und Kostenfaktor** des Forstdienstes – wahrscheinlich nicht nur in Südtirol.



# Organisation und Personalpolitik in der Serbischen Forstwirtschaft

*Dragan Nonic und Nenad Rankovic*

Forstwissenschaftliche Fakultät der Universität Belgrad • Belgrad, Jugoslawien

## Abstracts

Der eigentlichen Beschreibung der Forstwirtschaft in Serbien geht eine allgemeine Einführung voraus, in der die Autoren die naturräumlichen Grundlagen, die Wirtschaftslage und die soziale Entwicklung in Jugoslawien und der Teilrepublik Serbien in den letzten 10 Jahren beschreiben. Mit 2,3 Mio. ha Wald ist Serbien zu 26% bewaldet. 77% dieser Waldflächen (zu mehr als 60% reine Laubwälder) liegen davon in Zentralserbien. Die Eigentumsstruktur hat sich in Abhängigkeit von der jeweiligen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung in den letzten Jahren geändert. Derzeit dominiert mit 56% der Staatswald, gefolgt von 44% Privatwald; eine Tendenz, die im Gegensatz zu den Privatisierungsbestrebungen in anderen Ländern Mittel- und Osteuropas steht. Die organisierte Forstwirtschaft in Serbien geht auf die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurück. Erst mit der Verabschiedung des neuen Waldgesetzes von 1991 kam es zu grundlegenden Änderungen: 90% der Staatswälder wurden in einem dreistufigen (Generaldirektion, Unternehmensteile, Arbeitseinheiten z.B. Forstämter) öffentlichen Waldbewirtschaftungsunternehmen (SRBIJASUME) zusammengeschlossen, welches gleichzeitig – als gesetzliche Pflicht – die Bewirtschaftung der Privatwälder übernimmt. SRBIJASUME beschäftigt heute ca. 8.600 Mitarbeiter, die zu mehr als 90% in den forstwirtschaftlichen Unternehmen arbeiten. Wegen des großen Mangels an Fachkräften, insbesondere an Forstingenieuren und -technikern, sind viele Arbeitsplätze mit unterqualifiziertem Personal besetzt. Gleichzeitig kommen die Ausbildungsinstitutionen dem Bedarf an Fachkräften nicht hinterher, zumal moderne Ausbildungskonzepte basierend auf aktuellen und zukünftigen Anforderungen sowie langfristige Entwicklungskonzepte fehlen. Die weitere Entwicklung der Forstwirtschaft in Serbien hängt nach Ansicht der Autoren insbesondere vom Grad der Annäherung des Transformationsprozesses an einen stabilen politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zustand ab.

## Organization and personnel policy in Serbian forestry

The actual description of forestry in Serbia is preceded by a general introduction, in which the authors describe the natural spatial basis, the economic situation and the social development in Yugoslavia and the Republic of Serbia in the last ten years. 2.3 million hectares, 26% of Serbia, is covered by forest. 77% of these forest areas (more than 60% of which are deciduous forests) are situated in central Serbia. In the last few years, the ownership structure has changed depending on the respective social and economic situation. At present, state forests, which occupy 56% of the forest area, prevail followed by private forests (44%). This tendency is contrary to the attempts at privatisation in other Central and Eastern European countries. Organized forestry in Serbia dates back to the second half of the 19<sup>th</sup> century. Only when the new forest law was passed in 1991, fundamental changes took place: 90% of the state forests were combined in a three-stage (general direction, company departments, work units, e. g. forest offices) public forest management company (SRBIJASUME), which, at the same time, is in charge of managing private forests as a legal duty. Today, SRBIJASUME has approx. 8,600 employees, more than 90% of which work in forestry enterprises. Due to the great lack of specialists, especially of forest engineers and forest technicians, many jobs are occupied by insufficiently qualified personnel. At the same time, the forest schools are unable to train the number of specialists required, which is especially due to the lack of modern training concepts, which should be based on present and future requirements, and concepts of a long-term development. The future development of forestry in Serbia is, according to the authors, largely dependent on the degree to which the transformation process reaches a stable political, legal, social and economic condition.

### 1. Allgemeine Grundlagen

Jugoslawien liegt im Zentralteil der Balkanhalbinsel. Es grenzt an Ungarn im Norden, Rumänien im Nordosten, Bulgarien im Osten, Mazedonien und Albanien im Süden und an Kroatien und Bosnien und Herzegowina im Westen. Jugoslawien ist zudem ein Küstenstaat, da es am Adriatischen Meer liegt. Die Gesamtlänge der Küste beträgt 260,2 km. Die Bundesrepublik Jugoslawien besteht aus zwei Bundesstaaten, der Republik Serbien und der Republik Montenegro.

#### 1.1 Naturräumliche Grundlagen

Die gesamte Fläche der Republik Serbien beträgt 8.836.100 ha. Das Relief Serbiens sieht von Norden nach Süden folgendermaßen aus: im nördlichen Teil überwiegt Flachland (ein Teil des Pannonischen Beckens) mit fruchtbarem Boden und entwickelter Landwirtschaft; in Richtung Süden geht das Relief in Karstgebirge über und ganz im Süden liegt das Hochgebirge mit der höchsten Spitze in Serbien Prokletije (2.693 m). Das Klima ist gemäßigt kontinental in den Zentralteilen und kontinental im Norden. Neben diesen zwei Grundtypen existieren mehrere Varianten, die zu starken örtlichen Klimaunterschieden führen.

Daraus ist zu schließen, daß dieses Gebiet eine große Verschiedenheit sowohl hinsichtlich der klimatischen Typen als auch der Tierarten zeigt. Die natürlichen Bedingungen sind für die Forstwirtschaft günstig. Die Vegetation ist horizontal folgendermaßen verteilt: im Norden überwiegt Pappel (*Populus*) zusammen mit Steineiche (*Quercus robur*) und Esche (*Fraxinus*), im Westen überwiegen gemischte Wälder aus Zerreiche (*Quercus ceris*),



Wintereiche (*Quercus*) und Buche (*Fagus*) und reine Buchwälder, während im Südosten zumeist gemischte Wälder aus verschiedenen Eichenarten zu finden sind.

## 1.2 Wirtschaftslage

Die Wirtschaftslage in Serbien in den letzten 10 Jahren ist beherrscht von den politischen Geschehnissen, dem Zerfall Jugoslawiens und den wirtschaftlichen Sanktionen der UNO seit 1992. Seit dem Jahr 1989, in dem das höchste Volkseinkommen in Serbien erreicht wurde, ist eine ständige Verschlechterung bis 1993 zu verzeichnen. Danach erholte sich das Volkseinkommen<sup>1</sup> etwas und stieg bis zum Jahr 1998 wieder an, in dem es 51% des Einkommens aus 1989 erreichte. 1999 fiel es wieder unter 40%.

Die Inflation stieg zwischen 1987 und 1989 von 117% auf 1.269%. Nach 1989 fiel sie in einer kurzen Periode und betrug 1991 121%. Schon 1992 begann eine Hyperinflation, die bis 1994 dauerte. Sie erreichte den höchsten Wert von  $3,13 \times 10^8$ , d.h. die Preise stiegen um 60% pro Stunde. Am 24.01.1994 wurde ein neues Wirtschaftsprogramm verabschiedet. Mit diesem Programm wurde ein neuer Kurs geschaffen, nach dem der Dinar auf die Deutsche Mark im Verhältnis eins zu eins gebunden wurde. Es kam zu einem starkem Rückgang der Inflation, die 1996 93% betrug und 1997 mit 21,5% ihr Minimum erreichte. Seit 1997 stieg die Inflationsrate wieder schwach und betrug 1999 45%.

## 1.3 Sozialentwicklung

Die durch den Zerfall des ehemaligen Jugoslawiens verursachte Wirtschaftskrise hat einen tiefen Sturz des Lebensstandards der Bevölkerung sowie eine negative Entwicklung der Beschäftigung und des Durchschnittseinkommens verursacht.

**Tabelle 1.** Waldbestand nach der Eigentumsstruktur

1.1 Eigentümer	Fläche		Volumen		Zuwachs	
	ha	%	m <sup>3</sup>	%	m <sup>3</sup>	%
ÖU „SRBIJAŠUME“	1.372.180	51,7	135.658.027	52,8	3.967.893	55,2
ÖU Nationalparks	75.159	3,2	13.468.305	5,3	370.999	5,2
ÖU „Borjak“ V. Banja	8.447	0,3	1.789.000	0,7	41.335	0,6
Wasser- und Landwirtschaftliche Organisationen	23.415	1,3	3.058.678	1,2	80.272	1,1
Unterrichtsbasen der Forstwissenschaftlichen Fakultät	5.843	0,2	1.116.391	4,3	26.888	0,4
Insgesamt (staatliche und gesellschaftliche Wälder)	1.485.044	56,2	155.090.401	60,3	4.487.842	62,5
Private Wälder	1.169.533	43,8	102.206.449	39,7	2.697.126	37,5
Summe:	2.654.572	100	257.296.850	100	7.184.968	100

<sup>1</sup> Volkseinkommen per Kopf erreichte im 1990 den höchsten Wert und betrug 3250 US\$, schon im nächsten Jahr fiel es auf 3000 US\$. In der nächsten Periode fiel es weiter auf 2200 US\$ und 1993 erreichte es den niedrigsten Wert von 1500 US\$ per Capita. Zwischen 1993 und 1998 wächst der Volkseinkommen per Capita und erreicht 1998 seinen höchsten Wert für die Periode von 2100 US\$. 1999 wieder auf das Niveau von 1994 zurück.

Die Gesamtzahl der Arbeitslosen wurde im Jahr 1999 auf 800.000 geschätzt. Dies ergibt die höchste Arbeitslosenquote in Europa von 26% (laut Schätzungen der Gruppe G17 sind es 32%). Viele Arbeitskräfte werden als beschäftigt registriert, obwohl sie sich im sogenannten „Zwangsurlaub“ befinden.

Die Entwicklung des Durchschnittseinkommens zeigt seit 1990 einen starken negativen Trend und fiel von 927 DM auf 21 DM im Jahre 1993. Danach erholte sich das Einkommen langsam bis zum Jahr 1999/2000, in dem es wieder zu einem neuem Sturz kam, so dass es im Moment etwa 100 DM beträgt.

## **2. Forstwirtschaft in Serbien**

### **2.1. Waldressourcen**

Die gesamte Waldfläche in der Republik Serbien beträgt 2.312.867 ha. Die geographische Verteilung der Waldflächen ist jedoch ziemlich ungleichmäßig und kann in drei Gebiete geteilt werden: Wojwodina, Zentralserbien und Kosowo. Von der gesamten Waldfläche liegen 77% in Zentralserbien, 18,6% in Kosowo und Methohien und nur 4,4% in Wojwodina. Etwa 26,3% der Gesamtfläche Serbiens ist mit Wald bedeckt. In Wojwodina sind nur 7% der Fläche bewaldet, während es in Zentralserbien 32% bzw. im Kosowo und in Methohien 40% sind.

Den größten Anteil (60,42%) an der Waldfläche haben die reinen Laubbaumwälder, wovon Buche 28,01% einnimmt, Eichenwald 24,92% und andere 6,15%. Der Anteil reiner Nadelbaumwälder beträgt 4,69%, wovon auf Schwarzkiefer 2,66%, Fichte 1,45% und Kiefer 0,22% entfallen. Die Fläche gemischter Wälder beläuft sich auf 35,02% der gesamten Fläche, wovon der Anteil gemischter Laubbaumwälder 30,45% beträgt.

Der gesamte Holzvorrat in der Republik Serbien beträgt 235.003.203 m<sup>3</sup>, während das durchschnittliche Volumen 107 m<sup>3</sup> erreicht. Der durchschnittliche Zuwachs beträgt 2,6 m<sup>3</sup>/ha, während sich der gesamte jährliche Zuwachs auf etwa 6.180.502 m<sup>3</sup> beläuft.

### **2.2. Eigentumsstruktur**

Die Eigentumsstruktur in der Forstwirtschaft in Serbien änderte sich mehrmals in Abhängigkeit von der bestehenden Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung. Im Moment dominieren zwei Eigentumsformen – staatliches und privates Eigentum. Die wichtigsten Eigenschaften von Staatswäldern sind, dass sie in der Regel in großen Komplexen zu finden sind, relativ günstige Strukturen haben und Management und Bewirtschaftung auf einem wesentlich höherem Niveau als in privaten Wäldern liegen. Private Wälder sind kleiner, zum größten Teil in schlechterem Zustand und mit kleineren Ertragsmöglichkeiten. Dementsprechend können sie, unabhängig von der Fläche, nicht wesentlich zur Versorgung der Verarbeitungskapazitäten beitragen.

Nach dem Verzeichnis des Waldbestandes von 1979 (1980–1996) war die Eigentumsstruktur in der Forstwirtschaft in Serbien folgende: staatliche Wälder nahmen 49,4% und private 50,6% der Gesamtfläche ein. Staatliche Wälder haben den größten Anteil in Wojwodina (95,5%), einen etwas niedrigeren Anteil im Kosowo (62,1%), während er am niedrigsten im Zentralserbien ist, wo die privaten Wälder mit 56,3% überwiegen.

Inzwischen sind bestimmte Veränderungen in der Waldbesitzstruktur aufgetreten, so dass sich nach den neuesten Angaben (1996) 56,2% der gesamten Fläche im staatlichen bzw.

gesellschaftlichen und 43,8% im privaten Eigentum befinden. Diese Daten (Tabelle 1) zeigen eine Gegenentwicklung im Vergleich zu anderen Ländern Mittel- und Osteuropas, in denen infolge von Privatisierung und Restitution der Anteil des Privateigentums zunimmt.

### 2.3. Forstorganisation

In Serbien besteht also eine lange Tradition der Grundorganisationsformen in der Forstverwaltung. Der organisierte Forstwirtschaftsdienst entstand in Serbien in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und erreichte seinen Höhepunkt mit der Verabschiedung des Waldgesetzes 1891. Damals wurden die ersten regionalen Forstverwaltungsorgane (Forstämter) gebildet, die in verschiedenen Formen seit fast einem Jahrhundert existieren. Forstdirektionen entstanden in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts, als das Forst- und Bergbauministerium und die Generaldirektion gegründet wurden.

Das oberste administrative Organ der Forstwirtschaft ist das Landwirtschafts-, Forstwirtschafts- und Wasserwirtschaftsministerium bzw. seine Abteilung für Forst- und Jagdwirtschaft.

Im Bereich der Forstverwaltungs- und Bewirtschaftungsorganisation in Serbien kam es in jüngerer Zeit mit der Verabschiedung des Waldgesetzes 1991 zu wesentlichen Veränderungen. Nach diesem Gesetz wurden 90% der Wälder im staatlichen Besitz in dem öffentlichen Unternehmen für Waldbewirtschaftung „SRBIJAŠUME“ (kurz: ÖU SRBIJAŠUME) vereinigt.

Staatliche Wälder außerhalb des öffentlichen Unternehmens „SRBIJAŠUME“ sind in Naturschutzgebieten (davon 5 in Nationalparks in Serbien: Đerdap, Kopaonik, Tara, Fruška Gora und Šarplanina) zusammengeschlossen. Sie werden von anderen öffentlichen Unternehmen bewirtschaftet und vom Umweltministerium verwaltet.

Öffentliche Unternehmen sind gesetzlich verpflichtet, fachliche und technische Tätigkeiten der Waldbewirtschaftung von Privatwäldern durchzuführen, wofür früher Staatsdienste zuständig waren. Waldinspektoren sind nach dem Waldgesetz direkt dem Ministerium als öffentliche Staatsorgane unterstellt. Die Inspektoren erfüllen ihre Arbeit selbständig und sind bevollmächtigt und verpflichtet, die Kontrolle der Gesetzanwendung unabhängig von der Eigentumsform durchzuführen. Laut räumlicher Organisation sind alle Inspektoren in der Forst- und Jagdwirtschaft auf 29 Administrativgebiete verteilt. Auf diese Weise ist in der ganzen Republik nicht nur das System der Bewirtschaftung, sondern auch die Aufsicht einheitlich organisiert.

#### 2.3.1 Organisation und Personalführung in ÖU „SRBIJAŠUME“

Das öffentliche Unternehmen für Waldbewirtschaftung „SRBIJAŠUME“ wurde 1991 gegründet. Nach dem Waldgesetz wurden 27 Waldgebiete<sup>2</sup> gebildet. Die Wälder dieser Gebiete wurden aus gesellschaftlichem Eigentum in Staatseigentum überführt. Diese Wälder wurden bis dato von 54 öffentlichen Unternehmen bewirtschaftet, deren Vermögen, Rechte, Pflichten und Beschäftigte durch das öffentliche Unternehmen „SRBIJAŠUME“ übernommen wurden.

Nach dem Waldgesetz ist das öffentliche Unternehmen „SRBIJAŠUME“ für folgende Tätigkeiten zuständig: Pflege, Schutz, Bewahrung und Nutzung der Wälder, Jagd, Zucht und Nutzung des Wildes, Projekt-Durchführung, Bauen und Instandhalten der Waldstraßen, Ausarbeiten von Programmen, Projekten und Grundlagen der Waldbewirtschaftung, Durchführung von Facharbeiten in Wäldern, Verbesserung und Nutzung allgemeinnützlicher Funktionen der Wälder, Groß- und Einzelhandel usw. Das öffentliche Unternehmen „SRBIJAŠUME“ hat eine dreistufige Organisationsstruktur:

<sup>2</sup> Waldgebiete stellen die größten Einheiten der Waldunterteilung dar und werden in der Regel nach den geographischen und natürlichen Bedingungen gebildet. Sie umfassen sowohl staatliche als auch private Wälder.

1. Niveau – Generaldirektion;
2. Niveau – Unternehmensteile (33): Forstunternehmen (27); Jagdforstunternehmen (1); Institut für Forstwirtschaft; Planungs- und Projektbüro in der Forstwirtschaft; „Srbijašume-Jagdturs“; „Srbijašume-Handel“; Schutzwerk und Arbeitsschutz „Srbijašume“;
3. Niveau – Arbeitseinheiten (136): Forstämter (107); Jagdämter (4); Arbeitseinheiten (25).

Das Unternehmen hat folgende Managementstruktur:

- Generaldirektor;
- Ausführende Direktoren – gleichzeitig Direktoren der Sektoren in der Generaldirektion – das höchste Managementniveau (*top management*);
- Direktoren der Unternehmensteile – mittleres Niveau (*middle management*);
- Chefs und Leiter niedrigerer Organisationseinheiten – das niedrigste Niveau (*operative Management*).

Die Fachkräfte im ÖU „SRBIJAŠUME“ sind nach den Organisationsteilen folgendermaßen verteilt:

• Generaldirektion	176
• forstwirtschaftliche Unternehmen	7955
• Institut für Forstwirtschaft	78
• Projektbüro	21
• „Srbijašume-Jagdturs“	148
• „Srbijašume-promet“	197
• „Srbijašume Schutzwerk“	33
Insgesamt:	8608

Die Flächen der Forstunternehmen in Serbien sind aufgrund der gewachsenen Strukturen in der Forstwirtschaft ziemlich unterschiedlich. In der Tabelle 2 sind die Forstunternehmen, ihre Namen, Sitze, Gesamtfläche und entsprechende Waldgebiete dargestellt.

Die dritte Stufe des Organisationsystems ÖU „Srbijašume“ bilden folgende Arbeitseinheiten: Forstämter, Mechanisations-Arbeitseinheiten, Bauwesen und andere Arbeitseinheiten. Dieses Niveau kann als Mikroorganisation des öffentlichen Unternehmens bezeichnet werden. Zweifellos haben die Forstämter die größte Bedeutung unter den Arbeitseinheiten, da die Forstämter die Grundarbeits-, Planungs- und Organisationseinheiten der Waldbewirtschaftung darstellen, wobei das Reviersystem der Bewirtschaftung zugrunde gelegt wird.

#### 2.4 Die ökonomische Bedeutung der Forstwirtschaft

Die Forstwirtschaft nimmt an der wirtschaftlichen Produktion teil und leistet ihren Beitrag zur gesamten Wirtschaftsentwicklung. Um Art und Umfang des Beitrages zu bestimmen, ist es wichtig, einige Kennzahlen der forstwirtschaftlichen Entwicklung zu kennen. Diese Kennzahlen sind Bruttoproduktion, Bruttosozialprodukt und Nettosozialprodukt.

Aufgrund der Entwicklung dieser Größen (Rankovic N., 1996) kann man schließen, dass die Forstwirtschaft in großem Maße dem allgemeinen wirtschaftlichen Trend in der betrachteten Periode folgt. Dieser war in den letzten Jahren negativ, mit der Gefahr weiterer Verschlechterung. Die gesamte Wirtschaft zeigt eine negative Entwicklung mit negativem Trend.

Auch die Arbeitsproduktivität in der Forstwirtschaft fällt wieder nach einer Wachs-

**Tabelle 2.** Forstunternehmen und Waldgebiete in Serbien

Nr.	Forstunternehmen		Gesamtfläche <i>ha</i>	Waldgebiet
	Name	Sitz		
1.	Vranje	Vranje	76026	Ju•nomoravsko
2.	Šuma	Leskovac	39553	Jablanicko
3.	Pirot	Pirot	40393	Nišavsko
4.	Niš	Niš	58716	Moravsko
5.	Toplica	Kuršumljia	65828	Toplicko
6.	Timocke šume	Boljevac	79929	Timocko
7.	Severni Kucaj	Kucevo	62224	Severnokucajsko
8.	Jujni Kucaj	Despotovac	46755	Ju•nokucajsko
9.	Stolovi	Kraljevo	48655	Donjeibarsko
10.	Šumarstvo	Raška	36143	Gornjeibarsko
11.	Kragujevac	Kragujevac	28627	Šumadijsko
12.	Golija	Ivanjica	83268	Golijsko
13.	Uzice	Uzice	35696	Tarsko-zlatiborsko
14.	Rasina	Kruševac	61342	Rasinsko
15.	Prijepolje	Prijepolje	63133	Limsko
16.	Boranja	Loznica	39655	Podrinjsko-kolubarsko
17.	Beograd	Beograd	16067	Posavsko-podunavsko
18.	S. Mitrovica	S. Mitrovica	40828	Sremsko
19.	Banat	Pancevo	51320	Banatsko
20.	Sombor	Sombor	23827	Severnobacko
21.	Novi Sad	Novi Sad	13759	Jujnobacko
22.	Gnjilane	Gnjilane	38433	Pomoravsko
23.	Štrpce	Štrpce	39003	Nerodimsko-lepenicko
24.	Prizren	Prizren	48099	Šarsko-podrimsko
25.	Pec	Pec	73685	Prokletijsko-bistricko
26.	Leposavic	Leposavic	69993	Ibarsko
27.	Priština	Priština	56995	Kosovsko
Ingesamt ÖU „SRBIJAŠUME“			1.337.952	

Quelle: Interne Dokumentation ÖU „SRBIJAŠUME“

tumsperiode, was leider nicht mit den gesetzten Zielen und Entwicklungsplänen der Forstwirtschaft übereinstimmt.

Eine ähnliche Situation zeigt die Entwicklung des Personalbestandes. Die Beschäftigtenzahl in der Forstwirtschaft nahm in den letzten Jahren ab, genauso der Holzeinschlag je Beschäftigtem (Tabelle 3).

### 3. Fachkräfte in der Forstwirtschaft

Für die folgende Analyse wurden die Ergebnisse der Untersuchung ÖU „SRBIJAŠUME“: „Šume Srbije-stanje, projekcija razvoja do 2050. godine i očekivani efekti“ (Tomovic Z., u.a., 1996) herangezogen. Neben dem öffentlichen Unternehmen für die Waldbewirtschaftung „SRBIJAŠUME“ sind noch folgende Organisationen in der Analyse berücksichtigt worden: das Landwirtschafts-, Forstwirtschaft- und Wasserwirtschaftsministerium, einige Naturparks, das öffentliche Unternehmen „Beli izvor“ – Vrnjacka Banja, die Forstwissenschaftliche Fakultät (Institute für Forstwirtschaft und Erosionsschutz), das Institut für Forstwirtschaft in Belgrad, das Institut für Pappelbau – Novi Sad, die Forstwirtschaftliche Schule in Kraljevo

**Tabelle 3.** Beschäftigte, Technik und Verhältnis zum Holzschlagumfang

Jahr	Engagierte Maschinenkraft  MW	Beschäftigtenzahl in der Forstwirtschaft	Technische Ausstattung der Arbeit  kW je B.	Schlagumfang	
				je Einheit der engagierten Maschinenkraft m <sup>3</sup> je B.	je Beschäftigten kW je B.
1980	–	10210	–	–	365,182
1981	122,919	10699	11,489	29,672	340,893
1982	–	11030	–	–	339,625
1983	164,564	11082	14,850	23,118	343,290
1984	151,686	10923	13,887	25,943	360,263
1985	108,564	11246	9,654	38,674	373,341
1986	119,836	11357	10,552	38,853	409,969
1987	131,821	11540	11,423	32,039	365,984
1988	130,168	11624	11,198	32,442	363,297
1989	139,558	11337	12,310	28,983	356,782
1990	132,607	10297	12,878	27,578	355,155
1991	112,908	15232	7,413	31,575	234,050
1992	99,896	12491	7,997	27,770	222,085
1993	92,349	10098	9,145	26,982	246,758
1994	83,679	9616	8,702	30,043	261,433
1995	74,788	9134	8,188	38,129	312,194
1996	61,750	9560	6,459	47,138	304,476

QUELLE: SB „Sumarstvo“ 1288-2191

und die Ernährungs-, Forstwirtschafts- und Chemische Schule in Sremska Mitrovica. Die Analyse der Zahl der Fachkräfte in der Forstwirtschaft wird auf die Wirtschaftsingenieure und -techniker begrenzt. Die Verhältnisse im öffentlichen Unternehmen „SRBIJAŠUME“ (Tabelle 4) sind in den analysierten Jahren vor allem durch den Mangel an Fachkräften, Forstingenieuren und Forsttechnikern, in fast allen forstwirtschaftlichen Unternehmen charakterisiert.

Der größte Mangel zeigte sich am Anfang der analysierten Periode (1992). Der Personalbestand betrug 258 Ingenieure (30,8% des Bedarfs) und 1.044 Techniker (48,9% des Bedarfs). In der Zeit 1992–1995 zeichnete sich eine leichte Verbesserung der Lage ab, so daß der Bestand am Ende der Periode 209 Ingenieure (24,9%) und 903 Techniker (42,3%) betrug. Dementsprechend lag der Anteil der Besetzung von Arbeitsplätzen mit hochausgebildetem Personal zwischen 69,2% und 75,1% bei den Ingenieuren und zwischen 51,1% und 57,7% bei den Technikern. Zur Verbesserung der ursprünglichen Lage trug der Zustrom an Flüchtlingen und Vertriebenen aus Kroatien, Bosnien und Herzegowina bei. Außer dem allgemeinen Mangel sind die regionalen Unterschiede in der Forstwissenschaftlichen Fakultät (Institute für Forstwirtschaft und Erosionsschutz), dem Institut für Forstwirtschaft in Belgrad, dem Institut für Pappelbau – Novi Sad, der Forstwirtschaftlichen Schule in Kraljevo und der Ernährungs-, Forstwirtschafts- und Chemischen Schule in Sremska Mitrovica untersucht worden.

Die Analyse der Zahl der Fachkräfte in der Forstwirtschaft wird auf die Wirtschaftsingenieure und -techniker begrenzt. Die Verhältnisse im öffentlichen Unternehmen „SRBIJAŠUME“ (Tabelle 4) sind in den analysierten Jahren vor allem durch den Mangel an Fachkräften, Forstingenieuren und Forsttechnikern, in fast allen forstwirtschaftlichen Unternehmen charakterisiert.

**Tabelle 4.** Die Zahl und die Struktur der Fachkräfte im ÖU „Srbijašume“

Forstunternehmen	Forstingenieure						Forsttechniker						Bedarf	
	gepl.	1992	1993	1994	1995	% (1995)	gepl.	1992	1993	1994	1995	% (1995)	Forsting.	Forstech.
ÖU „Srbijašume“	839	581	601	616	630	75,1	2133	1089	1128	1156	1230	57,7	209	903
% geplante	100	69,2	71,6	73,4	75,1		100	51,1	52,9	54,2	57,7		24,9	42,3
% unbesetzt		30,8	28,4	26,6	24,9			48,9	47,1	45,8	42,3			

QUELLE: Tomovic Z., u.a., 1996

Der größte Mangel zeigte sich am Anfang der analysierten Periode (1992). Der Personalbestand betrug 258 Ingenieure (30,8% des Bedarfs) und 1.044 Techniker (48,9% des Bedarfs). In der Zeit 1992–1995 zeichnete sich eine leichte Verbesserung der Lage ab, so daß der Bestand am Ende der Periode 209 Ingenieure (24,9%) und 903 Techniker (42,3%) betrug. Dementsprechend lag der Anteil der Besetzung von Arbeitsplätzen mit hochausgebildetem Personal zwischen 69,2% und 75,1% bei den Ingenieuren und zwischen 51,1% und 57,7% bei den Technikern. Zur Verbesserung der ursprünglichen Lage trug der Zustrom an Flüchtlingen und Vertriebenen aus Kroatien, Bosnien und Herzegowina bei. Außer dem allgemeinen Mangel sind die regionalen Unterschiede in der Zahl der Fachkräfte sehr charakteristisch. Wegen des sehr großen Mangels an Fachkräften ist eine wesentliche Zahl von Arbeitsplätzen mit unterqualifiziertem oder nicht entsprechend qualifiziertem Personal besetzt. Eine gewisse Zahl von Arbeitsplätzen, für die eine Hochschulbildung notwendig wäre, ist mit Personal mit Mittelschulbildung besetzt, während mittlere Stellen anstelle mit Personal mit Mittelschulbildung oft mit Förstern oder Arbeitern mit einer anderen Ausbildung besetzt werden.

Die Zahl der Fachkräfte in den Fach- und Inspektionsämtern des Landwirtschafts-, Forstwirtschaft- und Wasserwirtschaftsministeriums, in den Naturparks, dem öffentlichen Unternehmen „Beli izvor“ – Vrnjacka Banja und in den Wissenschafts- und Ausbildungsinstitutionen (Tabelle 4) scheint etwas günstiger als im öffentlichen Unternehmen „Srbijašume“ zu sein.

**Tabelle 5.** Zahl und Struktur der Fachkräfte in Republik Serbien in 1995

Einheiten	Hochschulbildung						Mittlere Ausbildung		
	Bedarf	Zahl	unbesetzt	Struktur			Bedarf	Zahl	unbesetzt
				Ing.	Mr.	Dr.			
ÖU „Srbijašume“	839	630	209	17	6	7	2133	1230	903
ÖU Nationalparks und ÖU „Beli Izvor“	67	58	9	57	1	–	102	102	0
Landwirtschafts-, Forstwirtschaft- und Wasserwirtschafts- ministeriums	142	116	26	113	3	–	–	–	–
Forstwissenschaftliche Fakultät	63	63	0	12	12	39	14	24	0
Institut für Forstwirt- schaft	38	38	0	17	9	12	14	14	0
Institut für Pappelbau	30	13	17	2	1	10	8	5	3
Schule für Ernährung	15	13	2	13	–	–	1	1	0
Schule für Forst- wirtschaft	14	14	0	14	–	–	–	–	–
<b>Insgesamt</b>	<b>1208</b>	<b>945</b>	<b>263</b>	<b>245</b>	<b>32</b>	<b>68</b>	<b>2272</b>	<b>1276</b>	<b>906</b>

QUELLE: Tomovic Z., u.a., 1996

Anhand von in der Republik Serbien verfügbaren Daten (Tabelle 5) bestand Bedarf an 1.208 Forstingenieuren und 2.727 Technikern. Zu dem Zeitpunkt waren 945 (78,3%) Ingenieure und 1.366 (60,1%) Techniker beschäftigt. Von allen Ingenieuren hatten 10,6% (100) ein abgeschlossenes Postdiplomstudium oder einen Dokortitel (aufgrund einer Dissertation). Hier ist zu erwähnen, dass davon an der Forstwissenschaftlichen Fakultät 51%, in den wissenschaftlichen Institutionen 32%, in öffentlichen Unternehmen 13% und in allen anderen forstwirtschaftlichen Unternehmen nur 4% angestellt waren.



Abgesehen von der Forstwissenschaftlichen Fakultät ist es zu diesem Zeitpunkt aufgrund der bisherigen Ausbildungspolitik und des Mangels an langfristigen Entwicklungsprogrammen für Wissenschafts- und Forschungsinstitutionen nicht möglich, den tatsächlichen Bedarf an Fachkräften in der Forstwirtschaft zu ermitteln. Es muß dabei besonders der Mangel in der Ausbildung von Fachspezialisten (Fachkräfte ohne wissenschaftlichen Grad für bestimmte wissenschaftliche Disziplinen) unterstrichen werden, die notwendig für ein höheres Technolgie-niveau in der Forstwirtschaft sind.

#### 4. Ausbildung der Fachkräfte

Die Ausbildung von Fachkräften wird in spezialisierten Institutionen durchgeführt, wie z.B. an der Forstwissenschaftliche Fakultät in Belgrad und der Forstwirtschaftsschule in Kraljevo, zum Teil auch in nichtspezialisierten Institutionen, wie der Ernährungs-, Forstwirtschafts- und chemischen Schule in Sremska Mitrovica (eine Klasse Forsttechniker und eine Klasse Förster) und der Landwirtschaftsschule in Surdulica (eine Klasse Forsttechniker).

Die Realisierung des langfristigen Entwicklungsplans der Forstwirtschaft verlangt die Einstellung einer bestimmten Zahl von Fachkräften. Laut Tabelle 6 ist es in den nächsten 10 Jahren notwendig, jährlich 68 Ingenieure und 161 Techniker auszubilden (später sollte diese Zahl auf 46 bzw. 74 verringert werden).

Neben dem genannten Bedarf müssen für die öffentlichen Unternehmen noch 56 Fachleute ausgebildet werden, je 8 für folgende Zweige: Waldpflege, Samenzucht und Forstbauschulen, Waldschutz, Jagdwirtschaft, Planung in der Forstwirtschaft, Forstbewirtschaftung und Forstransportmittelnutzung.

**Tabelle 6.** Dynamik der Ausbildung der Fachkräfte

Ursache	nächste 10 Jahre		langfristiger Bedarf (bis 2035)	
	Ingenieure	Techniker	Ingenieure	Techniker
Mangel an Fachkräften	26	91	–	–
Natürlicher Abgang	26	38	30	42
Langfristige Entwicklungspläne	16	32	16	32
Insgesamt	68	161	46	74

QUELLE: Tomovic Z., u.a., 1996

Mit der Einführung der integralen Waldbewirtschaftung entsteht Bedarf an neuen Planungsformen (ökologische Grundlagen, Informationssysteme), Organisationsformen (Reviersysteme) und Führungsformen in den Forstwirtschaftsunternehmen. Das verlangt die Änderung von Unterrichtsplänen und -programmen in den Mittelschulen und die fachliche Weiterbildung und Spezialisierung von Ingenieuren und Technikern.

Der praktische Unterricht muß in Programmen der Hochschulausbildung mehr Platz finden, damit junge Ingenieure zum selbständigen Durchführen von praktischen Tätigkeiten ausgebildet werden können. Der aktuelle Umfang des praktischen Unterrichts verlangt die praktische Ausbildung während der Beschäftigung. Die Sicherung des notwendigen Umfangs bzw. Niveaus des praktischen Unterrichts in der Ausbildung der Fachkräfte verlangt die Schaffung von dauernden und zeitweiligen Unterrichtsbasen.

Der bestehende Mangel könnte durch Ausbildung von mittleren Fachkräften für den Bedarf der Forst- und Jagdwirtschaft in einem vollständig personell und materiell ausgerüsteten spezialisierten Schulinternat beseitigt werden. Die Realisierung dieses Ziels könnte durch die

Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Unternehmen für die Waldbewirtschaftung „SRBIJAŠUME“, der Forstwissenschaftlichen Fakultät, dem Institut für Forstwirtschaft, dem Institut für Pappelbau und dem Forschungs- und Entwicklungszentrum „SRBIJAŠUME“ gesichert werden. Eine solche Zusammenarbeit würde die Modernisierung von Unterrichtsprogrammen, die Weiterbildung der Lehrkräfte, das Schreiben von Lehrbüchern und das Nutzen von praktischen Unterrichtsbasen usw. ermöglichen.

Der heutige Mangel an Fachkräften mit mittlerer Ausbildung könnte – außer in der üblichen Weise – auch durch Weiterbildung von Förstern und anderen Arbeitern vermindert werden.

Unter den veränderten wirtschaftspolitischen Bedingungen sind die Frage des Eigentums und der Transformation der Forstverwaltung von besonderer Bedeutung. Um die Grundlagen für die Eigentumstransformation auf allen Ebenen zu schaffen, wird es notwendig sein, die wichtigsten Gesetze anzupassen oder zu ändern. Die Realisierung dieser Ziele ist von den bestehenden natürlichen und wirtschaftlichen Bedingungen und von der Ausbildung der notwendigen Zahl der Fachkräfte abhängig.

Die aktuelle Zahl der Fachkräfte in Serbien entspricht nicht dem Bedarf. Ein Mangel ist vor allem im öffentlichen Unternehmen für die Waldbewirtschaftung „SRBIJAŠUME“ zu verzeichnen.

Zu Realisierung von langfristigen Entwicklungsplänen in der Forstwirtschaft bis zum Jahr 2050 müssten in den nächsten 50 Jahren 785 Ingenieure und 1.565 Techniker ausgebildet werden. Diese Kräfte werden zur Realisation waldbaulicher Maßnahmen, in der Entwicklung von Waldressourcen und in der Aufforstung eingesetzt. Die Ausbildung der Fachkräfte für die Forstnutzungsarbeiten sollte dem in der Zukunft erwarteten Produktionzuwachs entsprechen. Die Einführung und Erhaltung moderner Produktionstechnologien in der Forstwirtschaft verlangt die Ausbildung einer entsprechender Zahl von Fachkräften ohne wissenschaftlichen Grad.

Die weitere Entwicklung in der Forstwirtschaft kann durch Forschung und Entwicklung und Ausbildung von Fachkräften mit wissenschaftlichem Grad gesichert werden. Eine Verbesserung der Ausbildung von Fachkräften in der Forstwirtschaft verlangt eine gezielte Änderung des Ausbildungssystems und der Organisation des Schulnetzes.

## 6. Literatur

- Nonic, D. (1994): Organizacija šumarstva u Srbiji kao znacajan faktor njegovog razvoja (Organisation des Forstwesens in Serbien als Entwicklungsfaktor), Magisterarbeit, Šumarski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd
- Nonic, D. und N. Rankovic (1991): Organizacija obrazovanja šumarskih kadrova u Evropi (Organisation der Ausbildung der Forstkader in Europa), Glasnik Šumarskog fakulteta, 73, Beograd, (S. 485–492)
- Nonic, D. und N. Rankovic (1997): Ownership Transformation and Organisation of Management in Private Forests in Serbia, 3<sup>rd</sup> Int. Conference on the Development of Forestry, Wood Science and Technology, Faculty of Forestry of Belgrade University, Belgrade & Mt. Goc., Serbia/Yugoslavia (S. 569–575)
- (1983): Popis šumskog fonda 1979. godine, Republiciki zavod za statistiku SR Srbije, Beograd
- (1996): Program zaštite i unapređivanja šuma u periodu 1996–2000. godine, Republicki Fond za šume, Beograd
- Rankovic, N. (1996): Ekonomika šumarstva (Forstökonomik-Lehrbuch), Šumarski fakultet Univerziteta u Beogradu,
- Rankovic, N. und D. Nonic (1996): Šumarska politika – stanje i problemi (Forstpolitik – Zustand und Probleme), Šumarstvo 1-2, Beograd (S. 79–89)
- Rankovic, N. und D. Nonic (1999): Kreiranje i sprovođenje ciljeva šumarske politike, Glasnik Šumarskog fakulteta br. 80-81, Šumarski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd (S. 39–46)
- (1995): Sedamdeset pet godina rada Šumarskog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Šumarski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd (S. 111)
- (1980–1996): Statisticki bilten “Šumarstvo”, brojevi 1288–2191, SZS, Beograd
- Tomovic, Z., Simic, Z., Vucicevic, S. und M. Drenic, M. (1996): Fachkräfte in der Forstwirtschaft – Die Bedingung für das Erreichen von langfristigen Zielen. Zbornik radova sa savetovanja “Šume Srbije– stanje, projekcije razvoja do 2050. godine i ocekivani efekti”, Š Srbijašume, Beograd (S. 160–168)
- (1991): Waldgesetz. Gesetzblatt der Republik Serbien, Nr. 46, vom 31.07.1991, Beograd

# **Die Beschäftigungssituation in den polnischen Staatsforsten**

*Andrzej Splawa-Neyman*

Polnische Staatsforste, Forstdirektion Poznan • Poznan, Polen

## **Abstracts**

Die polnischen Staatsforsten besitzen eine durch Generationen von Forstleuten erarbeitete Organisationsstruktur, die das Fundament ihrer Existenz bildet. Die Beschäftigungs- und Personalpolitik im Führungsbereich der Staatsforsten ist dieser Struktur angepasst. Sie unterliegt laufenden Reformen, wie z.B. dem 1994 begonnenen Privatisierungsprozess. Die sich verändernde ökonomische Realität und die Funktionen des Waldes beeinflussen die Richtung der Forstpolitik. Für die Gestaltung und Bewirtschaftung der polnischen Forsten sind die Mitarbeiter des Forstdienstes verantwortlich. In Polen gehört die Forstwirtschaft zu jenen Wirtschaftszweigen, für die Jugendliche ein reges Interesse hegen. Die Staatsforsten sind eines von wenigen Unternehmen, die, als Folge positiver wirtschaftlicher Ergebnisse und einer flexiblen Beschäftigungspolitik, attraktive Arbeitsplätze bieten. Ein wichtiges Element der Personalpolitik im Führungsbereich war und ist immer noch eine fundierte Ausbildung. Bis zur Stelle eines Försters ist eine mittlere Ausbildung Voraussetzung – eine Bedingung, die nur in der Forstwirtschaft existiert. Für die Besetzung einer Oberförster- oder Direktorenstelle, ist ein Forsthochschulstudium Pflicht. Strenge Ausbildungsvoraussetzungen erlaubten den Aufbau eines Spezialistenstammes, der in Zeiten einschneidender gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Veränderungen das stabilisierende Element in der Wirtschaftsorganisation 'Staatsforsten' bildet.

## **The employment situation in Polish state forests**

The state forests of Poland have an organizational structure, which has been developed by generations of qualified foresters and forms the basis of their existence. The employment and personnel policy adhered to on the management level of state forests is in accordance to this structure. At the same time, it is permanently subject to reform processes, such as the process of privatisation initiated in 1994. The changing economic reality and the functions of the forest influence the direction of forest policy. The staff working in the forest service is responsible for the formation and management of Polish forests. In Poland, forestry is one of the economic branches which young people show a lively interest in. State forests are among a small number of enterprises which offer attractive jobs – a consequence of positive economic results and a suitable personnel policy. An important element of the personnel

policy on the management level was and still is a profound training. Up to the job of a forester, the training for the middle grade of the civil service is required – a prerequisite which exists only in forestry. In order to qualify for the job as a senior forestry official or forestry director, a university degree in forestry is required. Strict prerequisites for the training made it possible that a permanent workforce of specialists could develop, which constitute the stabilizing element in the economic organization ‘state forest’ in times of radical social and economic change.

## 1. Einleitung

Die mit der Beschäftigung in den Staatsforsten verbundene Politik ist eng mit den Organisationsstrukturen und der langjähriger Tradition der Lasy Panstwowe LP (Staatsforsten) verbunden. Die Wirtschaftsorganisation LP verdankt ihre Organisationsform ihrer 70-jährigen Geschichte. Die Organisation der Verwaltung der Staatsforsten ist dreistufig.

An der Spitze steht der Generaldirektor (Dyrektor Generalny Lasów Panstwowych), der seine Aufgaben mit Hilfe der Regionaldirektionen wahrnimmt. Die Vorstände der Regionaldirektionen erfüllen ihre Aufgaben mit Hilfe der Oberforstämter. Art und Ausmaß der Aufgaben der Staatsforsten haben einen wesentlichen Einfluss auf die Beschäftigungspolitik und die Politik des Personalmanagements. Hauptaufgabe ist die Verwaltung des im Eigentum des Staates stehenden Waldes, seine Bewirtschaftung, Grundstücksverkehr, andere Wirtschaftsbereiche, sowie damit verbundene Liegenschaften. Die Staatsforsten betreiben als eine selbständige, finanziell unabhängige Organisationseinheit des Staates, eine unabhängige Beschäftigungspolitik. Auf der Basis langjähriger und wirtschaftlich bewährter Traditionen sowie auf Grund von Anforderungen und Aufgabenbereichen entwickelte sich ein Bildungssystem von Spezialisten für die polnische Forstwirtschaft.

## 2. Forstschulwesen in Polen

Der Forstberuf unterliegt wie andere Berufe einer Entwicklung und Veränderungen in dem Maße, in dem sich die Gesellschaft verändert. Die Anforderungen, insbesondere die gesellschaftlichen Erwartungen an diesen Beruf, sind wesentlich gestiegen und haben sich erweitert. Die Personalausbildung für die Forstwirtschaft in Polen findet auf Berufs-(Grund), Mittel- und Hochschulebene statt.

### A) Berufsausbildung in Berufs- und Mittelschulen:

Bis zum Jahr 1998 lag die Zuständigkeit für die Personalausbildung in forstwirtschaftlichen Berufs- und Mittelschulen beim Minister für Umwelt, Wasser- und Forstwirtschaft.

Die Ausbildung im Fach-Technikum (forstliche Mittelschule) für Forstwirtschaft dauert fünf Jahre, in der Berufsschule des Forsttechnikums (Tabelle 1) drei Jahre. Die Absolventen können auch die Hochschulreife erreichen. Gewöhnlich legen ca. 95–100% der Schüler das Examen ab. Das Fach-Technikum für Forstwirtschaft bildet Absolventen für die Stelle eines Revierförsters aus. Rund 90% der Förster in den Staatsforsten sind Absolventen der forstlichen Mittelschulen. Weitere 10% sind Förster mit Hochschulausbildung. Aktuell beträgt die Anzahl von Absolventen der forstlichen Mittelschüler (Technikum) 700–800 Personen, davon sind 100–200 in den Staatsforsten beschäftigt. Die Mittelschulbildung wird im forstlichen Bereich für folgende Stellen verlangt:

- Förster
- Unterförster
- Waldhüter
- Heger

Die Anzahl der Schulabsolventen übersteigt z.Zt. den aktuellen Bedarf. Diese Situation wird sich jedoch demnächst auf Grund des Übergangs der zahlreich beschäftigten älteren Jahrgänge in das Rentenalter ändern.

**Tabelle 1.** Bezeichnung und Anzahl der Stellen

Schultyp/Berufsbildung	Anzahl der Schulen	Anzahl der Schüler	Zahl der Absolventen 1993	1995	1997
<b>Abschluß Forstwirt</b> Berufsschule (3-jährig) (im Anschluss an allg. 8-jährige Grundschule)	3	222	218	61	60
Berufsschule ( für Berufs- tätige) Fernausbildung	1	77	82	21	22
<b>Abschluß Forsttechniker</b> Forst-Technikum (5-jährig) (im Anschluß an allg. 8-jährige Grundschule)	13	3284	879	683	544
Forst-Technikum (3-jährig) (im Anschluß an 3-jährige forstliche Berufsschule)	1	81	29	27	26
Forst-Technikum (für Berufstätige Fern- ausbildung)	2	435	48	38	82
Forst-Technikum (im Anschluß an allg. Gymnasial-(Lyzeal) Ausbildung	2	98	28	24	40

### **B) Berufshochschulwesen:**

In Polen haben drei akademische Zentren Hochschulniveau:

- Agrar-Akademie in Krakau (Akademia Rolnicza w Krakowie)
- Agrar-Akademie in Posen (Akademia Rolnicza w Poznaniu)
- Hauptschule der Landwirtschaft in Warschau (Szkola Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie).

Die Ausbildung ermöglicht zwei Studiengänge: Direkt- und Fernstudium. Die Tabellen 2 und 3 zeigen deutlich das steigende Interesse am Forrststudium.

Mit den Veränderungen der Aufgaben der polnischen Forstwirtschaft ändern sich zugleich auch die Inhalte des Forststudiums. Die Reform des didaktischen Prozesses erfolgt zurückhaltend unter Beachtung der Traditionen und Errungenschaften im Bereich der forstlichen Lehre und Praxis. Studienprogramme werden dagegen so entwickelt, dass sie die sich schnell verändernden Verhältnisse des gesellschaftlichen Lebens, die Grundlagen der Marktwirtschaft und künftige Formen des Arbeitsmarktes für Förster berücksichtigen. Das forstliche Hoch- und Mittelschulwesen ist nur ein kleiner Teil des Bildungssystems im Lande. Die Direkt- und Fernstudenten des Fachbereiches Forstwirtschaft entsprechen 0,46% der gesamten Studentenzahl in Polen.

**Tabelle 2.** Anzahl der Forststudenten von 1990–1999

Studienjahr	Studenten insgesamt	Anteil des Fernstudiums
1990/91	1956	390
1991/92	1990	396
1992/93	2099	514
1993/94	2260	620
1994/95	2548	760
1995/96	2804	944
1996/97	3079	1114
1997/98	3306	1207
1998/99	3252	1184

**Tabelle 3.** Absolventen des Forststudiums

Studienjahr	Studenten insgesamt	Anteil des Fernstudiums
1990	239	40
1991	301	67
1992	276	47
1993	338	70
1994	264	56
1995	311	75
1996	325	97
1997	402	100
1998	468	166

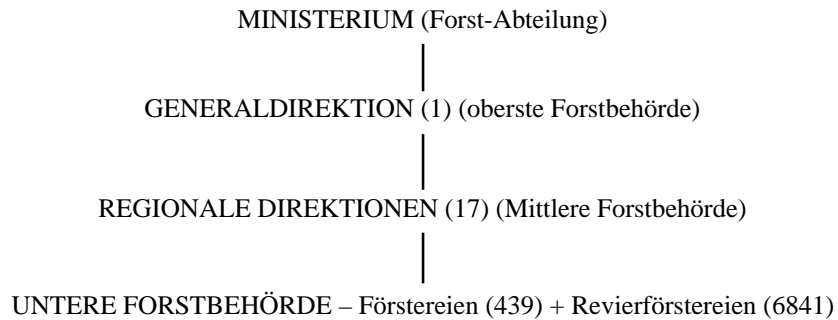
### 3. Die Beschäftigung im Staatsforst

Gemeinsam mit den politischen Veränderungen in Polen zu Beginn der 90-er Jahre hat sich auch das Forstrecht verändert. Das neue Forstgesetz („Ustawa o lasach“) vom 28. September 1991 (mit späteren Änderungen) gliedert in Abt. 7, Art. 45 die im Staatsforst beschäftigten Personen in zwei Gruppen: Forstdienst (Sluzba Lesna) und sonstige Angestellte. Der Grund dieses Beschlusses war die Absicht, eine zum Forstdienst gehörende, entsprechend ausgebildete „Berufselite“ mit zuverlässigem Ansehen zu kreieren. Ihre Aufgabe ist es, die Reformen in der polnischen Forstwirtschaft in die gewünschte Richtung zu lenken. Zum Forstdienst gehören die Angestellten der Staatsforsten, die die Wälder und das mit ihnen verbundene Vermögen verwalten, die Staatsforsten bewirtschaften und Straftaten gegen den Wald bekämpfen. Zum Forstdienst werden insbesondere folgende Stellen gerechnet:

- Generaldirektor der Staatsforsten und seine Stellvertreter
- Hauptbuchhalter der Staatsforsten
- Hauptinspekteur der Staatsforsten
- Vorsteher von Abteilungen und Spezialisten der Generaldirektion der Staatsforsten
- Direktoren der regionalen Direktionen (17) und ihre Stellvertreter
- Hauptbuchhalter der regionalen Direktionen
- Vorsteher von Abteilungen und Spezialisten (in regionalen Direktionen der Staatsforsten)  
Oberförster und ihre Stellvertreter
- Hauptbuchhalter der Oberförstereien

- Aufsichtingenieure
- Förster
- Unterförster
- Waldhüter
- Heger

Diese Stellen entsprechen der o.a. erwähnten dreistufigen Verwaltungsorganisation:



Aus den nachfolgend dargestellten Tabellen und Diagrammen zeigt sich deutlich, welche Richtung die Staatsforsten in der Beschäftigungspolitik eingeschlagen haben. 1994 begann der bis heute andauernde Privatisierungsprozess forstlicher Arbeiten und der Abbau von Arbeitskräften. Das Ergebnis sind heute messbare Effekte in Form einer bedeutenden Kostensenkung, die zu erreichen jedoch sehr schwierig war, da hier eine umfangreiche Berufsgruppe in schwieriger sozialer Situation – die Forstarbeiter – betroffen war.

Die Regionaldirektionen der Staatsforsten und die Oberförstereien haben gemeinsam ein Privatisierungsprogramm für Forstarbeiter vorbereitet, nach dem zuerst kleine private Dienstleistungsunternehmen entstanden. Seitens der Staatsforsten bestand die Hilfe in Rechtsberatung und finanzieller Unterstützung der s.g. Betriebe für Forstleistungen (Zakłady Usług Lesnych). Heute werden in der Privatisierungspolitik günstige Entwicklungsverhält-

**Abbildung 1.** Beschäftigung in den Staatsforsten insgesamt

**Tabelle 4.** Beschäftigte im den Staatsforsten in Jahresdurchschnitt 1992–1999

Kalenderjahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Planung 2000
Insgesamt	–	77578	72822	64718	49779	41078	36727	36590	33858
Oberförstereien	–	69598	65702	58870	44207	36591	33255	33288	–
Oberförstereien- - Forstdienst-	16269	12655	12865	13896	14581	14860	15198	15619	15600
Oberförstereien -Angestellte- außer Forstdienst	9848	9401	9050	8483	7838	7658,0	7129	7093	6685
Oberförstereien- -Arbeiter-	43261	47532	43787	36491	21788	14073,0	10928	10575	–
Betriebe	–	6416	5526	4353	3967	2950,0	1987	1812	–
Betrieben- -Angestellten-	–	1561	1392	1041	1042	846,0	636	561	–
Generaldirektion der Staatsforsten und regionale Büros der Direktion der Staatsforsten –		1564	1594	1495	1605	1537,0	1478	1490	–



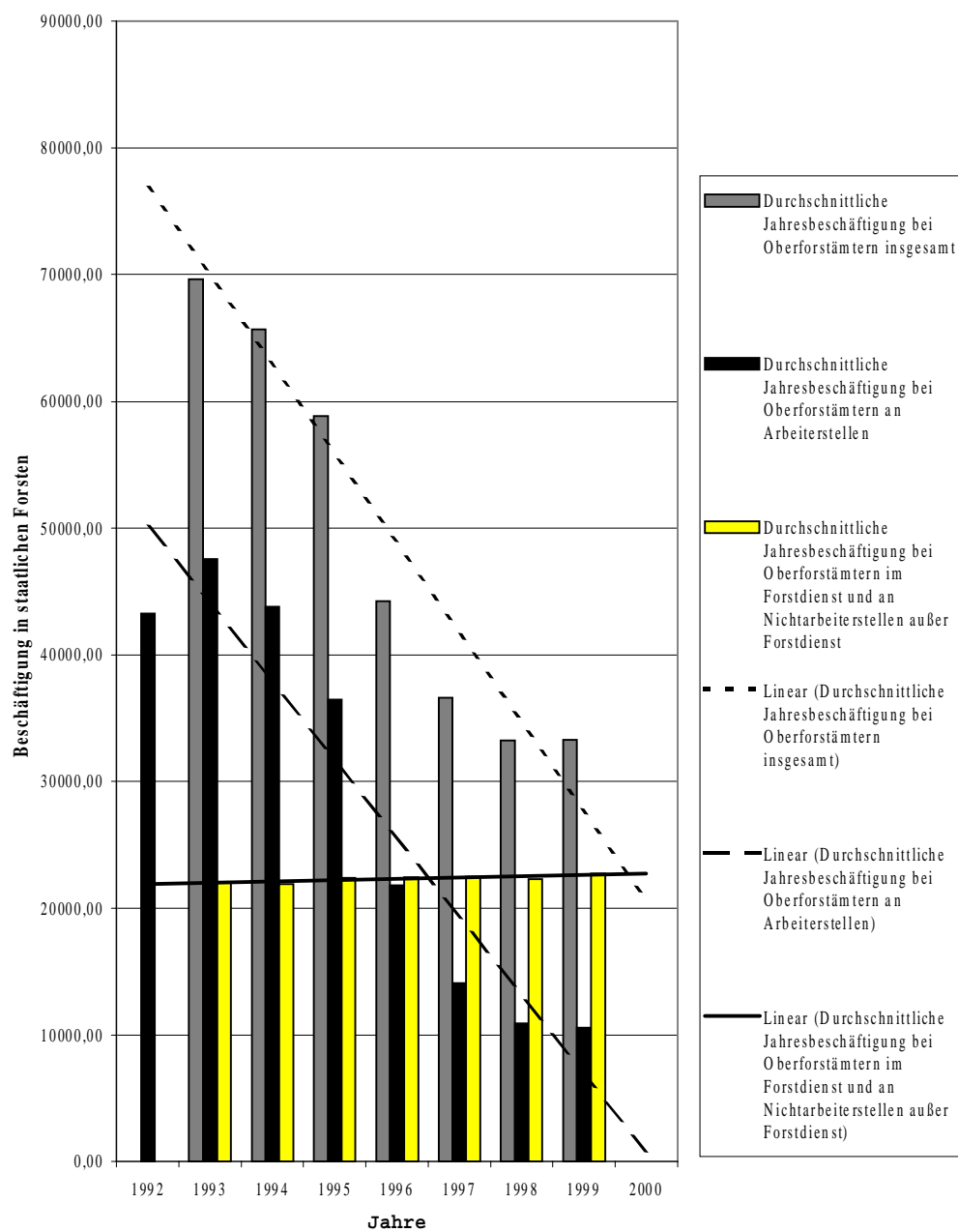


Abbildung 2. Beschäftigte in den Staatsforsten (Oberförstereien) im Jahresdurchschnitt 1992–2000

**Tabelle 5.** Struktur der Ausbildung von Angestellten in Oberförstereien nach Dienstposten

Nr.	Dienstposten	Ausbildung								
		Gesamt	Grund- ausbildung	Berufs- ausbildung	mittlere Forstaus- ausbildung	mittlere ökonom. Ausbildung	andere mittlere Ausbildung	Hochschul- studium (Forst)	Hochschul- studium Ökonomie	sonstiges Hochschul- studium
1	Oberförster	436	–	–	–	–	–	436	–	–
2	Stellvertr. Oberförster	430	–	–	–	–	–	430	–	–
3	Hauptbuchhalter	428	–	–	28	229	88	10	62	11
4	Ingenieur	483	–	–	1	–	–	482	–	–
5	Förster	6659	22	28	5852	–	28	700	–	29
6	Unterförster	3525	114	100	3123	–	31	153	–	4
7	Waldhüter	1241	37	46	888	8	211	35	–	16
8	Heger	68	34	24	5	–	5	–	–	–
9	sonstige Angestellte des Forstdienstes	709	–	2	259	2	10	424	–	12
10	Angestellte in Oberförstereien	8165	88	189	2037	1685	3265	611	75	215
	Insgesamt	22144	295	389	12193	1924	3638	3281	137	287

nisse der vorhandenen Firmen und ihre ökonomische Stärkung angestrebt. Als Folge dieses mehrjährigen, bis heute dauernden Entwicklungsprozesses ist die Zahl der Beschäftigten in den Staatsforsten um etwa 36.000 bis 38.000 Personen gesunken. In eine andere Richtung der Rationalisierung durch Personalabbau zielen die natürlichen Abgänge der pensionsberechtigten Angestellten. An Stelle von zwei bis drei in den Ruhestand tretenden Personen stellt man eine meist junge Person ein. Auf diese „sanfte“ Weise erfolgen Beschäftigtenabbau und Personalverjüngung. Beispielsweise sind in der Regionaldirektion der Staatsforsten in Poznan (Posen) von 2.045 Angestellten 460 (22,5%) jünger als 36 Jahre. In der Altersgruppe 36–45 Jahre werden 806 Angestellte (39,6%) beschäftigt.

Nach sechs Jahren der Reform sind in den polnischen Forsten erste Effekte festzustellen. Dabei sollte jedoch nicht vergessen werden, dass dieser Prozess immer noch andauert und wegen der sozialen Auswirkungen (schwach entwickeltes System des Sozialschutzes) eine wesentlich längere Zeit der Umsetzung erfordert.

#### **4. Personalbewegung in der Leitungsebene der Staatsforsten**

Während der politisch-ökonomischen Veränderungen in Polen 1990–1992 erfolgten die größten Veränderungen in den Leitungsebenen aller Organisationsstrukturen der Staatsforsten als Folge der großen Veränderungen in der gesamten Wirtschaft des Staates. Sie betrafen auch den Leitungsbereich der Oberförstereien und der regionalen Direktionen, obwohl in dieser Wendezeit die Organisationsstruktur der Staatsforsten (Anzahl der Oberförstereien und regionalen Direktionen) praktisch unverändert blieb. Alle Personalveränderungen im Führungsbereich waren Ergebnis interner Beschlüsse der Staatsforstverwaltung.

45% der Personalveränderungen im Bereich der Oberförster erfolgten in der o.a. Zeitperiode durch Abwahl von einer Stelle oder Eintritt in den Ruhestand. Ähnliches gilt für den Wechsel bei den Direktorenstellen der Regionaldirektionen.

Personalveränderungen bei den Direktorenstellen waren besonders zahlreich (50%) von 1990–1992 in der Zeit der Gestaltung des neuen politisch-ökonomischen Systems. Diese Erscheinung entspricht der Situation großer Veränderung und Neubewertung und scheint völlig im Geist der damaliger Zeit zu sein. Die nach den Parlamentswahlen und mit der Bildung einer neuen Regierung verbundenen Veränderungen waren von gewissem Einfluss auf die Besetzungspolitik der Direktorenstellen im Staatsforst.

Die „stabilste“ Stelle ist die Stelle eines Försters, eine Tatsache, die man als ein sehr positives Element der Personalpolitik in den Staatsforsten betrachten muss. Die Politik der heutigen Leitung der LP ist auf die Stabilisierung der Beschäftigung in allen Bereichen ausgerichtet. Die Verwirklichung dieser Zielsetzung in den unteren Verwaltungsebenen beeinflusst stabilisierend auch die gesamte Wirtschaftsorganisation der Staatsforsten.

**Tabelle 6.** Personalveränderungen im Bereich der Oberförster 1990–1998

Jahre	Anzahl der Veränderungen	%
1990–1992	145	45
1992–1993	24	7
1993–1995	29	9
1995–1996	18	6
1996–1997	24	7
1997–1998	36	11
Insgesamt:	326	100

**Tabelle 7.** Personalveränderungen im Bereich der Direktoren im Staatsforst

Jahre	Anzahl der Veränderungen	%
1990–1992	14	28
1992–1993	1	2
1993–1995	6	12
1995–1996	1	2
1996–1997	1	2
1997–1998	10	20
1998–1999	6	12
Insgesamt:	50	100

## 5. Fazit

Die Staatsforsten (LP), als eine Institution mit langjähriger Geschichte und Tradition, besitzen eine durch Generationen von Forstleuten aufgebaute Organisationsstruktur, die das Fundament ihrer Existenz bildet. Dieser Struktur sind Beschäftigungs- und Personalpolitik im Führungsbereich der Staatsforsten angepasst. Sie unterliegen Rationalisierungs- und Optimierungsprozessen, für die der im Jahre 1994 begonnene Privatisierungsprozess forstlicher Bereiche ein Beispiel ist. Die sich verändernden ökonomischen Realitäten und die Funktionen des Waldes haben einen gewissen Einfluss auf die Richtung dieser Politik. Ihre Grundlage bildet immer die Organisationsstruktur – Oberförstereien/Revierförstereien – Regionaldirektion – Generaldirektion. Festzuhalten sind auch die Zweckmäßigkeit und Bedeutung des Forstberufes – einer Berufsgruppe, die für die Gestaltung der polnischen Wälder verantwortlich ist. Die Forstwirtschaft gehört zu jenen Wirtschaftszweigen, die auf ein reges Interesse bei den Jugendlichen stoßen. Die Staatsforsten sind eines von wenigen Unternehmen, die attraktive Arbeitsplätze bieten, als Folge guter finanziell-ökonomischer Ergebnisse, aber auch einer richtigen Beschäftigungspolitik.

Ein wichtiges Element der Personalpolitik im Führungsbereich der Staatsforsten war und ist immer noch, daß für die Verwendung in leitender Stellung eine entsprechende Ausbildung vorausgesetzt wird. Mit dem Dienstposten eines Försters beginnend besteht die Anforderung einer mindestens mittleren Ausbildung. Diese Anforderung besteht eigentlich nur im Bereich der Forstwirtschaft. Auch für die Stelle eines Oberförsters werden nur Personen verwendet, die ein Forsthochschulstudium absolviert haben. Dasselbe gilt für die Besetzung von Direktorenposten. Es sind unveränderte, seit Jahren geltende Anforderungen, die die Bildung eines gut ausgebildeten Spezialistenstammes erlaubten. Er stellt in der schwierigen Wendezeit für die Wirtschaftsorganisation Staatsforsten ein stabilisierendes Element dar.

# **Rechtsgrundlagen und personalpolitische Entwicklung der Forstdienste in der Schweiz**

*Gotthard Bloetzer*

Professur für Forstpolitik und Forstökonomie ETH • Zürich, Schweiz

## **Abstracts**

Bloetzer gibt einen Überblick über die Entstehung der öffentlichen Forstdienste in der Schweiz von ihren Anfängen Mitte des 19. Jahrhunderts bis heute. Der Aufbau und die Entwicklung von handlungsfähigen und fachkompetenten Forstdiensten ist seit jeher ein Grundanliegen der schweizerischen Forstpolitik, wobei die Umsetzung des Bundesrechts nach bundesstaatlichen Grundsätzen und Massgabe der schweizerischen Gegebenheiten den weitgehend selbständigen Kantonen übertragen ist. In den letzten Jahren haben im schweizerischen Forstdienst zwei Entwicklungen stattgefunden: die Schaffung von fachübergreifenden (Verwaltungs-) Einheiten mit interdisziplinärer personeller Besetzung, die wohl die traditionelle Forstorganisation ablösen werden und – unter dem Einfluss des New Public Managements (NPM) – die Abschaffung des – soweit vorhandenen – Beamtenstatus in mehreren Gemeinden und Kantonen, von der man sich eine beweglichere, kunden- und leistungsorientiertere Verwaltung verspricht. Entstehungsgrundlagen des öffentlichen Forstdienstes sind nach Ansicht des Autors die Schaffung der Forstabteilung an der ETH im Jahre 1855, die Bundesregelungen über Wahl und Besoldung der kantonalen Forstamtsleiter aus den Jahren 1876, 1902 und 1991, die Bundes-Waldverordnung von 1992 sowie das eidgenössische Wählbarkeitszeugniss, dass dem Träger bescheinigt, die bundesrechtlichen Voraussetzungen für die Besetzung einer leitenden, öffentlichen Forststelle zu erfüllen.

## **Legal foundations and development of personnel policy in the forestry services of Switzerland**

Bloetzer gives a survey of the development of the public forestry service in Switzerland starting from the beginnings in the middle of the 19<sup>th</sup> century until today. It has always been a central concern of Swiss forest politics to establish and develop competent forestry services which are capable of acting. According to federal principles and in view of the conditions in Switzerland, the implementation of federal law has been assigned to the widely-independent cantons. In the last few years, two developments have taken place in the Swiss forestry

services: the introduction of interdisciplinary (administrational) units occupied by interdisciplinary personnel, which will probably replace the traditional forest organization and – influenced by new public management (NPM) – the abolition of the civil-servant status in several communities and cantons, if it existed. As a result, a more mobile, customer and efficiency-oriented administration is expected. The foundations of the formation of the public forestry service are, according to the author, the establishment of the forestry department at the ETH in 1855, the federal regulations concerning the selection and salary of cantonal forest officers from 1876, 1902 and 1991, the federal forest decree issued in 1992 as well as the confederate attestation of eligibility which certifies that the bearer fulfils all legal prerequisites for holding a leading position in public forestry.

## 1. Einführung und Überblick

Der Aufbau und die Entwicklung von handlungsfähigen und fachkompetenten Forstdiensten war ein Grundanliegen der schweizerischen Forstpolitik seit ihren Anfängen in der Mitte des 19. Jahrhunderts.

Eines der Hauptprobleme war die Ausbildung der Forstleute nach Massgabe der schweizerischen Gegebenheiten und Probleme, namentlich für den Schutz und die Wiederinstandsetzung der Gebirgswälder. Im weiteren ging es darum, unter Beachtung der bundesstaatlichen Grundordnung des Landes, die nationale Forstpolitik in den Kantonen umzusetzen, die dazu nötigen kantonalen Forstdienste aufzubauen und mit anerkannten Fachleuten zu besetzen.

Das schweizerische Grundgesetz, die Bundesverfassung, gibt den Kantonen seit jeher eine weitgehende Selbständigkeit. Die Umsetzung des Bundesrechts wird in der Regel den Kantonen übertragen, welche dafür eine grosse Gestaltungsfreiheit haben. Dazu gehört u.a. die Autonomie in der Organisation der Verwaltung und in der Personalpolitik. Für die aus dem Vollzug des Bundesrechts entstehenden finanziellen Lasten sorgt der Bund für einen angemessenen Finanzausgleich (vgl. dazu die geltende Bundesverfassung vom 28.9.1999, BV, Artikel 44–50, SR 110).

Die personalpolitischen Regelungen in den Bundesforstgesetzen von 1876, 1902 und 1991 sind ein interessanter Anwendungsfall dieser bundesstaatlichen Grundsätze. Sie zeigen die sorgfältige Abwägung der für den Schutz und den Wiederaufbau der Gebirgswälder für notwendig befundenen zentralstaatlichen Massnahmen und deren spätere Anpassung an die tatsächliche Entwicklung. Die Aufbauphase der kantonalen Forstdienste dauerte von 1876 bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts. Der Bund hat für diesen Aufbau während ca. 60 Jahren Finanzhilfen an die Besoldung der kantonalen Forstdienste bezahlt.

In der Folge sind die Kantone kreativer geworden. Sie organisieren heute ihre Verwaltungen differenzierter. Sie schaffen vermehrt fachübergreifende Einheiten mit interdisziplinärer personeller Besetzung. Die frühere Alleinzuständigkeit der Förster und Försterinnen für alles, was den Wald betrifft wird allmählich ersetzt durch die Zusammenarbeit mit anderen Berufen wie Ingenieuren, Juristen, Biologen, Geographen und Ökonomen. Es ist absehbar, dass die traditionelle „monolithische“ Forstorganisation abgelöst wird durch interdisziplinäre Verwaltungseinheiten mit über den Wald hinausreichender Zuständigkeit. Der stark gewachsene Anteil der freiberuflichen Forstleute auf dem Arbeitsmarkt hat zu einem relativen Abbau der Verwaltung und zu mehr unternehmerischer forstlicher Arbeit geführt.

Beeinflusst durch die betriebswirtschaftlichen Ideen des New Public Management (NPM), haben in den letzten Jahren mehr und mehr Gemeinden und Kantone den Beamtenstatus abgeschafft, soweit er überhaupt bestanden hat. Man erwartet von dieser Reform, dass die

Verwaltungen beweglicher werden und mehr kunden- und leistungsorientiert arbeiten. Mit dem neuen Personalgesetz des Bundes wird der Beamtenstatus nun auch in der Bundesverwaltung beseitigt. Die Annahme des Gesetzes zeigt, dass die Mehrheit der politisch aktiven Bevölkerung eine stärkere Gleichstellung innerhalb des öffentlichen Personalrechts und dessen Annäherung an dasjenige der Privatwirtschaft befürwortet. Die neue Regelung ersetzt die Wahl zum Beamten durch den kündbaren öffentlich-rechtlichen Anstellungsvertrag. Er wird in Bezug auf den Rechtsschutz als nicht schlechter beurteilt. Die Personalverbände der öffentlichen Dienste erhalten neu die Möglichkeit zum Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) mit den öffentlichen Arbeitgebern und können in Zukunft, falls sie es für nötig halten, auch zum Mittel des Streiks greifen.

## **2. Die Entstehungsgrundlagen der öffentlichen Forstdienste**

### **2.1 Die Schaffung der Forstabteilung an der ETH**

Bei der Gründung des Bundesstaates Schweiz wurde in der Bundesverfassung von 1848 der Bundesgesetzgeber ermächtigt, „eine Universität und eine polytechnische Schule“ zu errichten. Es bestand damals in der Schweiz keine Ausbildungsstätte für leitenden Forstleute. Der Schweizerische Forstverein, gegründet im Jahre 1843, hat deshalb der Landesregierung den Vorschlag unterbreitet, am Polytechnikum u.a. eine Forstschule zu schaffen. Der Vorschlag wurde vorerst abgelehnt mit dem Hinweis auf die zu geringe Nachfrage nach dieser Ausbildung und mit der fehlenden Möglichkeit zur Beschaffung der für den praktischen Unterricht notwendigen Waldreviere (Bundesblatt 1851, Band II, S. 148). Vor allem das letzte Argument war, wie sich später zeigte, eher eine Ausflucht als ein ernstes Hindernis.

Der Entscheid für die Schaffung der Forstschule wurde erst in der Beratung des Gesetzes im Parlament gefällt auf Beschluss des Ständerates, der Kammer der Kantonsvertreter, mit anschliessender Zustimmung des Nationalrates. Im ETH-Gesetz vom 7.2.1854 erhielt das im Jahr 1855 eröffnete Polytechnikum in Art. 2 den Auftrag, u.a. „Fachmänner für die Forstwirtschaft ... unter steter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der Schweiz theoretisch und soweit tunlich praktisch auszubilden“ (Amtliche Sammlung der Gesetze, AS, IV/1–12).

Im Rückblick ist es verständlich, dass nicht die Landesregierung, der Bundesrat, sondern die Kantonsvertreter im Ständerat die Schaffung einer schweizerischen Forst-Akademie verlangten. Der Bund hatte damals aufgrund der Bundesverfassung von 1848 noch keine Forstaufgaben und hatte, da er nur wenig Wald besaß, für diese Ausbildung noch kein grosses Interesse. Die Kantone dagegen waren als Eigentümer und als Aufsichtsorgane der Gemeinden für ca. 70% der Wälder des Landes direkt oder indirekt verantwortlich. Sie waren wichtige Nutzniesser der damals einträglichen Holzexporte wie auch direkt interessiert an der Verbesserung der Schutzwirkung der Gebirgswälder gegen die Naturgefahren. In Frage stand die Ausbildung ihres eigenen kantonalen Forstpersonals und die Möglichkeit, die Kosten der zu schaffenden nationalen Forstschule dem Bund als Träger des Polytechnikums zu übertragen.

Die Sorge und Verantwortung der Bundesregierung für den Wald wurde erst später aktuell mit der 1874 geschaffenen zweiten Bundesverfassung (AS XI, 474 Art. 24). Sie übertrug dem Bund die Oberaufsicht über die Forstpolizei vorerst im Berggebiet und im Jahre 1897 (AS 16, S. 339) für alle Wälder der Schweiz (Bloetzer, S.1 ff., Entstehungsgeschichte der Eidgenössischen Forstpolizei).

## 2.2 Bundesregelungen über die Wahl und Besoldung der kantonalen Forstamtsleiter

Das erste **Bundes-Forstgesetz von 1876** enthielt in Art. 8 die Vorschrift:

*„Die Kantone haben zur Durchführung und Handhabung der Forstgesetze die erforderliche Anzahl hinreichend gebildeter Forstmänner anzustellen und zu besolden.“* (AS 2, S. 353).

Die Ausführung dieser Bestimmung wurde im „Bundesratsbeschluss über die Wählbarkeit an höhere kantonale Forststellen“ (BRB vom 16.6.1884, AS 7, S. 459, 13 S. 1) und in Reglementen über die theoretische und die praktische Prüfung geregelt (Bundesblatt 1885 II 735, III 723). Damit hat der Bundesrat, wie in der Botschaft angekündigt, für die Prüfung der im Gesetz verlangten „hinreichenden Bildung“ eine Staatsprüfung und ein eidgenössisches Diplom eingeführt, das sogenannte Eidgenössische Wählbarkeitszeugnis (Botschaft vom 3.12.1875 IV 1094).

Im zweiten **Bundes-Forstgesetz von 1902** wurde die Regelung von 1876 und 1884 übernommen. Der entsprechende Art. 7 des Gesetzes lautet:

*„Zur Durchführung dieses Gesetzes und der kantonalen Vollziehungsgesetze und Verordnungen zu demselben haben die Kantone die erforderliche Anzahl mit dem eidgenössischen Wählbarkeitszeugnis versehener Forsttechniker anzustellen und angemessen zu besolden. An der Besoldung beteiligt sich der Bund durch Beiträge.“* (AS 19, S. 492)

Aus dem Vergleich der zitierten Gesetzes-Artikel von 1876 und 1902 ist ersichtlich, dass das eidgenössische Wählbarkeitszeugnis, das im Gesetz von 1876 noch nicht genannt wird, in der Zwischenzeit die nötige Akzeptanz in den Kantonen und im Parlament gefunden hatte (Amtl. Bulletin 1899, Nationalrat S. 54, Votum Baldinger).

Im Jahre 1948 wurde die „**theoretische Staatsprüfung**“ für den Erhalt des Wählbarkeitszeugnis abgeschafft. Die „wissenschaftlich-forstliche Ausbildung“ inklusive Prüfung wurde fortan vollumfänglich der Hochschule d.h. der Forstabteilung an der ETH in Zürich überlassen ( BRB vom 17.9.1948, AS 1948, S. 983). Während 64 Jahren waren die Forstingenieure zweimal, vorerst an der Hochschule für das Diplom als Forstingenieur und später nochmals von der Verwaltung für das Wählbarkeitszeugnis, auf ihr theoretisches forstliches Wissen geprüft worden. Da es in dieser Zeit ausserhalb der Verwaltung praktisch keine Arbeitsmöglichkeiten für Forstingenieure gab, war die Absolvierung beider Prüfungen faktisch ein Obligatorium.

Unter der Leitung der Bundesverwaltung, mit Beizug von kantonalen Forstbeamten, verblieben ist nach der Abschaffung der theoretischen Staatsprüfung die **Ausbildung und Prüfung der praktischen Fähigkeit** zum höheren Forstdienst (BRB 1948, Art. 2 und 5). Die praktische Ausbildung wird in einem Praxisjahr, zum grossen Teil auf kantonalen Forstämtern vermittelt. Die Eignung der Kandidaten beurteilt die „**Eidgenössische Wählbarkeitskommission**“ aufgrund der Berichte der Praxis-Lehrherren, der schriftlichen Praxisarbeiten und des persönlichen Urteils der die Praxis begleitenden Experten (Reglement über die forstliche Praxis vom 17.9.1948, AS 1948, S. 986).

Gemäss dem geltenden **Bundeswaldgesetz vom 4.10.1991** (WaG, AS 1992, S. 2521, SR 921.0) wird das System der Wählbarkeit weitergeführt. Im Art. 29 WaG Absätze 1– 3 wird die Ausbildung der Forstingenieure wie folgt geregelt:

*„Der Bund beaufsichtigt, koordiniert und fördert die forstliche Ausbildung. Er sorgt für die Grundausbildung der Forstingenieure an den ETH sowie für ihre Weiterbildung. Er regelt die Wählbarkeit für ein höheres Amt im öffentlichen Forstdienst.“*



In der **Bundes-Waldverordnung vom 30.11.1992** (WaV, SR 921.01) werden die Voraussetzungen für das Wählbarkeitszeugnis im Art. 36 wie folgt geregelt:

*„Als Leiterin oder Leiter eines Kreisforstamtes oder eines anderen höheren Amtes im Forstdienst von Bund und Kantonen kann gewählt werden, wer sich ausweist über:*

- a) ein erfolgreich abgeschlossenes Forstingenieurstudium an der ETH oder an einer vom Departement anerkannten ausländischen Hochschule;*
- b) ein erfolgreich abgeschlossenes forstliches Praktikum.“*

Als Neuheit wird das Wählbarkeitszeugnis auch für den Forstdienst des Bundes verlangt. Die Regelung des Praktikums und die Beurteilung der Praktikanten auf ihre praktische und persönliche Eignung zur Leitung eines höheren Forstamtes wurde nicht wesentlich geändert. Bisherige Vorschläge zur Abschaffung des Wählbarkeitszeugnis hatten keinen Erfolg.

### **2.3 Die rechtliche und politische Bedeutung des eidgenössischen Wählbarkeitszeugnis**

Das Wählbarkeitszeugnis ist ein Ausweis, mit dessen Erteilung die Bundesverwaltung bekräftigt, dass der Träger, die Trägerin die bundesrechtlichen Voraussetzungen für die Besetzung einer leitenden, öffentlichen Forststelle erfüllt. Im bundesstaatlichen Verhältnis ist das Wählbarkeitszeugnis die Erlaubnis des Bundes an die Kantone, die Trägerin, den Träger für eine leitende forstliche Stelle anzustellen. Das der Erlaubnis zugrunde liegende bundesrechtliche Verbot, diese Stellen mit Leuten ohne dieses Zeugnis zu besetzen, ist eine starke Beschränkung der kantonalen Organisationsautonomie.

Für den Träger ist das Wählbarkeitszeugnis ein Ausweispapier, eine Art Diplom das ihn legitimiert, sich um die betreffenden Stellen zu bewerben. Es gibt ihm aber kein Recht auf eine Anstellung und keine Ermächtigung zu irgendwelchen Amtshandlungen. Die Amtsgewalt gibt nicht der Bundesausweis, sondern die Ernennung bzw. Anstellung durch die dafür zuständige kantonale Behörde. Die kantonalen Forstbeamten sind auch als Träger dieses Ausweises nur ihrem kantonalen Arbeitgeber unterstellt. Die Bundesbehörden bzw. Bundesförster haben keine Weisungsbefugnis gegenüber dem kantonalen Forstpersonal. Konflikte, die zwischen der Bundes- und Kantonsverwaltung nicht einvernehmlich gelöst werden, erfordern nötigenfalls eine Regelung zwischen dem Bund und dem Kanton auf der politischen Ebene oder, was selten der Fall ist, einen Entscheid der Justiz.

Das geltende Bundes-Waldgesetz verlangt das Wählbarkeitszeugnis für die höheren Ämter im öffentlichen Forstdienst (Art. 29, Abs. 3 WaG). Ausdrücklich in der Waldverordnung genannt ist die Leitung eines Kreisforstamtes. Die mit dem Wählbarkeitszeugnis vom Bund bezweckte Einflussnahme auf die kantonale Personalpolitik richtet sich dementsprechend vor allem auf die Besetzung der dezentralisierten Kreisforstämter. Die verfolgten Ziele sind offensichtlich. Es ist der Kreisförster, die Kreisförsterin, welche die Kompetenz und die Gelegenheit haben, im Alltag bei der Waldnutzung für die Wahrung der öffentlichen Interessen, für die Erhaltung und Pflege der Schutz- und Wohlfahrtsfunktionen zu sorgen. Ihre Intervention bzw. Nichtintervention ist entscheidend, ob die forstgesetzlichen Ziele in der täglichen Arbeit befolgt oder übergangen werden. Die Gesamtheit ihrer Verwaltungsarbeit zur Wahrung der öffentlichen Interessen ist nur schwer normierbar und schwer kontrollierbar. Vom Gebrauch des ihnen gewährten Ermessens und damit von ihrer Einstellung hängt es weitgehend ab, ob die „Konkretisierung der gesetzlichen Ziele“ gelingt (vgl. Bäumlin, S. 83 betr. die Bedeutung der Verwaltung im allgemeinen). Die Kantone verlangen das Wählbarkeitszeugnis in ihren Forstgesetzen in der Regel auch für Stabstellen, die sie mit Forstleuten besetzen wollen, was bundesrechtlich nicht zwingend ist und bei der Anstellung von Spezialisten nachteilig sein kann.

Das Bundesrecht bezeichnet keine konkreten Amtshandlungen, für die das Wählbarkeitszeugnis erforderlich ist. Gemäss der gesetzlichen Regelung von 1876 und 1902 ist es allgemein „zur Durchführung und Handhabung der Forstgesetze“ geschaffen worden. Die einzelnen Aufgaben werden im Bundesgesetz in der Regel dem „Kanton“, d.h. dem kantonalen Gesetzgeber oder der „zuständigen Behörde“, d.h. der vom Kanton bezeichneten Verwaltungsinstanz, aber nur selten der „zuständigen kantonalen Forstbehörde“ oder dem „Forstdienst“ übertragen. Daraus ergibt sich, dass mit dem Wählbarkeitszeugnis nicht in erster Linie die fachlich richtige Ausführung bestimmter Aufgaben bezweckt wurde, sondern allgemein die bundeskonforme Leitung der kantonalen Forstämter.

In den Anfängen der kantonalen Forstdienste zeigte es sich rasch, dass die Bergkantone nicht in der Lage waren, die im Forstgesetz von 1876 verlangten Forstleute angemessen zu bezahlen. Der Bund sah sich nach kurzer Zeit schon gezwungen, mit Lohnbeiträgen die Anstellung des nötigen Forstpersonals durch die Kantone zu unterstützen (Bundesbeschluss vom 5.12.1892, AS 13, S. 326). Mit der Einführung der Lohnbeiträge hat das Wählbarkeitszeugnis und die Einflussnahme des Bundes auf die Personalpolitik der Kantone sowohl rechtlich wie politisch ein neues Gesicht erhalten und wurde besser akzeptiert. Die über mehrere Generationen bezahlten Lohnbeiträge des Bundes haben wesentlich zur Motivation der kantonalen Forstleute in der schwierigen Aufbauperiode beigetragen.

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden die Besoldungsbeiträge dann schrittweise reduziert und im Jahre 1953 definitiv aufgehoben (AS 1954, S. 559). Inzwischen war das Wählbarkeitszeugnis zu einer festen Institution der schweizerischen Forstorganisation geworden. Viele kantonale Forstleute fühlen sich, wie die Erfahrung zeigt, aufgrund des Wählbarkeitszeugnis auch im Dienste der Bundesgesetzgebung. Durch das Wählbarkeitszeugnis ist bundesweit eine gewisse „*unité de doctrine*“ und neben der Treuepflicht gegenüber dem Kanton eine gewisse Identifikation mit den Bundeszielen entstanden. In den Vorbereitungsgesprächen für das Bundeswaldgesetz von 1991 hat sich die Mehrheit der Kantonsförster für die Beibehaltung des Wählbarkeitszeugnis ausgesprochen.

Aus der Sicht des schweizerischen Rechtssystems ist das forstliche Wählbarkeitszeugnis ein Fremdkörper. Wahrscheinlich ist es beeinflusst durch das Berufsbeamtentum, das im 19. Jahrhundert in Deutschland entwickelt wurde (vgl. M. Michel, S.19; F. Fleiner, S.139 ff.). Im deutschen System ist die Arbeit des Beamten ein Beruf. Der Eintritt erfordert eine spezielle Beamtenausbildung mit Staatsprüfung und sichert eine Anstellung auf Lebenszeit.

Die Schweiz kennt das Berufsbeamtentum nicht. Jede Bürgerin und jeder Bürger kann bei entsprechender Eignung grundsätzlich in jedem erwerbsfähigen Alter in öffentliche Ämter bzw. Anstellungen eintreten, ohne dass er sich vorher eigens zum Beamten ausbilden lassen muss. Die neben der allgemeinen Berufsbildung nötige Einführung erfolgt in der Regel im Amt ev. mit einer Probezeit. Es gibt in der Schweiz auch keine Anstellung zum Beamten auf Lebenszeit. Die Beamten werden, soweit es sie noch gibt, für eine Periode von 4 Jahren gewählt. Sie werden mit grosser Wahrscheinlichkeit wiedergewählt, sofern keine gravierenden Leistungsprobleme oder wesentliche organisatorische Änderungen eintreten. Die Beamten bilden nur einen Teil des öffentlichen Personals. Einen grossen Teil bilden seit jeher die öffentlich-rechtlichen oder privat-rechtlichen Angestellten. Das Berufsbeamtentum konnte in der Schweiz nicht Fuss fassen, weil früher in den Gemeinden und Kantonen die Ämter vielfach durch direkte oder indirekte Volkswahl besetzt worden sind. Man spricht deshalb vom Volksstaat mit Milizbeamten und vom Beamtenstaat mit Berufsbeamten (Fleiner, S. 139).

Es ist offensichtlich, dass mit der Einführung des Wählbarkeitszeugnisses durch den Bundesratsbeschluss von 1884 gewisse Elemente der deutschen Berufsbeamtenordnung in die Schweizer Forstgesetzgebung eingeführt wurden. Die damals massgebenden Forstleute, die ihre Ausbildung zum grossen Teil in Deutschland erhalten haben, waren offenbar vom System

des Berufsbeamtentums beeinflusst. Das Wählbarkeitszeugnis ist wahrscheinlich eine teilweise Übernahme dieses Systems mit Anpassungen an die schweizerischen Verhältnisse (Bäumlin, S. 75).

Angesichts der grossen Schwierigkeiten in der Startphase der eidgenössischen Walderhaltungspolitik war die mit dem Wählbarkeitszeugnis erreichte indirekte Einflussnahme des Bundes auf die personelle Besetzung der kantonalen Forstämter für den Vollzug der Bundesforstgesetzgebung wichtig. Durch die Lohnbeiträge fand diese Beschränkung der kantonalen Organisationsautonomie bundesstaatlich die nötige Akzeptanz. Ob die weitere Aufrechterhaltung des Wählbarkeitszeugnisses heute noch angebracht ist, wird dagegen aufgrund der neueren personalpolitischen Entwicklungen mehr und mehr fraglich.

### **3. Die Entwicklungen der neueren Zeit**

#### **3.1 Das New Public Management (NPM)**

In den letzten Jahren hat mit der Bezeichnung NPM oder „wirkungsorientierte Verwaltung“ eine Reformströmung mit betriebswirtschaftlichen und neuen verwaltungswissenschaftlichen Ideen mehr und mehr Einfluss in der öffentlichen Verwaltung erhalten. Das Ziel dieser Strömung ist es, die leistungs- und motivationshemmenden Elemente der politisch-administrativen Verwaltung durch die Einführung von modernen Führungssystemen, -strukturen und -instrumenten zu ersetzen (M. Michel, S. 13). Das NPM verlangt von der Verwaltung eine stärkere Ausrichtung auf die Bedürfnisse des Bürgers als Kunde und ein mehr leistungs- und wettbewerbsorientiertes statt reglementkonformes Verhalten. Zu diesem Zweck wird von der Politik eine Deregulierung und von der Verwaltung mehr Beweglichkeit verlangt. Allzu starre Organisationsformen und Handlungsweisen sollen aufgegeben und durch Leistungsanreize mit Leistungslohnelementen ersetzt werden. Die bisherige autoritäre Arbeit mit Verfügungen soll soweit möglich durch partnerschaftliche, vertragliche Arbeitsweisen ersetzt werden. Öffentliche Kompetenzen sollen vermehrt delegiert und nichthoheitliche Aufgaben – wenn möglich – privatisiert werden.

Die schweizerische Forstverwaltung ist für das NPM aufgrund des hohen Anteils der Wälder, die im Eigentum von öffentlichen Körperschaften sind (ca. 70%), und der starken Vermischung von Hoheits- und Betriebsaufgaben in der Forstorganisation ein interessantes Anwendungsfeld. In mehreren Kantonen und zahlreichen Gemeinden sind entsprechende Reformen im Gang. Es wird vermehrt mit Aufträgen an Unternehmer gearbeitet, und der Anteil des Personals in der Verwaltung wird kleiner. Der Staatsforstdienst des Kantons Bern hat innerhalb von 10 Jahren (von 1989 bis 1999) die Zahl seiner Angestellten wie folgt reduziert: Forstingenieure um 17,5%, Förster um 19,3%, Waldarbeiter um 43,8% (Mitteilung von Kantonsförster Heinz Balsiger im Sommer 2000).

Die Bundesforstverwaltung hat unter dem Einfluss der aktuellen Reformströmung probeweise mit mehreren Kantonen Leistungsverträge abgeschlossen. Es sollen damit Erfahrungen gesammelt werden für eine generelle Umstellung vom System der Einzelprojektgenehmigung und Beitragsverfügung zum mehrjährigen Arbeitsprogramm mit Globalfinanzierung.

#### **3.2 Die Abschaffung des Beamtenstatus**

Nachdem in den letzten Jahren bereits mehrere Kantone den Beamtenstatus durch Anstellungsverträge ersetzt haben, hat nun auch der Bund diesen Schritt beschlossen. Am

26.11.2000 hat das schweizer Volk in einer Referendumsabstimmung das neue Bundes-Personalgesetz mit einer Mehrheit von 67% der Stimmenden angenommen. Die Abstimmungsresultate der Kantone zeigen, dass die „lateinische Schweiz“ der Ablösung des Beamtenstatus durch die öffentlich-rechtliche Anstellung skeptischer gegenüber steht. Die gegen das Gesetz vorgebrachten Argumente wie Abbau des Sozialstaates und des Service public vermochten die deutschsprechende Bevölkerung weniger zu beeindrucken. In der schweizerischen Bundesverwaltung wird damit ab dem 1.1.2002 ein Personalrecht mit weitgehend vereinheitlichtem Anstellungsmodus gelten.

Das neue Bundespersonalgesetzes vom 24.3.2000 (AS 2000, S. 2208, Botschaft vom 14.12.1998, Bundesblatt 1999, S. 1597) bringt folgende wichtigen Änderungen:

- Die Wahl auf Amtsdauer (Beamtenstatus) wird ersetzt durch die kündbare öffentlich-rechtliche Anstellung (Vertrag) mit ausgebautem Kündigungsschutz. Dadurch soll eine grössere Beweglichkeit und mehr Durchlässigkeit zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft erreicht werden. Die Wahl auf Amtsdauer bleibt erhalten für Personal, das vom Anstellungsorgan unabhängig sein muss z. B. Justizorgane.
- Die Kündigung ist u. a. auch möglich aus schwerwiegenden wirtschaftlichen oder betrieblichen Gründen, sofern der Arbeitgeber der betroffenen Person keine zumutbare andere Arbeit anbieten kann. Wenn keine Einigung zustande kommt, erfolgt die Kündigung durch eine anfechtbare Verfügung.
- Die fixen Lohnklassen werden ersetzt durch marktbezogene Löhne mit Leistungskomponenten. Der zukünftige Maximalsatz der Leistungslohnkomponente wird auf ca. 12% geschätzt (NZZ 14.11.2000). Es wird befürchtet, dass mit der Zeit die Löhne unten mehr gedrückt und oben mehr angehoben werden. Massnahmen gegen diese Tendenz sind noch keine sichtbar.
- Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis mit Ausnahme der leistungsabhängigen Lohnanteile sind anfechtbar bei der Personalrekurskommission und den richterlichen Beschwerdeinstanzen.
- Die Personalverbände erhalten die Möglichkeit, mit dem Arbeitgeber Gesamtarbeitsverträge (GAV) abzuschliessen, gemäss denen ein Schiedsgericht bei Uneinigkeit über Teuerungsausgleich, Sozialplan und andere ihm übertragene Konflikte entscheidet. Das bisherige allgemeine Streikverbot für Bundesbeamte wird aufgehoben. Der Bundesrat kann das Streikrecht für die Wahrung von wichtigen Interessen, namentlich der Landesversorgung mit allgemein notwendigen Gütern, für bestimmte Verwaltungsbereiche beschränken oder aufheben.
- Durch eine dauernde Aus- und Weiterbildung soll die Fähigkeit des Personals, auf dem Arbeitsmarkt innerhalb wie ausserhalb der Verwaltung zu bestehen, verbessert werden. Dies ist besonders wichtig für die sogenannten „Monopolberufe der Verwaltung“, d.h. Berufe für die in der Privatwirtschaft kein Markt besteht.

#### **4. Schlussbemerkungen**

Die personalrechtliche Einflussnahme der Bundesforstgesetzgebung auf die Besetzung der leitenden Stellen der kantonalen Forstdienste ist ein anschauliches Beispiel für die bundesstaatliche Suche nach angemessenen Lösungen im Konflikt zwischen der Wahrung bestimmter nationaler Interessen und dem allgemeinen Grundsatz der kantonalen Organisationsfreiheit.

Die vom Bund in der Forstgesetzgebung ergriffenen Massnahmen für den Aufbau der kantonalen Forstdienste, im speziellen das eidgenössische Wählbarkeitszeugnis und die damit verbundenen Beiträge des Bundes an die Besoldung der leitenden kantonalen Forstleute, erweisen sich speziell für die Aufbauphase als angemessenes Paket von Einschränkungen und Hilfen.

Dem gegenüber erscheint die von der Bundesverwaltung von 1884 bis 1948 zusätzlich zu den Diplomprüfungen an der Hochschule durchgeführte theoretische Staatsprüfung als unangemessene Massnahme. Dieses Staatsexamen erweckt in der Rückschau den Eindruck eines Misstrauens der Bundesverwaltung gegenüber der Hochschule bzw. der von ihr vermittelten forstwissenschaftlichen Ausbildung. Es weckt sogar Gedanken an ein überholtes Standesdenken.

Die Frage, ob das eidgenössische Wählbarkeitszeugnis für leitende, kantonale Forststellen heute noch angebracht ist, müsste genauer untersucht werden. Auch in der verbliebenen heutigen Form ist diese Regelung ein Eingriff in die kantonale Organisationshoheit. Diese Beschränkung ist nur gerechtfertigt, wenn sie zur Wahrung der nationalen Interessen nötig ist. Diese Notwendigkeit erscheint aufgrund der aktuellen Gegebenheiten, der heute auch in den Kantonen gefestigten Walderhaltungspolitik, dem veränderten forstlichen Berufsfeld und den laufenden Reformen in der öffentlichen Verwaltung zweifelhaft und bedarf für die Beibehaltung der Begründung.

## 5. Literatur

**Bäumlin Richard:** Verfassung und Verwaltung in der Schweiz; in Festschrift für Hans Huber, Stämpfli Bern 1961 S. 69–93

**Bloetzer Gotthard:** „Die Oberaufsicht über die Forstpolizei nach Schweiz. Bundesstaatsrecht“ Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Schulthess Zürich 1978

**Bolz U. und Lienhard A:** Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen; Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 2001 S. 1–30

**Fleiner Fritz:** Beamtenstaat und Volksstaat; aus der Festschrift für Otto Mayer, Verlag J.C.B. Mohr Paul Siebeck, Tübingen; Nachdruck in Fritz Fleiner: Ausgewählte Schriften und Reden, S. 138–162, Schulthess Zürich 1941

**Kaufmann O.K.:** „Grundzüge des schweizerischen Beamterrechts“ Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1972, Nr. 10 S. 379–394

**Michel Matthias:** „Beamtenstatus im Wandel“. Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Schulthess Zürich 1998

**BBL:** Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft

**NZZ:** Neue Zürcher-Zeitung: „Viele Ängste rund um Löhne, Leistung, Kündigung: Das Bundespersonalgesetz im Streitgespräch. NZZ 14. November 2000, Nr. 266 S. 65

**AS:** Amtliche Sammlung des Bundesrechts (1848 – 74 BD I – XI; 1874 – 1947 Bd. 1 – 63, ab 1948 Jahrbände)

**SR:** Systematische Sammlung des geltenden Bundesrechts



# **Forstliche Ausbildung in der Tschechischen Republik – Zustand und Perspektive <sup>1)</sup>**

*Jirí Bartunek*

Mendel-Universität für Land- und Forstwirtschaft FLD MZLU • Brno, Tschechien

## **Abstracts**

Die berufliche Vorbereitung von Forstarbeitern wird durch zwölf Mittelfachlehranstalten gewährleistet. Für die Vorbereitung von technischen Kräften in der Forstwirtschaft existieren fünf Mittelforstschulen, zwei höhere Fachforstschulen und zwei Forstfakultäten. Während an forstlichen Facharbeitern ein Bedarf besteht, ist hingegen die Anzahl von technisch ausgebildeten Absolventen der Mittel- und Forsthochschulen viel zu hoch. Eine Verringerung der Anzahl von Mittelfachschulen sowie die Verringerung von Absolventen der Forstfakultäten sind dringende Maßnahmen, um die Organisation der forstlichen Ausbildung wirtschaftlich zu gestalten. Darüber hinaus ist es notwendig, eine engere Verbindung von Forstschulen und Forstbetrieben hinsichtlich ihrer Ausbildungs- bzw. Mitarbeiterzahlen, ihres Studienprogramms und ihrer Finanzierung zu erreichen. Die Organisation der Lebensbildung verlangt einen neuen Zuschnitt. Diese Bildung ist in Kapazität und Inhalt wesentlich zu erweitern.

## **Forestry training in the Czech Republic – actual state and perspectives**

In the Czech Republic, the training of staff working in forestry takes place on different levels. The middle-grade technical schools provide training for forest workers, secondary forestry schools for forestry staff working in business execution. The latter as well as students having passed their 'Abitur' or other secondary school exams can enrol at technical colleges in order to study forestry. At the forestry faculties in Brno and Prague, it is possible to attend a training course to become a forest engineer and afterwards, if required, to attend a post-graduate course while doing a doctorate. In the Czech Republic, more foresters than actually needed are trained. Many of those who are on the job market are often unable to meet the requirements due to their lack of qualification. Therefore, a reduction of teaching capacities combined with a profound specialist training in accordance with the requirements of the job market seems to be essential. Another field of duty which becomes increasingly important for forestry schools is the sector of further education (in forestry) for staff members. The author

---

<sup>1)</sup> Der Beitrag wurde gefördert mit Mitteln der Stipendienagentur der Tschechischen Republik (GA CR) im Rahmen des Projekts No. 402/98/0538

holds the view that, in order to rationalize the system of forestry schools successfully, painful cuts and the overcoming of a strong local patriotism are necessary in order to attain the flexibility and training quality required.

## 1. Gegenwärtiger Zustand des Forstschulwesens

Zur gegenwärtigen Zeit kann man eine Forstausbildung in folgenden Schulen beginnen:

- mittlere Fachlehranstalten (12 Schulen) bereiten qualifizierte Forstarbeiter in zweijährigen und dreijährigen Lehrarbeitsfächern vor. Die Fachorientierung und der Schülerstand in den einzelnen Fächern sind in Tabelle 1 dargestellt.
- forstliche Mittelschulen (5 Schulen) bereiten vollziehende Betriebskräfte mittels eines vierjährigen Studiums vor, welches durch eine Maturitätsprüfung abgeschlossen wird. Die Anzahl von Absolventen übersteigt erheblich den Bedarf der Forstpraxis. Deshalb wird derzeit die Auflösung dieses Forststudium an zweien der Schulen diskutiert.
- höhere Forstfachschulen (2 Schulen); in Trutnov dauert das Studium zwei Jahre und ist nur für Absolventen von Mittelforstschulen bestimmt, in Písek dauert das Studium drei Jahre. Dort werden auch Absolventen von Gymnasien und nichtforstlichen Mittelschulen aufgenommen.
- das Bakkalaureatstudium ist derzeit nur in der Forstfakultät der Tschechischen Landwirtschaftsuniversität in Prag möglich. Es ist für die Vorbereitung von Betriebskräften mit einer ökonomischen Orientierung bestimmt, nicht für forstfachliche Tätigkeiten.
- das Magisterstudium (Ingenieurstudium) ist an der Forstfakultät in Prag und an der Forst- und Holzfakultät in Brno möglich. Das Studienprogramm ist an beiden Fakultäten fünfjährig. Absolventen haben die Möglichkeit, ein dreijähriges Postgraduierten-Studium (Doktorandenstudium) anzuschliessen.

Die derzeitigen Zahlen von Schülern und Studenten in forstlichen Studienbereichen sind in Tabelle 2 dargestellt. Eine beträchtliche Zahl von Absolventen wird ihre erworbene forstliche Bildung nicht beruflich nutzen können. Dieser Umstand führt zu zwei Ansichten. Die erste besagt, dass es durch eine geringere Anzahl von Forstschulen möglich sei, Lehrerstellen mit höherqualifizierten Kräften zu besetzen und Schulen besser mit technischen Lehrmitteln auszurüsten. Eine kleinere Anzahl von gut vorbereiteten Absolventen könne dann leichter eine entsprechende Beschäftigung im Fachgebiet finden. Die zweite Ansicht, die mit heutigen offiziellen Anschauungen im Einklang steht, zieht umgekehrt das höhere Angebot von Lehr- und Studienspezialisierung vor, unter der Annahme, dass der Absolventenmarkt entscheiden wird, welche Lehrbereiche und Forstschulen weiterhin bestehen bleiben und welche aufgelöst werden.

Die Waldbesitzer, welche auf dem Angebotsmarkt forstlicher Fachkräfte als Nachfrager auftreten, befürworten letztere Situation. Insgesamt betrachtet erscheint das System der forstlichen Ausbildung aber unwirtschaftlich, weil die Betriebskosten der Schulen aus dem Staatshaushalt gedeckt werden, also aus Steuergeldern. Die Finanzierung jeder Schule aus dem Staatshaushalt wird nach der Anzahl von Schülern bzw. von Studenten bemessen, was zur Folge hat, dass die Schulen sich um den Erhalt einer grossen Schülerzahl bemühen. Dieser Umstand zeigt sich am niedrigen Kenntnissniveau mancher Absolventen, die in die Betriebe kommen. Wenn auch gegenwärtig der Markt an Forstschulabsolventen gesättigt ist, so gibt es dennoch wenige mit guter Qualifikation, und ein Waldbesitzer muß den guten Förster manchmal sehr mühsam suchen. Die geschilderte Praxis der Schulfinanzierung steht deshalb im Widerspruch zu den Prinzipien der Marktwirtschaft.



## 2. Ausnutzung der Kapazitäten von Forstschulen

Zur Beseitigung des Missverhältnisses zwischen der Anzahl von Forstschulabsolventen und ihrem Bedarf ist es notwendig, einige Maßnahmen zu treffen, vorzugsweise folgende:

- die Anzahl an Lehr- und Studienbereichen ist herabzusetzen, so daß ihre Absolventen ein breiteres forstfachliches Wissen besitzen und sich erst in der Praxis im Rahmen von Weiterbildungen spezialisieren.
- engere Bindungen zwischen Schulen und Forstbetrieben sind zu schaffen. Forstbetriebe sind für diese Zusammenarbeit ökonomisch zu interessieren, zum Beispiel mittels der Steuerregelung.
- künftigen Arbeitgebern von Lehrlingen und Studenten ist eine erhebliche Beteiligung und Mitsprache bei der Einführung neuer Bereiche, bei der Bildung von Lehr- und Studienplänen und bei den Schlußprüfungen zu ermöglichen.
- die bestehende volle Finanzierung des Forstschulwesens aus dem Staatshaushalt ist zu ändern und durch eine angemessene Finanzierung durch die Forstbetriebe zu ergänzen.
- das Netz von Forstlehranstalten und Fachschulen ist abhängig vom Nachwuchsbedarf zu gestalten. Gebäude und Einrichtungen der Forstschulen sind ungenügend ausgenutzt, infolgedessen sind die Kosten pro Absolvent hoch. Deshalb setzen manche Schulen derzeit die Ansprüche an Bewerber herab oder führen neue Fachbereiche mit attraktiven Bezeichnungen ein, aber meistens ohne Berücksichtigung der künftigen Betätigungsmöglichkeiten von Absolventen. Eine Schätzung des Bedarfs an Absolventen von Forstschulen im Zeitraum 2000–2010 ist in Tabelle 3 dargestellt.

## 3. Lebensbildung

Das Forstschulwesen, welches sich bislang fast ausschliesslich auf die Ausbildung junger Menschen konzentrierte, steht heute vor der Aufgabe, zunehmend die Fachausbildung von Erwachsenen zu ermöglichen. Diese Erwachsenen sind zumeist Absolventen von Forstschulen, Teilnehmer aus Umschulungsmaßnahmen und Arbeiter von Forstbetrieben. Voraussichtlich wird sich der Anteil dieser Arbeiter an der Gesamtzahl von Forstschulbesuchern zukünftig erheblich erhöhen. Zweifellos müssen sich auch die Forstschulen auf diese neue Wirklichkeit vorbereiten. Lebenslange Fortbildung sollte sich insbesondere orientieren an:

- einer Vorbereitung von ausgelernten Lehrlingen auf das Ablegen ihrer Meisterprüfungen. Die Lehrlinge müssen eine Fachpraxis von mindestens drei Jahren nachweisen. Das erfolgreiche Ablegen der Meisterprüfung ist eine Grundbedingung für die Erlangung eines Gewerbescheines.
- einer Erneuerung einer Prüfungspflicht für Fachforstwirte, die im Jahre 1960 aufgehoben wurde. Hierbei lassen sich Erfahrungen des forstlichen Staatsbetriebes der Tschechischen Republik nutzen, der diese Prüfungen im Rahmen der innerbetrieblichen Direktive für seine Führungskräfte organisiert.
- einer Organisation von Fortbildungskursen für Forstbedienstete, die ihre erworbene Fachbildung aktualisieren wollen. Solche Kurse sollten spezialisiert sein, zum Beispiel auf Waldbau, Baumschultätigkeiten, Forstwirtschaftsökonomik, Forsteinrichtung.

#### 4. Schlussfolgerung

Die Realisierung von Maßnahmen, welche für die Rationalisierung des Forstschulwesens in der Tschechischen Republik nötig sind, wird nicht immer einfach und schmerzlos sein. Zudem müssen eine beträchtliche Starrheit und ein bestehender Lokalpatriotismus überwunden werden. Der Beginn einer neuen Richtung im Fachforstschulwesen, welche sich durch Flexibilität, Rationalisierung und Wirtschaftlichkeit auszeichnet, ist jedoch nicht weiter aufzuschieben.

**Tabelle 1.** Schülerzahlen in mittleren Fachlehranstalten nach Lehrbereichen im Schuljahr 1998/1999

Lehrzeit	Lehrbereich	Schüleranzahl
2 Jahre	Forstproduktion	164
3 Jahre	Arbeiter für Mechanisierung der Forstproduktion	628
	Mechaniker – Reparaturmann von Forstmaschinen und Vorrichtungen	147
	Mechaniker – Reparaturmann von Straßenkraftfahrzeugen	81
	Tischler	76
	Gärtner	21
	Installateur	15
	sonstige Lehrbereiche	49

**Tabelle 2.** Studentenzahlen in Forststudienbereichen im Schuljahr 1998/1999

Jahrgang	Mittlere Forstfachschulen	Höhere Fachschulen	Forstfakultäten	
			Bakkalaureatstudium	Magisterstudium (Ingenieurst.)
1.	265	46	30	210
2.	316	41	20	137
3.	194	–	19	111
4.	286	–	–	144
5.	–	–	–	136
Zusammen:	1061	87	69	738

**Tabelle 3.** Schätzung des Jahresbedarfs an Forstschulabsolventen im Zeitraum 2000/2010

Schulen	Jahresbedarf (A)	Jahresanzahl von Absolventen (B)	Unterschied (B-A)
mittlere Fachlehranstalten	300 bis 350	250	–50 bis –100
mittlere Forstschulen	140	260	+120
höhere Fachschulen	40	40	0
Forstfakultäten			
- Bakkalaureatst.	15	19	+4
- Magisterstudium (Ingenieurstudium)	95	120	+25

# **Die Personalpolitik der staatlichen Forstverwaltung in der Tschechischen Republik**

*Martin Chytrý*

Landwirtschaftsministerium der Tschechischen Republik • Prag, Tschechien

## **Abstracts**

Die staatliche Forstverwaltung ist in Tschechien Bestandteil der allgemeinen Staatsverwaltung. Seit 1990 ist die vormals dreistufige Forstverwaltung zweistufig. Auf der unteren Ebene befinden sich die Kreisbehörden, oberstes staatliches Verwaltungsorgan ist seit 1996 das Landwirtschaftsministerium. Von diesem Aufbau ausgenommen sind Militärforste und Nationalparke. In den Kreisbehörden wurden Umweltsprengel eingerichtet, die die Forst- und Jagdverwaltung ausüben. Im Zuge einer weiteren Reform, die der Anpassung der tschechischen Verwaltungsstrukturen an EU-Prinzipien dient, werden die Kreisbehörden von Bezirksbehörden abgelöst. Die Ausübung der Staats- und Forstverwaltung wird dann auf städtische Behörden übertragen. Dies erfordert die Neueinstellung von ca. 100 qualifizierten Mitarbeitern. Die Akquisition von qualifiziertem Personal ist schwierig, da die Arbeit in den staatlichen Verwaltungsorganen wenig attraktiv ist. Insbesondere die niedrigen Gehälter haben eine permanente Fluktuation zur Folge und frei werdende Stellen werden mit unerfahrenen Berufsanfängern besetzt. Darunter leidet die Qualität der Arbeit, insbesondere in der Entscheidungsfindung und im Controlling. Abhilfe sollen ein berufliches Forstbildungssystem für die Mitarbeiter der Staatsverwaltung und die Verabschiedung des Staatsdienstgesetzes schaffen. Insbesondere mit letzterem ist die Hoffnung verbunden, durch Arbeitsplatzgarantie und fristgerechte Vergütungen die Attraktivität der Arbeit in der Staatsverwaltung zu steigern.

## **The state forest administration in the Czech Republic and personnel problems**

In the Czech Republic, the state forest administration is part of the general state administration. Since 1990, the former three stages of the forest administration have been reduced to two stages. On the lower level, there are district authorities while the highest administrative organ of the state has been, since 1996, the ministry of agriculture. Army forests and national parks are outside this organization. In the district authorities, environmental departments have been established which are in charge of forest and hunting administration. In the course of a further reform which aims at the adaptation of Czech administrative structures to EU principles, the district authorities will be replaced by regional

authorities. Then, municipal authorities will be in charge of the state-run forest administration. For that reason, approx. 100 qualified employees will have to be recruited. The acquisition of qualified staff will be difficult, since working in state administration has few attractions. Especially the low salaries are responsible for a permanent fluctuation. Vacancies are often filled with inexperienced beginners. As a result, the quality of work deteriorates, especially with regard to decision-making and controlling. A professional system of further education for staff members working in state administration and the passing of the civil-service law are meant to serve as remedies. Especially the last-mentioned measure is the reason for hope that, due to job tenure and pay on the due date, working in state administration may become more attractive.

### **Organisation der Staatsverwaltung und staatlichen Forstverwaltung**

Die staatliche Forstverwaltung ist in Tschechien traditionell ein Bestandteil der allgemeinen Staatsverwaltung. In der Vergangenheit erlebte sie zahlreiche organisatorische Veränderungen, die bis in die Gegenwart andauern. Das Gebiet der Tschechischen Republik ist derzeit in 77 Kreise aufgeteilt (bis 1996 gab es 76 Kreise, neuer Kreis: Jeseník), die bereits seit 1960 Grundverwaltungseinheiten sind (erste Stufe der Staatsverwaltung).

Bis 1990 gliederte sich die staatliche Forstverwaltung in drei Stufen. Die erste Stufe waren die Kreisbehörden, die zweite die Bezirke und die dritte das Ministerium.

Nachdem die Bezirke 1990 aufgelöst wurden ist die staatliche Forstverwaltung zweistufig. Das Forstverwaltungsorgan der ersten Stufe ist die Kreisbehörde, mit Ausnahme der Militärforste, bei denen die staatliche Verwaltung vom Militärforstamt beim Verteidigungsministerium ausgeübt wird. Zweite Stufe und gleichzeitig zentrales staatliches Forstverwaltungsorgan ist das Ministerium (seit 1996 das Landwirtschaftsministerium). Eine Ausnahme stellen die Wälder des Nationalparks dar, bei denen das Umweltministerium die zweite Verwaltungsstufe und gleichzeitig zentrales staatliches Forstverwaltungsorgan ist.

In jeder Kreisbehörde wurde ein Umweltreferat eingerichtet, zu dem u.a. auch die Abteilung der staatlichen Forstverwaltung gehört, die in der Regel mit der staatlichen Jagdverwaltung verbunden ist. Mit der eigentlichen Ausübung der staatlichen Forstverwaltung sind – in Abhängigkeit von der Größe der Wälder im Kreisgebiet und von der Anzahl der Waldeigentümer – zwei bis drei Beamte beauftragt. Im Landwirtschaftsministerium sind im Fachbereich Forstwirtschaft 45 Beamte in 4 Abteilungen beschäftigt.

In Tschechien wird zur Zeit eine weitere umfassende Reform der öffentlichen Verwaltung durchgeführt, die darauf abzielt die Struktur der Staatsverwaltung an die in der EU geltenden Normen anzupassen. Grundlage dieser Reform ist die Einrichtung von 14 Bezirksbehörden (ab 1. Januar 2001) und die darauffolgende Auflösung der Kreisbehörden (zum 31. Dezember 2002). Der bestehende Zuständigkeitsbereich der Kreisbehörden in puncto Ausübung der Staatsverwaltung einschließlich der staatlichen Forstverwaltung wird von den beauftragten städtischen Behörden übernommen, die dadurch sowohl die Selbstverwaltung als auch die Staatsverwaltung ausüben werden. Es wird ca. 180 dieser städtischen Behörden geben. Für den vorausgesetzten Wirkungsbereich in der staatlichen Forstverwaltung werden in jeder Behörde ca. zwei Fachkräfte zuständig sein. Dies bedeutet, dass innerhalb von zwei Jahren für die Arbeit in der staatlichen Forstverwaltung eine relativ hohe Anzahl (ca. 100) neuer qualifizierter Mitarbeiter eingestellt werden muss.

Die Bezirke wurden per Gesetz eingerichtet. Die Parameter der neu gegründeten Bezirke entsprechen jedoch nicht den EU-Kriterien für Regionen (sog. NUTS II). Deswegen wurden

für die Inanspruchnahme von Mitteln aus den EU-Strukturfonds einige Bezirke zu größeren Einheiten zusammengelegt. Diese Zusammenlegung hat allerdings nur verwaltungstechnischen Charakter.

Die Arbeit in den staatlichen Verwaltungsorganen ist in der Tschechischen Republik zur Zeit nicht allzu attraktiv. Dies ist vor allem in den staatlichen Verwaltungsorganen (Kreis- bzw. Gemeindebehörden) der untersten Stufen der Fall.

Bei gleichem Bildungsstand sind die Durchschnittsgehälter der Mitarbeiter in den staatlichen Verwaltungsorganen seit einigen Jahren niedriger als die Gehälter der Arbeitnehmer im Privatsektor oder bei erfolgreichen Staatsbetrieben. Dies hat eine anhaltende Abwanderung von qualifizierten und erfahrenen Fachkräften aus der Staatsverwaltung zur Folge. Die frei gewordenen Stellen werden immer wieder mit neuen Mitarbeitern besetzt. Das niedrige fachliche Niveau der Verwaltung konnte bislang nicht gesteigert werden, da die frei gewordenen Stellen immer öfter mit Absolventen von Mittel- und Hochschulen ohne Berufserfahrung besetzt wurden. Auch die Fachausbildung und die Eignungsprüfungen für die Arbeit in der Staatsverwaltung, denen sich jeder neue Mitarbeiter eines staatlichen Verwaltungsorgans, d.h. auch der staatlichen Forstbehörde, unterziehen muss, kann diesen Mangel an Praxis nicht ersetzen. Die für eine sachgemäße Ausübung der Staatsverwaltung erforderlichen Erfahrungen, insbesondere Erfahrungen in der Entscheidungsfindung und Kontrollarbeit, werden am effektivsten von erfahrenen Mitarbeitern der Staatsverwaltung an deren Nachfolger vermittelt. Angesichts der großen Fluktuation dieser Arbeitskräfte ist die Kontinuität bei der Vermittlung der erworbenen Erfahrungen jedoch nur selten sichergestellt.

Zur Zeit wird ein berufliches Fortbildungssystem für die Mitarbeiter der Staatsverwaltung entwickelt, welches sowohl den fachlichen als auch den sprachlichen Bereich abdecken soll. Die Lösung dieses Problems ist jedoch auf Grund knapper finanzieller Mittel erheblich erschwert.

Zu einem verstärkten Interesse an der Arbeit in der Staatsverwaltung kann die Verabschiedung eines Gesetzes über den Dienst in der Staatsverwaltung beitragen, welches Arbeitsstabilitäts Garantien in der Staatsverwaltung schaffen soll. Die Arbeitslosigkeit in der Tschechischen Republik nahm in den letzten Jahren zu und liegt derzeit bei rund 9%. Immer mehr Menschen wird daher bewusst, dass nicht nur die Höhe des Gehalts, sondern auch die soziale Sicherheit (Sicherheit des Arbeitsplatzes und der fristgemäßen Vergütung der geleisteten Arbeit) von Bedeutung ist. Das Gesetz über den Staatsdienst wird zu einer Steigerung des gesellschaftlichen Prestiges des Beamtenstandes verhelfen. Wenn es gelingen sollte, die angedeuteten Perspektiven durch eine entsprechende Bezahlung zu ergänzen ist die Steigerung des Niveaus der Staatsverwaltung in relativ kurzer Zeit erreichbar.

Die Annahme eines Staatsdienstgesetzes ist eine der Voraussetzungen für den Beitritt Tschechiens zur Europäischen Union. Die Verabschiedung dieses Gesetzes ist spätestens für das Jahr 2002 vorgesehen.



# **Unterrichtsziele und Ergebnisse der Soproner Forstfakultät**

*Botond Héjj*

Westungarische Universität • Sopron, Ungarn

## **Abstracts**

Die Vorgänger der Fakultät für Forstwissenschaften in Sopron gehen bis auf das Jahr 1735 zurück. In diesem Jahr wurde eine Bildungsanstalt für Bergbauoffiziere in Schemnitz gegründet, die unter anderem Vermittlung forstwirtschaftlicher Kenntnisse im Lehrplan hatte. Die Fakultät verfolgt heute das Ziel, Fachleute in Forstwissenschaften, Umweltwissenschaften sowie der Jagd und Wildhege mit fundiertem, modernen Fachwissen auszubilden. Folgende Ausbildungswege werden in Sopron angeboten bzw. sind in der Planung: eine graduelle akademische Ausbildung mit besonderem Augenmerk auf eine ständige Aktualisierung der Lehrinhalte, ein Fernstudium für ungarische Minderheiten außerhalb Ungarns, eine post secondary Ausbildung für Studienabbrecher und Jugendliche mit einem mittleren Schulabschluß und eine postgraduelle Ausbildung. Im Rahmen der postgraduellen Ausbildung nehmen die Doktorandenausbildung und das Weiterbildungsstudium einen besonderen Raum ein. Neben der Ausbildung wird an der Fakultät in Sopron Wert auf eine praxisorientierte, interdisziplinäre Forschung und auf internationale Beziehungen gelegt.

## **Study aims and results of the Forestry Faculty in Sopron**

The beginning of the Faculty of Forestry Sciences can be traced back to the year 1753 when an educational institute for mining officers was founded in Schemnitz. There, the curriculum included the teaching of a basic knowledge of forestry. Today, the faculty has the aim to provide a sound and up-to-date academic education in forestry sciences, environmental sciences, hunting and gamekeeping. The following training courses are offered in Sopron or are under planning: academic education for graduates with a special focus on a permanent update of the contents of teaching, open university for Hungarian minorities outside Hungary, a so-called post-secondary education for college dropouts and young people who have a secondary school level certificate as well as training-courses for post-graduates. In these post-graduate courses, the main stress lies on the education of doctoral candidates and on

advanced training. Apart from these courses, the Sopron faculty attaches great importance to practice-oriented interdisciplinary research and to international relations.

## 1. Einführung

Bereits an der als Rechtsvorgänger der Westungarischen Universität geltenden Hochschuleinrichtung, der 1735 in Schemnitz gegründeten Bildungsanstalt für Bergbauoffiziere, die eine der ältesten technischen Hochschulen Europas ist, wurden Kenntnisse über Forstwirtschaft vermittelt. Der Lehrplan der Einrichtung, die 1762 den Rang einer Akademie erwarb, wurde von Maria Theresia mit der Bemerkung bewilligt, dass dem für den Bergbau und das Hüttenwesen so wichtigen Bereich Forstwirtschaft im Unterricht besonderes Augenmerk geschenkt werden soll.

Die selbständige forstliche Hochschulausbildung begann 1808 mit der Errichtung der Forstlichen Lehranstalt. Seit 1846 ist die Bezeichnung Forstwesen im Namen der Einrichtung angeführt: *Akademie für Bergbau und Forstwesen*. Der einheitliche theoretische und praktische Unterricht an der Akademie erreichte einen Standard, der bei der Gründung anderer Hochschuleinrichtungen in Europa als Beispiel dienen konnte.

Die Akademie hat 1919 nach dem Friedensvertrag von Versailles mit dem Namen Königlich-Ungarische Bergbau- und Forsthochschule in Sopron eine neue Heimat gefunden. Die Ausbildung der Forstingenieure erfolgte ab 1952 wieder an der eigenständigen Hochschule für Forstwesen. Ein bedeutender Teil der Professoren und Studenten der Universität ist nach der Niederschlagung der Revolution 1956 ausgewandert. Die meisten von ihnen gingen nach Vancouver (Kanada). Dort wurde für sie an der forstwissenschaftlichen Fakultät der Universität von British Columbia eine ungarische Division errichtet.

Die heutige Fakultät für Forstwissenschaften in Sopron verfolgt die Ziele, dem Ruf der namhaften Vorgänger gerecht zu werden und Fachleute mit fundiertem, modernem Fachwissen auszubilden. Die Fakultät hat Anfang der 90er Jahre die vertikale Stärkung der Ausbildung und die effiziente horizontale Erweiterung des Ausbildungsprofils gestartet. Die Fakultät für Forstwissenschaften wollte mit der Errichtung neuer, mit dem bereits vorhandenen Ausbildungsprofil verwandter Fachrichtungen das Ausbildungsangebot erweitern und entwickeln.

**Tabelle 1.** Graduelle Ausbildung

FACHRICHTUNGEN	RAHMEN-ZAHLEN	AUSBILDUNGS-EBENE	FORM	DAUER	QUALIFIKATION
Fachrichtung für Forstwissenschaft	60	Universität	Direktstudium	10 Semester	Dipl.-Forsting.
Fachrichtung f. Forstwissenschaft mit Lehramt	10	Universität	Direktstudium	10 Semester	Dipl.-Forsting. mit Lehramt
Fachrichtung für Umweltwissenschaft	25	Universität	Direktstudium	10 Semester	Dipl.-Umweltingenieur
Fachrichtung für Umweltwissenschaft (mit Lehramt)	15	Universität	Direktstudium	10 Semester	Dipl.-Umweltingenieur mit Lehramt
Fachrichtung für Jagd und Wildhege	40	Hochschule	Fernstudium	8 Semester	Ingenieur für Jagdwirtschaft und Wildhege



## 2. Ausbildungswege

**Im Fach Diplom-Forstingenieure** werden Forstfachleute mit biologischen, technischen und ökonomischen Kenntnissen ausgebildet, die in der Lage sind, auch technische und ökonomische Aufgaben in der Forstwirtschaft zu lösen, indem die Interessen der Lebensgemeinschaft Wald weitgehend berücksichtigt werden.

**Im Fach Diplom-Umweltingenieure** werden Ingenieure ausgebildet, die ihre Kenntnisse auf dem Gebiet der Naturwissenschaften durch allgemeines Ingenieurwissen und Gesellschaftskenntnisse ergänzen und so in der Lage sind, Aufgaben in den Bereichen Umweltschutz, Umweltentwicklung, Vorbeugung bzw. Bekämpfung von Umweltschäden zu planen, zu organisieren und durchzuführen.

**Im Fach Ingenieure für Jagd und Wildhege** werden Fachleute mit theoretischen Kenntnissen und praktischen Fähigkeiten ausgebildet, die auf der Basis ihrer naturwissenschaftlichen Grundausbildung und ihrer Fachausbildung auf dem Gebiet der Wildwirtschaft fähig sind, verschiedene spezielle Aufgaben im Bereich der Wildbewirtschaftung durchzuführen oder Betriebseinheiten fachgemäß zu führen.

Daneben sind drei neue Fächer akkreditiert worden: *Diplomingenieur für Umweltschutz*, *Diplomingenieur für Naturschutz* und *Diplomfachingenieur für forstlichen Pflanzenschutz*.

**Tabelle 2.** Postgraduelle Ausbildung

FACHRICHTUNGEN	RAHMEN- ZAHLEN	AUSBILDUNGS- VORAUS- SETZUNG	FORM	DAUER	QUALIFIKATION
Forstwissenschaften, Doktorandenausbildung	5	Universitäts- diplom	Direkt- studium	6 Semester	PhD
Forstwissenschaften, Doktorandenausbildung	-	Universitäts- diplom	Fern- studium	6 Semester	PhD
Forstwissenschaften, Doktorandenausbildung	-	Universitäts- diplom	Einzel- studium	6 Semester	PhD
Umweltingenieur	-	Universitäts- diplom	Einzel- studium	4 Semester	Dipl.-Faching. für Umwelt
Fachingenieur für Pflanzenschutz	-	Universitäts- diplom	Fern- studium	4 Semester	Dipl.-Faching. f. Pflanzen- schutz
Fachingenieur für Holzproduktion	- -	Universitäts- diplom	Fern- studium	4 Semester	Dipl.-Faching.f. Holzproduktion

### Doktorandenausbildung

Im Rahmen des akkreditierten Doktorandenprogramms wird von der Fakultät das Programm *Forstwissenschaften*, mit vier Subprogrammen (*Ökologie und Diversität der Waldökosysteme*, *biologische Grundlagen der Forstwirtschaft*, *Forsttechnik* und *Waldvermögensbewirtschaftung*) betreut. Die personellen Voraussetzungen für den Unterricht sind an der Fakultät sichergestellt (14 Professoren, 18 Dozenten, 19 Oberassistenten, 7 Assistenten, 10 Sprachlehrer, 5 Ingenieure).

### Forschung

Die Forschung an der Forstfakultät ist interdisziplinär ausgerichtet. Forschungsaufträge gewinnen immer mehr an Bedeutung – ein Zeichen für enge Kontakte mit der Praxis. Die

angewandte Forschung ist genau so wichtig wie die Grundlagenforschung. Die Struktur und Funktion der Waldökosysteme sowie die Analyse der technischen und ökonomischen Aspekte der Forstwirtschaft stellen die wichtigsten Forschungsgebiete dar.

### **Internationale Beziehungen**

Die Ausbildung an der forstwissenschaftlichen Fakultät ist eng mit den ökologischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Verhältnissen Mitteleuropas verbunden. So konzentrieren sich unsere internationalen Beziehungen in erster Linie auf das geographische Mitteleuropa. Wegen des angestrebten EU-Beitritts von Ungarn werden die Beziehungen mit den EU-Ländern forciert. Die internationalen Kontakte der Fakultät werden von den einzelnen Instituten gepflegt.

## **3. Inhaltliche Entwicklung der Ausbildung**

### **Graduelle Ausbildung**

Die bisherigen Reformen in bezug auf Lehrpläne und Unterricht sollen – bei Erhalt und Erhöhung der bisherigen Qualität – fortgesetzt und die Zusammenarbeit mit den europäischen Partnerinstitutionen auf dem Gebiet des Unterrichts erweitert werden. Die mit den veränderten Eigentümer- bzw. Betriebsstrukturen (anteilmäßig größere Bedeutung des privaten, zum Teil ausländischen Eigentums im Vergleich zum staatlichen Eigentum, immer mehr kleine und mittelständische Betriebe) und dem veränderten wirtschaftlichen Umfeld (Marktwirtschaft, zunehmende Bedeutung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen auf Unternehmensebene) verbundenen Anforderungen werden in den neuen Lehrplänen berücksichtigt.

Neben der Modernisierung der Unterrichtsprogramme (Schwerpunkte *Ökonomie, Fremdsprachen, EDV*) wurden die Grundlagen für eine Spezialisierung geschaffen, die nach dem 6. Semester bei der Wahl der Fachrichtungen von großer Bedeutung sind. Die Basis für die Spezialisierung bieten die vielen kleinen Lehrstühle, die durch die breitgefächerte Ausbildung der Forstingenieure (Biologie, Chemie, Technik, Ökonomie) in der Lage sind, wissenschaftliche Kenntnisse auf hohem Niveau zu vermitteln und im Verhältnis zur geringen Personalentwicklung wesentlich mehr Studenten zu betreuen. Ziel ist es, dass alle Studenten einen Teil ihres Sommerpraktikums im Ausland verbringen können. Bei den traditionellen Fachrichtungen ist eine Aufstockung der Studentenzahl nicht vorgesehen. Dafür ist auf Basis der regionalen Bedürfnisse die Erweiterung des Ausbildungsprofils angelaufen. Gemäß der jahrhundertelangen Tradition der Universität werden an der Fakultät die Wissenschaftsgebiete unterrichtet, die mit dem Wald und Holz verbunden sind, die Erweiterung unserer Aktivitäten erfolgt ebenfalls auf dieser Basis.

### **Fernstudium**

Wir tun alles, um unseren Verpflichtungen gegenüber der ungarischen Minderheit außerhalb der Landesgrenzen gerecht zu werden (Fernstudium in Csíkszereda/Rumänien). Dabei werden die Möglichkeiten, die Notwendigkeit und die Gebiete geprüft, ob diese Form des Studiums auch in Ungarn eingeführt werden soll. Die neuen Studienbehelfe und Unterrichtsmethoden können in die herkömmliche graduale Ausbildung gut integriert werden.

### **Post secondary Ausbildung**

Die Vorbereitung der post secondary Ausbildung ist im Gange. In dieser 1–2, in Ausnahmefällen 3jährigen Bildungsform können sich Jugendliche, die ihr Universitätsstudium abgebrochen haben oder nach der mittleren Ausbildung nicht studieren wollen, sich auf der geistigen und infrastrukturellen Basis der Universität weiterbilden und praxisorientierte

Kenntnisse erwerben. Diese Bildungsform kann auch als Vorbereitung auf das Universitätsstudium dienen. Geplante Ausbildungsgebiete: Traktorfahrer, Säger, Pilzexperte, Imker, Kleintierzüchter, Fachpersonal für Pflanzenschutzchemikalien, Holzschutzassistent, Handelsvertreter, Büroleiter, Restauratorassistent.

**Postgraduale Ausbildung**

*a) Doktorandenausbildung (PhD)*

Nach einem erfolgreichen Akkreditierungsverfahren werden an der Universität ab 1. Oktober 1993 auf dem Gebiet der Forst- und Holzwissenschaften Doktoranden ausgebildet. Die Ausbildungsgebiete und die Zahl der Teilnehmer sollen erweitert bzw. erhöht werden.

*b) Weiterbildungsstudium bzw. -fachkurse*

Diese postgradualen Ausbildungsformen werden als Fernstudium bzw. Fernkurse angeboten und sind kostenpflichtig. Nach einem Rückfall der Teilnehmerzahlen gegen Ende der 80er Jahre erhöhte sich die Zahl der Interessenten auf das mehrfache von früher. Unsere Angebotspalette ist vielfältig:

- Die bewährte Ausbildung der Fachingenieure wird fortgesetzt (Dipl.-Fachingenieur für forstlichen Pflanzenschutz, Umweltschutz usw.).
- Neue Fachrichtungen in der Ausbildung der Fachingenieure werden gestartet (Dipl.-Fachingenieur für Naturschutz, Holzschutz usw.).
- Den veränderten ökonomischen Verhältnissen angepasste Weiterbildungsfachkurse werden angeboten (z. B. forstliche Fachberatung, forstlicher Brandschutz usw.)
- Nach Bedarf werden Kurse für die Interessenten aus der Region (Universitäts Sprachschule, Kurse für den Verwaltungsbereich, EDV-Kurse usw.) eingerichtet.

**Tabelle 3.** Geplante Entwicklung der Studentenzahl

Ausbildungsform	1999		2004		2010	
	gefördert	kostenpflichtig	gefördert	kostenpflichtig	gefördert	kostenpflichtig
Post secondary	–	–	120	40	240	120
Hochschul-/Univ. Ausbildung	695	45	855	195	980	315
Fachingenieur	–	70	20	160	20	440

**Programme der Ausbildungsentwicklung (bis 2004)**

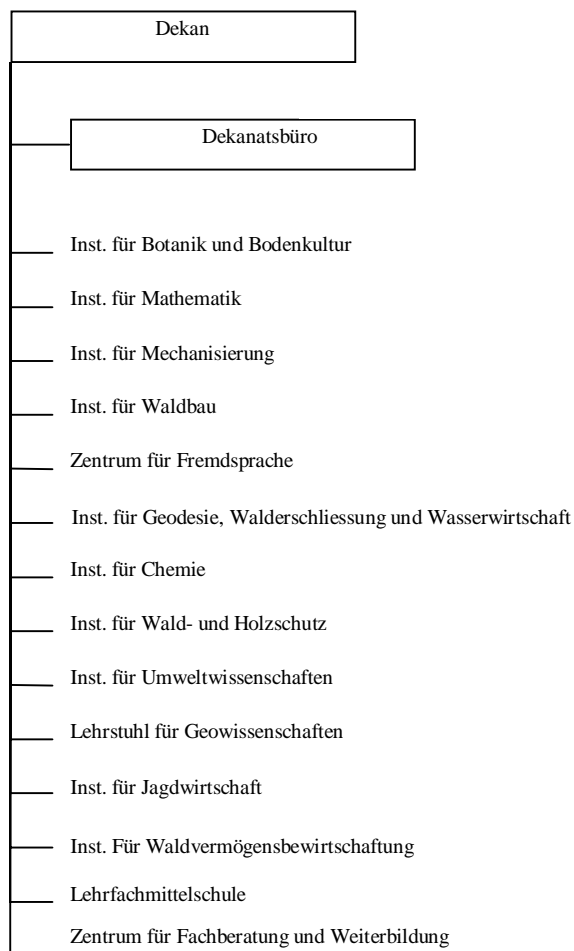
- Fachassistent für Forstnutzung
- Fachassistent für forstliche Pflanzenzucht sowie Aufforstung
- Experte für Entsorgung gefährlicher Stoffe
- Manager für Umweltschutz
- Manager für Rekreation
- Manager für Entwicklung des ländlichen Raums
- Dipl.-Umweltwissenschaftler

#### 4. Organisationsstruktur

Die Lehre und die wissenschaftliche Forschung an der Universität erfolgt grundsätzlich an den Lehrstühlen, die in Instituten und Fakultäten eingegliedert sind.

Um den Zielen der Ausbildung in den drei Fachrichtungen der Forstfakultät gerecht zu werden, wurde am 1. Januar 1998 eine neue Organisationsstruktur eingeführt. Den Plänen nach soll aus dem bisherigen System der Lehrstühle ein Netz von Instituten entwickelt werden.

#### Organogram der Forstfakultät



**Abbildung 1.** Organogramm der Forstlichen Fakultät in Sopron

# **Personalpolitik des Staatsforstunternehmens in Ungarn**

*Benjamin Illyes*

Forstliche Forschungsanstalt • Sopron, Ungarn

## **Abstracts**

Ungarn hat in den letzten 10 Jahren einschneidende gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen erfahren: die Grundlagen für eine soziale Marktwirtschaft wurden auf- und ausgebaut, die Demokratie gestärkt und die Phase der wirtschaftlichen Strukturänderungen ist zu Ende gegangen. Eine zügige Privatisierung und neu gestaltete internationale Beziehungen in Produktion und Handel wirkten dabei im Hintergrund. Davon nicht unbeeinflusst blieb die staatliche ungarische Forstwirtschaft. Derzeit werden von der staatlichen Privatisierungs- und Vermögensverwaltung-AG (APV Rt) – einer Holdingorganisation mit 19 wirtschaftlich weitgehend selbständigen AGs – mehr als 1 Mio. ha Wald nach modernen Grundsätzen bewirtschaftet, wobei einer naturnahen Forstwirtschaft und dem Naturschutz mehr und mehr Bedeutung beigemessen wird. Dies erfordert von den Beschäftigten neben fundierten forstfachlichen auch volkswirtschaftliche und biologische Kenntnisse. Die Personalstärke in der staatlichen ungarischen Forstwirtschaft ist von ehemals 40.000 Vollbeschäftigten (Ende der 60er Jahre) auf 9.700 im Jahre 2000 zurückgegangen. Eine bedeutende Rolle in der – mittlerweile rentablen – staatlichen Forstwirtschaft kommt dem Personalmanagement der AGs zu. Durch einen radikalen Personalabbau und der Erhöhung der Produktivität konnte der Reallohn der Lohn- und Gehaltsempfänger auch in den Wendejahren steigen. Besondere Elemente im Personalmanagement der APV Rt sind die konsequente unternehmensorientierte Organisation und Ausrichtung der AGs und ein speziell entwickeltes finanzielles Anreizsystem für die drei Führungsebenen.

## **Personnel policy in the Hungarian state forest enterprise**

In the last ten years, Hungary has gone through material social and economic changes: the foundations of a social market economy were laid and extended, democracy was strengthened. Now the phase of structural economic changes has reached its end. This was possible against the background of rapid privatisation and newly established international relations in production and trade. This, too, influenced the Hungarian state forestry. At

present, the national privatisation and property management company (APV Rt) – a holding organization consisting of 19 economically more or less independent companies – manages more than one million hectares of forest according to modern principles. Ecologically adapted forestry and nature conservation have become increasingly important. As a result, employees are required to have a profound knowledge not only of forestry, but also of national economy and biology. The number of staff employed in Hungarian state forestry has gone down from 40,000 employees in full-time employment (in the late 60s) to 9,700 in the year 2000. Personnel management by companies has an important function in state forestry, which has by now become profitable. The actual earnings of wage and salary earners could be increased, even in the years of political change, due to radical staff reduction and increased productivity. The central aspects of the personnel management by APV Rt are a consistent company-related organization and orientation of the companies and a specially developed system of financial incentives for the three levels of management.

## **1. Allgemeine Rahmenbedingungen**

Ungarn erfuhr in den jüngsten 10 Jahren bedeutende gesellschaftliche und wirtschaftliche Änderungen. Einerseits wurden die institutionellen und rechtlichen Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft ausgebaut, wodurch das allmähliche Erstarken der Demokratie und die Ausbildung der gesellschaftlichen Beziehungen neuer Art ermöglicht wurden. Andererseits ist die schwere Phase der wirtschaftlichen Strukturänderungen zu Ende gegangen. Nach einem anfänglich radikalen Rückgang der Produktion von 5–6% erfolgte eine dauerhafte jährliche Zunahme des GDP. Die rasche Durchführung der Privatisierung und neu gestaltete internationale Beziehungen in der Produktion und im Handel wirkten dabei unterstützend im Hintergrund. Auch die früher erhebliche Arbeitslosenrate hat bedeutend abgenommen (1999: 7%). Die Jahresinflation, die anfänglich im Durchschnitt 30% betrug (1991: 35%), ist bis 1999 auf 10% zurückgegangen. Für das Jahr 2000 werden 7,8% prognostiziert. Die Änderungen führten bis vor zwei Jahren zu einer erheblichen Abnahme des Reallohnes, der erst in den letzten beiden Jahren wieder um einige Prozentpunkte zunahm.

Die Entwicklung der Arbeitskosten war durch die Wirtschaftspolitik stark betroffen. Die Sozialabgaben wurden von 39% auf 33% im Jahr 1999 gesenkt, der höchste Steuersatz – laut Einkommensteuertarif – von 42% auf 40% herabgesetzt. Die Einstellung von Arbeitslosen wurde 1999 in der Forstwirtschaft gefördert, wodurch sich die Waldbaukosten vorübergehend erhöhten.

Die Umgestaltung der Nationalwirtschaft hat großen Einfluß auf die ungarische Forstwirtschaft genommen. Der Anteil von Privatwäldern nahm von 1% auf 41% zu; die Fläche der Staatswälder hat zugleich um ca. 200.000 ha abgenommen. Der überwiegende Teil der im Staatseigentum verbliebenen Wälder wird von der APV Rt (staatliche Privatisierungs- und Vermögensverwaltungs-AG) verwaltet. In einer Holdingorganisation bewirtschaften seit 1993/1994 19 wirtschaftlich selbständige AGs die insgesamt mehr als 1 Mio. ha staatliche Wäldfläche. Die Eigentümerrechte übt der Generaldirektor der APV Rt aus. Er legt die wichtigsten Aufgaben im Rahmen der Beschlüsse der Generalversammlung fest und leitet die Bewirtschaftung im Auftrag der einzelnen Vorstände und Aufsichtsräte dieser AGs. Gleiches gilt für die Personalpolitik der einzelnen staatlichen forstwirtschaftlichen AGs. Die APV Rt nimmt direkt die Arbeitgeberrechte gegenüber den Generaldirektoren der AGs wahr. Im Beschluß der Generalversammlung werden – außer dem Gehalt und der Prämie des Generaldirektors – im allgemeinen nur das Lohn- und Gehaltsniveau vorgegeben. In diesem Rahmen wird die Personalpolitik der jeweiligen AG vom Generaldirektor – mit Unterstützung des

Vorstandes – selbständig gestaltet und wahrgenommen.

Die Verwaltung der staatlichen Wälder mußte sich den komplizierten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Änderungen anpassen. Auf der etwa 1 Mio. ha großen Waldfläche mußte zugleich eine moderne Waldbewirtschaftung wahrgenommen werden. Die Leistung der staatlichen Forstwirtschaft in Naturalien konnte auf gleichem Niveau verbleiben. Ein wesentliches Element der Strukturänderung ist, der naturnahen Waldbewirtschaftung und dem Naturschutz größere Bedeutung beizumessen. Da die natürlichen Bedingungen in Ungarn sich von denen in Mitteleuropa unterscheiden und da radikale gesellschaftliche Änderungen erfolgten, kann man die ungarische Forstwirtschaft mit der von anderen (europäischen) Ländern nur schwer vergleichen.

## **2. Entwicklung der Personalpolitik**

Ende der 60-er Jahre waren in der ungarischen Staatsforstwirtschaft 40.000 Beschäftigte tätig. Infolge der Wende erfährt die Personalstärke der Staatsforsten eine gravierende Änderung, die in drei Perioden eingeteilt werden kann:

### **Periode 1:**

- Die Fläche der staatlichen Wälder verringerte sich um ca. 200.000 ha
- Ein bedeutender Teil der Holzverarbeitungsbetriebe schied aus der staatlichen Forstwirtschaft aus und wurde privatisiert
- Holzernte- und Rückeanlagen wurden privatisiert;

In dieser Periode nahm die Personalstärke der Staatsforsten im Laufe von 3 bis 4 Jahren auf 14.000 Beschäftigte ab. 1993 standen noch 7.000 Kleinunternehmen mit dem Staatsforstunternehmen in Beziehung.

### **Periode 2: Etablierung der staatlichen forstwirtschaftlichen AGs:**

- Die Privatisierung waldbaulicher Anlagen (Waldbaumschulen, Aufforstungen) gewann immer größere Bedeutung
- Allmählich verbreiteten sich neue Dienstleistungen im Rahmen der Mehrzweckforstwirtschaft (Beratung und Bewirtschaftung in den Privatwäldern, Erholungsbetrieb, Naturschutzwald, Immobiliennutzbarmachung)
- Modernisierung der Leitung und der Organisation (Teilung der Funktionen von Verwaltungszentrale und Betrieb, Umgestaltung von Forstbetrieben und Forstrevieren, Anschaffung von EDV-Anlagen)

In dieser Periode ist die Personalstärke um ca. 2.500 Beschäftigte zurückgegangen. Die Personalabnahme hörte erst 1998 auf, da in diesem Jahr viele Arbeitslose mit staatlicher Förderung eingestellt wurden. Diese Entwicklung bewirkte die Erhöhung des Anteils von Gehaltsempfängern im Verhältnis zu den insgesamt Beschäftigten.

### **Periode 3: der Anteil der Gehaltsempfänger nimmt weiter zu, der von Lohnempfängern geht zurück:**

Die bereits eingesetzte Entwicklung weist eine weiter steigende Tendenz auf, denn:

- lokale Unternehmungen werden stärker, ihre Leistungsfähigkeit erhöht sich
- eine radikale Änderung der Organisation und der Leitung der staatlichen Forstwirtschaft

steht bevor (Minderung der Anzahl der AGs, neue Aufgaben für die Forstbetriebe und Forstreviere unter Minderung ihrer Anzahl)

- Die Anzahl der Gehaltsempfänger geht langsamer zurück, die Personalstruktur ändert sich, bedingt durch die zunehmende Nachfrage an sonstigen Funktionen wie Erholung, Naturschutz, Beratung.

Im Jahr 2000 sind ca. 9.700 Vollbeschäftigte (6.200 Lohnempfänger, 3.500 Gehaltsempfänger) im forstwirtschaftlichen Portfolio der APV Rt tätig. Da immer mehr biologische Herausforderungen in den Vordergrund treten und die Anschaffung moderner Technik kapitalintensiv ist, bietet sich die Ausbildung eigenen Stammpersonals an. Die Abnahme der Anzahl der Lohnempfänger wird deshalb in Zukunft langsamer ablaufen. Die Abnahme der Anzahl der Gehaltsempfänger ist hingegen von den organisationellen Änderungen und dem Erstarken der Privatwaldbewirtschaftung abhängig. Mit den Änderungen hat sich auch die berufliche Struktur zu ändern. Neben modernen forstfachlichen Kenntnissen müssen nationalwirtschaftliche und biologische Kenntnisse eingeschaltet werden.

### **3. Personalmanagement beim Staatsforstunternehmen (1995–1999)**

Die Holznutzung der APV Rt betrug von 1995 bis 1999 jährlich 4,0–4,2 Mio. Festmeter. Die Jahresholzverarbeitung belief sich auf 260.000 Festmeter. Jährlich wurden 9.500 bis 10.000 ha aufgeforstet. Die Bewirtschaftung wurde auch in den Wendejahren gemäß der Betriebswerke ausgeführt. Der Holzvorrat der Staatswälder hat zugenommen.

Das produktive Vermögen der 19 staatlichen forstwirtschaftlichen AGs ist gewachsen, ihre Finanzlage entwickelte sich insgesamt positiv. Die einzelnen AGs sind Wettbewerber am Markt. Ihre Nettoerlöse haben stark zugenommen, so daß sie schwarze Zahlen schreiben (Tabelle 1). Die Hauptkennzahlen 'Personalmanagement' sind der Tabelle 2 zu entnehmen.

Die Anzahl an Vollbeschäftigten verringerte sich auf 3/4 im Verhältnis zu 1995, wobei 10% Gehaltsempfänger und 27% Lohnempfänger betroffen waren. Wichtig ist aus nationalwirtschaftlichen Überlegungen, daß die Jahresänderung in der Summe der gesamten Gehälter hinter der Inflationsrate zurückgeblieben ist. Eine positive Tendenz weist auch die Entwicklung der Produktivität (Nettopreiserlöse/Anzahl Vollbeschäftigte) auf. Sie verdoppelte sich in den Jahren 1995 bis 1999 jedoch mit einem Einbruch im Jahr 1998 aufgrund der staatlichen Förderung zur Einstellung von Arbeitslosen.

Die Erhöhung des Gehalts- und Lohnniveaus für Vollbeschäftigte überschritt in den letzten fünf Jahren die Inflationsrate und verdoppelte sich. Angesichts der fünfjährigen Periode hat die Erhöhung der Produktivität die des Lohn- und Gehaltsniveaus um ca. 4% überschritten. (Anmerkung: das durchschnittliche Lohn- und Gehaltsniveau ist mit 65.511 FT, d.h. 490 DM/Monat trotzdem äußerst niedrig).

### **4. Fazit**

Die AGs der APV Rt haben den Zustand der von ihnen verwalteten Wälder nach der Wende durch eine rentablere Waldbewirtschaftung verbessert. Eine bedeutende Rolle spielte dabei das gezielte Personalmanagement. Die wirtschaftlich selbständigen forstwirtschaftlichen AGs konnten einen radikalen Personalabbau vornehmen und die Produktivität erhöhen. Dies bewirkte, daß die Summe der Gehälter wesentlich hinter der Inflation zurückblieb, die Er-



höhung der Lohn- und Gehaltsniveaus der in der staatlichen Forstwirtschaft Beschäftigten die Inflation auch während der Wendejahren überschreiten konnte und die Realverdienste zunahm. Dies ist unter anderem auf eine unternehmensorientierte Organisation zurückzuführen; dadurch konnten sich Gesinnung und Auffassung der Beschäftigten sowohl den gesellschaftlichen Änderungen als auch den neuen Bedingungen anpassen.

## 5. Anreizsysteme

Das Anreizsystem der forstwirtschaftlichen AGs in Ungarn ist auf den drei Führungsebenen durch unterschiedliche Merkmale gekennzeichnet.

Führungsebene 1:

Aufgrund der Empfehlungen der Führungsgremien der einzelnen AGs und der APV Rt gibt die APV Rt in ihrer Generalversammlung Anfang jedes einzelnen Jahres vor, welche Ziele (in Naturalien und Wert) die einzelnen AGs zu erreichen haben. In diesem Zusammenhang werden die Prämienaufgaben der einzelnen Generaldirektoren festgelegt. Der APV Rt sind AGs aus mehreren Sachgebieten unterstellt. Die Prämienaufgaben sind deshalb in einen *allgemeinen* und einen *beruflichen* Teil geteilt. Als *allgemeines* Ziel gilt, auf dem Markt erfolgreich zu handeln. Dieses Ziel wird als Durchschnittswert anhand von drei Wirtschaftskennziffern bewertet:

- Ergebnis vor Steuer/Umsatzerlöse
- Betriebsergebnis/Umsatzerlöse
- Ergebnis vor Steuer + gezahlte Zinsen/Bilanzsumme

Der Durchschnittswert dieser Kennziffern bewegt sich für die Mehrheit der forstwirtschaftlichen AGs zwischen 1 und 3. Anhand einer Prämientabelle läßt sich die Jahresprämie des Generaldirektors als Prozentsatz des Grundgehaltes berechnen. Fällt der Durchschnittswert zwischen 0 und 1 so ist die zu erwartende Jahresprämie des Generaldirektors 10%, bei 1 bis 2 bzw. 2 bis 4 sind dies 20 bzw. 25%. Die tatsächlich ausgezahlte Jahresprämie wird zusätzlich mit der Änderung der Kennzahl im Vergleich zum Vorjahr korrigiert.

Als berufliche Ziele für die AGs gelten die Einhaltung der Vorschriften des Forstgesetzes und die Wahrnehmung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung. Der Vorstand der APV Rt kann – auf Basis der Personalakten – dem Generaldirektor max. 20% seines Grundgehaltes nach einer beruflichen Bewertung aufschlagen. Als Grundlage der beruflichen Bewertung gilt die Jahresbewertung der Waldvermögensbewirtschaftung für die jeweilige AG, erstellt von der Forstaufsicht als unabhängige staatliche Behörde. Die Jahresprämie der Generaldirektoren der staatlichen forstwirtschaftlichen AGs kann somit insgesamt 30 bis 55% ihrer Grundgehälter betragen. Ein Ausfall der Prämienauszahlung kann durch folgende Umstände bedingt sein:

- fällige öffentliche Schulden
- wenn die AG den im Gründungsbeschluß festgelegten durchschnittlichen Gehaltsniveauezunahme überschritten hat.

Falls die AG nicht ihrer Datenlieferungspflicht an die APV Rt nachgekommen ist, kann der Prämienbetrag gekürzt werden. Die Prämie kann auch herabgesetzt werden, wenn die AGs ihre sonstigen Pflichten finanzieller oder natürlicher Art (Aufforstungsrückstand, vorratswirtschaftliche Zielsetzungen usw.) nicht erfüllen.

### Führungsebene 2:

Die einzelnen Generaldirektoren der der APV Rt unterstellten 19 forstwirtschaftlichen AGs kümmern sich in eigener Kompetenz darum, ihren Mitarbeitern entsprechende finanzielle Anreize zu bieten. Die Auszahlung der Prämien eines Arbeitsbereichs wird nur nach Erfüllung der für die AG festgelegten Gesamtaufgaben freigegeben (dies bezieht sich allgemein auf die Führungsebene 2 und 3). Als Grundbedingungen gelten z. B. in der Verwaltung und in den einzelnen Forstbetrieben die Erfüllung des Ergebnisplanes und die Einhaltung des durchschnittlichen Gehaltsniveaus für die AG. Den einzelnen Fachgebieten werden ihre Leistungsprämien nur nach der Erfüllung dieser Vorgaben zugeteilt.

Zu der Führungsebene 2 gehören die Führungskräfte der Zentralen und die Forstbetriebsleiter. Da die Gegebenheiten und Aufgaben der einzelnen AGs unterschiedlich sind, richtet sich das jeweilige Prämiensystem nach diesen. Die unterschiedlichen Prämiensysteme basieren aber auf einheitlichen Grundprinzipien:

- Die Zielsetzungen werden direkt oder indirekt den im Gründungsbeschluß enthaltenen Hauptzielen – erfolgreiche Bewirtschaftung einerseits und Nachhaltigkeitsbetrieb andererseits – angepaßt
- Die Finanzkennziffern und Wirtschaftskennziffern sind einheitlich konzipiert
- Für die Führungskräfte der Zentrale richtet sich die Bewertung der Kennziffern nach dem jeweiligen Fachgebiet:
- Für den Bereich Marketing werden z. B. die Steigerung des Umsatzerlöses und des Deckungsbeitrags sowie diverse marktfähige und vorratswirtschaftliche Zielsetzungen in Naturalien für oberstes Ziel betrachtet
- Für den Bereich Finanzen die Wahrnehmung der wichtigsten finanziellen Kennziffern, Vorratswirtschaft, rechtzeitige Erfüllung der finanziellen Verbindlichkeiten
- Für die Forstbetriebsleiter sind maßgebend die Erfüllung des Ergebnisplans und die Erhöhung des Lohn- und Gehaltsniveaus einerseits und die konkreten Jahreszielsetzungen des jeweiligen Betriebs im Rahmen der nachhaltigen Waldbewirtschaftung andererseits.

### Führungsebene 3:

Die Führungskräfte der Zentrale und die Forstbetriebsleiter legen die Prämienaufgaben ihrer Mitarbeiter in eigener Kompetenz fest. Die Unterschiede auf dieser Ebene sind noch größer, konkrete naturale Ziele treten in den Vordergrund, die der Wirtschaftsführung der AG und der nachhaltigen Waldbewirtschaftung dienen. Oberstes Ziel kann z.B. bei dem einen Revierleiter die Erfüllung des Sortenaushiebplanes sein, bei dem anderen die erfolgreiche natürliche Verjüngung einer konkreten Waldfläche und wieder bei einem anderen die Erfüllung der Wildabschußvorgaben. In Anbetracht der Finanzkennziffern auf dieser Ebene wird dem Kostenabbau große Bedeutung beigemessen. Basis dafür ist eine gute Organisation der Arbeit.

Die möglichen Prämien auf den Ebenen 2 und 3 können 30 bis 50% des Jahresgrundgehaltes betragen, wobei dem Jahresgrundgehalt die Prämienbeträge zugerechnet werden. In der Praxis heißt es, dass ca. 20 bis 40% des Gesamtgehaltes als leistungsabhängige Löhne ausgezahlt werden können. Allgemein verbreitet ist, daß ein Prämienvorschuß zum Halbjahr – bei entsprechender Leistung – ausgezahlt wird.

Die endgültige Auszahlung der Jahresprämien erfolgt, wenn die Führungsgremien der APV Rt den Jahresbericht und die Jahresbilanzen genehmigt haben.

**Tabelle 1.** Staatliche forstwirtschaftliche AGs: Wirtschaftliche Kennzahlen (1993–1999)

Bezeichnung	1995	1996	1997	1998	1999
In Naturalien:					
Holznutzung, 1000 br.m <sup>3</sup>	4160	4165	4219	4020	4122
Aufforstung, I. Jahr, ha	10427	10065	9927	8764	9429
Aufforstung, vollendet, ha	11413	10910	10612	10913	10679
Zu Wert:					
Bilanzsumme, Mio. Forint	27282	29559	34124	39909	95662
Nettoumsatzerlöse, Mio. Forint	24891	27997	30970	35221	40896
Ergebnis nach Steuer, Mio. Ft	1304	1317	705	1100	1524
Gesamtkapitalrendite, %	5,80	5,31	3,67	4,90	5,27
Liquidität, %	264	293	330	346	324

**Tabelle 2.** Kennzahlen des Personalmanagements<sup>1</sup>: Forstwirtschaftliches Portfolio

Bezeichnung	1995	1996	1997	1998	1999	1999/1995
Entwicklung der Personalstärke, %	100,0	97,3	93,1	100,3	86,3	78,3
Lohn- und Gehaltsvolumen, %	100,0	119,9	112,4	116,2	103,0	161,4
Lohn- und Gehaltsniveau, %	100,0	123,3	120,8	115,9	119,4	206,0
Entwicklung der Produktivität <sup>2</sup> ~,	100,0	115,6	118,8	113,4	134,6	209,8
Inflation, %	128,2	123,6	118,3	114,3	110,0	—

1) In % zum Vorjahr, Angaben nur für Vollbeschäftigte

2) Produktivität = Nettoumsatzerlöse/Gesamtpersonalstärke



# Teilnehmer zwischen 1991 und 2000

## Teilnehmerliste

(Adressen zum Zeitpunkt der Teilnahme)

### ALBANIEN

Jörg Lohmann  
Agricultural University of Tirana  
German Embassy  
Tirana

Prof. Dr. Anesti Postoli  
Agricultural University of Tirana  
Faculty of Forestry  
Kamza  
Tirana

### BULGARIEN

Boris Bangeev, MR  
Forstkomitee beim Ministerrat  
Antim-I Str. 17  
Sofia  
Tel.: +35 92 800345  
Fax: +35 92 873235

Toma Belev, MR  
Forstkomitee beim Ministerrat  
Antim-I str. 17  
Sofia  
Tel.: +35 92 800346  
Fax: +35 92 873235

Prof. Dr. M. Nikola Stoyanov  
Higher Institute of Forestry and Mechanical  
Technology of Timber Processing  
Sofia

### DEUTSCHLAND

Heinz Abel, Ministerialrat  
Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau  
und Forsten  
Große Bleiche 55  
Postfach 3240  
65000 Mainz  
Tel.: +49 6131 163547

Prof. Dr. Ulrich Ammer  
Lehrstuhl für Landnutzungsplanung und  
Naturschutz  
Hohenbachernstr. 22  
85354 Freising  
Tel.: +49 8161 714780  
Fax: +49 8161 714671

Roland Beck  
Lehrstuhl für Forstpolitik und  
Forstgeschichte  
Forstwissenschaftliche Fakultät  
Ludwig-Maximilians-Universität München  
Hohenbachernstr. 22  
85354 Freising  
Tel.: +49 8161 714625  
Fax: +49 8161 714623  
e-Mail: [beck@forst.uni-muenchen.de](mailto:beck@forst.uni-muenchen.de)

Christine Berger  
Bayer. Staatsministerium für Ernährung,  
Landwirtschaft und Forsten  
Bayerische Staatsforstverwaltung  
Ludwigstr. 2  
80539 München  
Tel.: +49 89 2182 2465

Fax: +49 89 2182 2677  
e-mail: Info@stmelf.bayern.de

Jörg Bode  
Niedersächsisches Forstplanungsamt  
Forstweg 1a  
38302 Wolfenbüttel  
Tel.: + 49 5331 3003 0  
Fax: + 49 5331 3003 79

Johann Böhling  
Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten  
Mercatorstr. 3  
24106 Kiel  
Tel.: +49 431 988 7072  
Fax: +49 431 988 7021  
e-mail: JohannBöhling@landsch.de

Dr. Sebastian Bölsing  
Institut für Forstpolitik und Naturschutz  
Georg-August-Universität Göttingen  
Büsgenweg 5  
37077 Göttingen  
Tel.: + 49 551 393412  
Fax: + 49 551 393415

Maria Bösener  
Sächsisches Staatsministerium für  
Landwirtschaft, Ernährung und Forsten  
Landesforstverwaltung  
Albertstr. 10  
08060 Dresden  
Tel.: +49 351 564 978

Jörg Ecker  
Amt für Forstwirtschaft Peitz  
Oberförsterei Guben  
Forsthaus Eichhorst  
03172 Pinnow  
Tel./Fax: +49 35691 210

Prof. Dr. Hans Essmann  
Institut für Forstpolitik und Raumordnung  
der Universität Freiburg  
Bertoldstr. 17  
79085 Freiburg i Br  
Tel.: +49 761 203 3720  
Fax: +49 761 203 3776

Gerd Gatzert, Forstdirektor  
Mitglied des Vorstandes des  
Forstabsatzfonds  
Schumannstr. 11  
56075 Koblenz  
Tel.: +49 261 1206440  
Fax: +49 261 1206399

Frank Halder  
Kurt-Schumacher-Str. 181  
70565 Stuttgart  
Tel.: +49 711 7156468  
Fax: +49 711 459 3289

Dr. Oberforstrat Gerhard Hanke  
Forstamt Bingen am Rhein  
Amalienhöhe  
55425 Waldalgesheim  
Fax: +49 6721 35609

Ulrich Hardt, Forstoberrat  
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft  
u. Forsten Brandenburg  
Postfach 601150  
14411 Potsdam  
Tel.: +49 331 2874 257  
Fax: +49 331 2874 299

Nikolaos Hasanagas  
Institut für Forstpolitik und Naturschutz  
Georg-August-Universität Göttingen  
Büsgenweg 3  
37077 Göttingen  
Tel.: +49 551 393413  
Fax: +49 551 393415  
e-mail: nhasana@gwdg.de

Heinrich Heß, Oberforstrat  
Thüringer Ministerium für Landwirtschaft  
und Forsten  
Halleschestr. 16  
99021 Erfurt  
Tel. +49 361 6660354  
Fax +49 361 6421657

Dr. Höppner  
Amt für Forstwirtschaft Eberswalde  
Alfred-Dengler-Str. 6  
16225 Eberswalde

Hermann Hübner  
Staatsministerium für Ernährung,  
Landwirtschaft und Forsten  
Ludwigstr. 2  
80535 München  
Tel.: +49 89 2182 2389  
Fax: +49 89 2182 2713

Dr. Gero Hütte  
Forstassessor  
Rheinstr. 53  
56410 Montabaur  
Tel.: +49 2602 4764

Rudolf Jäger  
Bayerisches Staatsministerium für  
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten  
Ludwigstr. 2  
80539 München  
Tel.: +49 89 2182 0

Wilhelm Keding  
Niedersächsisches Ministerium für  
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten  
Calenberger Str. 2  
30169 Hannover  
Tel.: +49 511 120 0

Werner Keimer  
Ministerium für Umwelt, Raumordnung und  
Landwirtschaft des Landes  
Nordrhein-Westfalen  
Schwannstr. 3  
40476 Düsseldorf  
Tel.: +49 211 4566361  
Fax: +49 211 4566388

Dr. Dieter Konietzka  
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft  
und Forsten  
Heinrich-Mann-Allee 107  
01561 Potsdam  
Tel.: +49 331 76941  
Fax: +49 331 36634

Prof. Dr. Max Krott  
Institut für Forstpolitik, Forstgeschichte und  
Naturschutz  
Büsgenweg 3  
37077 Göttingen

Tel.: +49 551 393412  
Fax: +49 551 393415  
e-mail: mkrott@gwdg.de

Alfons Leitenbacher, Forstoberrat  
Bayer. Staatsministerium für Ernährung,  
Landwirtschaft und Forsten  
Postfach 220012  
80535 München  
Tel.: +49 89 2182 466  
Fax: +49 89 2181 713

Joachim Leonhardt  
Ministerium für Umwelt und Forsten  
Abteilung 5: Forsten  
Kaiser-Friedrich-Str. 7  
55116 Mainz  
Tel.: +49 6131 165 954  
Fax: +49 6131 165 926

Dr. Franz-Josef Lückge  
Institut für Forstpolitik, Universität Freiburg  
Kaiser-Joseph-Str. 239  
79098 Freiburg i. Breisgau  
Tel.: +49 761 7213

Dr. Mario Marsch  
Sächs. Staatsministerium für  
Landwirtschaft, Ernährung und Forsten  
Alberstr. 10  
01097 Dresden  
Tel.: +49 351 564 6540  
Fax: +49 351 564 6786

Uwe Meierjürgen, Leit. Forstdirektor  
Berliner Forsten Landesforstamt  
Wannseebadweg 10  
10000 Berlin  
Tel.: +49 30 8169920  
Fax: +49 30 81699299

Erik Meskauskas  
Institut für Forstpolitik und Naturschutz  
Georg-August-Universität Göttingen  
Büsgenweg 5  
37077 Göttingen  
Tel.: +49 551 393410  
Fax: +49 551 393415  
e-mail: emeskau@gwdg.de

Dr. Aino-Marjatta Metz  
Metz Consult  
Weidestr. 10  
82131 Gauting bei München  
Tel.: + 49 89 308540  
Fax: + 49 89 308542

Ulrich Meyer  
Forstkamp 19  
38165 Lehre  
Tel.: +49 5308 1401

Wolfgang Meyer  
Ministerium für Umwelt und Forsten  
Kaiser-Friedrich-Str. 1  
55116 Mainz  
Tel.: +49 6131 165446  
Fax: +49 6131 165926

Prof. Dr. Bernhard Möhring  
Institut für Forstökonomie  
Büsgenweg 5  
37077 Göttingen  
Tel.: + 49 551 393421  
Fax: + 49 551 393420

Dr. K.-H. Müller  
Thüringer Ministerium für Landwirtschaft  
und Forsten  
Abteilung Forsten  
Hallesche Str. 16  
99085 Erfurt  
Tel.: +49 3761 5290  
Fax: +49 3761 21657

Friedrich Nebl  
Bayerische Staatsforstverwaltung  
Ludwigstr. 2  
80539 München

Prof. Dr. Erwin Nießlein  
Rampoldstetten 20  
84160 Frontenhausen  
Tel.: +49 8732 6473  
Fax: +49 8732 6694

Dr. Ott  
Ministerium für Ländlichen Raum,  
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten  
Kernerplatz 10

70182 Stuttgart  
Tel.: +49 711 126 2133

Siegfried Palmer, Forstdirektor  
Forstdirektion Tübingen  
Schloß Bebenhausen  
72074 Tübingen  
Tel.: +49 7071 602 149

Dr. Gabriele Patz  
Forschungsanstalt für Forst- und  
Holzwirtschaft  
Alfred-Müller-Str. 1  
1300 Eberswalde  
Tel.: +49 37 371 650

Wolfgang Püttmann, Forstrat  
Ministerium Ländlicher Raum, Ernährung,  
Landwirtschaft und Forsten  
Postfach 103444  
70029 Stuttgart  
Tel.: +49 711 126 2118  
Fax: +49 711 126 2904

Dr. Albrecht Reinhardt  
Ministerium für Raumordnung,  
Landwirtschaft und Umwelt des Landes  
Sachsen-Anhalt  
Olvenstedter Str. 4  
39108 Magdeburg  
Tel.: +49 391 567 1903/4  
Fax: +49 391 567 1944

Felix Reining  
Ministerium Ländlicher Raum, Ernährung,  
Landwirtschaft und Forsten  
Postfach 103444  
70029 Stuttgart  
Tel.: +49 711 126 2119  
Fax: +49 711 126 2904

Alexander Riedel  
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt  
und Landwirtschaft  
Landesforstverwaltung  
Archivstr. 1  
01097 Dresden  
Tel.: +49 351 5646500  
Fax: +49 351 5646503



Dr. Berthold v. Riedesel  
Hessisches Ministerium für Umwelt,  
Landwirtschaft und Forsten  
Hölderlinstr. 1-3  
65187 Wiesbaden  
Tel.: +49 611 8172271  
Fax: +49 611 8172183

Dr. Heiko Ripken  
Dingstedter Str. 49a  
26209 Kirchhatten  
Tel.: +49 4482 97296

Andrea Rosenbaum  
Holzabsatzfonds  
Godesberger Allee 142-148  
53175 Bonn  
Tel.: +49 228 3083811  
Fax: +49 228 3083830  
e-mail:  
andrea.rosenbaum@holzabsatzfonds.de

Dr. Volker Sasse  
Forschungsanstalt für Forst- und  
Holzwirtschaft  
Alfred-Müller-Str. 1  
01300 Ebenswalde  
Tel.: +49 37 371 650

Peter-Heinrich Scheel  
Forstdirektion Ost  
An der Fasanerie 13  
17235 Neustrelitz

Ernst Schneider, Ministerialdirigent  
Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau  
und Forsten  
Grosse Bleiche 55  
55116 Mainz  
Tel.: +49 6131 16 3554  
Fax: +49 6131 16 2644

Dr. Gerhard Schreyer  
Bayer. Staatsministerium für Ernährung,  
Landwirtschaft und Forsten  
Ludwigstr. 2  
80539 München  
Tel.: +49 89 2182525  
Fax: +49 89 2182688

Prof. Werner Schumacher †  
Direktor der Forstlichen Versuchs- und  
Forschungsanstalt Baden-Württemberg  
Wonnhaldestr. 4  
79100 Freiburg i. Breisgau  
Tel.: +49 761 4018 100  
Fax: +49 761 4018 333

Horst Sproßmann  
Thüringer Ministerium für Landwirtschaft,  
Naturschutz und Umwelt  
Hallesche Str. 16  
99085 Erfurt  
Tel.: +49 361 6660350  
Fax: +49 361 6421657

Michael Steinle, Ministerialdirigent  
Bayerisches Staatsministerium für  
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten  
Ludwigstr. 2  
80539 München  
Tel.: +49 89 2182 462

Meinhard Süß  
Bayerische Staatsforstverwaltung  
Maximilianstr. 39  
80535 München  
Tel.: +49 89 231713 0

Uwe Tesch, Forstdirektor  
MELF des Landes Sachsen-Anhalt  
Postfach 3760  
39012 Magdeburg

Dr. Andrea Teutenberg  
FBG Consult  
Unterste Eisengasse 52  
61267 Neu Anspach  
Tel.: +49 6081 962 942  
e-mail: A.Teutenberg@t-online.de

Eberhard Uhlig  
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft  
und Forsten  
Olvenstedter Str. 3-4  
39108 Magdeburg  
Tel.: +49 391 5671899  
Fax: +49 391 5671727

Dr. G. Volquardts, Landesforstmeister  
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft,  
Forsten und Fischerei  
Postfach 1131  
24062 Kiel  
Tel.: +49 431 5964202  
Fax: +49 431 5964401

Herbert Volz  
Ministerium für Umwelt, Energie und  
Verkehr Saarland  
Referat G/4  
Saaruferstr. 16  
66117 Saarbrücken  
Tel.: +49 681 501 4273  
Fax: +49 681 501 4188

Prof. Dr. Karl-Reinhard Volz  
Institut für Forstpolitik  
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg  
Bertoldstr. 17  
79085 Freiburg  
Tel.: +49 761 203 3705  
Fax: +49 761 203 3713

Dr. Fridolin Wangler  
Ministerium für Ländlichen Raum,  
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten  
Kernerplatz 10  
70182 Stuttgart  
Fax: +49 711 1262255

Peter Wenzel  
Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung  
und Forsten  
Olvenstedter Str. 4-5  
39108 Magdeburg  
Tel.: +49 391 562

Ernst Wermann  
Leiter der Unterabteilung Forstwirtschaft,  
Holzwirtschaft u. Jagd  
Bundesministerium für Ernährung,  
Landwirtschaft und Forsten  
Rochusstr. 1  
53123 Bonn  
Tel.: +49 228 529 4325  
Fax: +49 228 529 4318

Dr. W. Witzenhausen  
Forschungsanstalt für Forst- und  
Holzwirtschaft  
Alfred-Möller-Str. 1  
16225 Eberswalde  
Tel.: +49 37 371 650

Adolf Zerle, Ministerialdirigent  
Bayerisches Staatsministerium für  
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten  
Ludwigstr. 2  
80539 München  
Tel.: +49 89 2182 528  
Fax: +49 89 2182 713

## **EUROPÄISCHE UNION**

Christian Anz, Direktor  
Fl. Ländliche Entwicklung  
Fl. 3. Forsten u. Umweltmaßnahmen gem.  
Art . 8  
Rue de la Loi 200  
1049 Brüssel  
Tel.: +32 2 2956763

## **FINNLAND**

Kerttu Härkönen  
Kommunikationsdirektorin  
PB 94 Amt für Staatswälder  
01301 Vantaa  
Tel.: +35 8 8578 4224  
Fax: +35 8 8578 4250

Hannu Jokinen  
Amt für Staatswälder  
Postfach 8016  
96101 Rovaniemi

Dr. Andreas Ottitsch  
European Forest Institute  
Torikatu 34  
80100 Soensuu  
Tel.: +35 8 13 252 0234  
Fax: +35 8 13 124 393  
e-mail: andreas.ottitsch@efi.fi

Dr. Pentti Roiko-Jokela  
Finnisches Amt für Staatswälder  
Postfach 94  
01301 Vantaa  
Tel.: +35 80 85784203  
Fax: +35 80 85784200

### **ITALIEN**

Florian Blaas  
Brennerstr. 6  
39100 Bozen  
Tel.: +47 1 415310  
Fax: +47 1 415313  
e-mail: Florian.Blaas@provinz.bz.it

Dr. Haller  
Landesforstdirektion  
Brennerstr. 6  
39100 Bozen  
Tel.: +47 1 995300

Paul Profranter  
Brennerstr. 6  
39100 Bozen  
Tel.: +47 1 415300  
Fax: +47 1 415313  
e-mail: forest@provinz.bz.it

Franz Sigmund, Forstinspektor  
Forstinspektorat  
Bahnhofstr. 18  
39052 Brixen  
Tel.: +39 47 2 821220  
Fax: +39 47 2 821299

### **JUGOSLAWIEN**

Dragan Nonic  
Forstwissenschaftliche Fakultät,  
Universität Belgrad  
Kneza Visaslava 1  
11030 Beograd  
Tel.: +38 1 11553122  
Fax: +38 1 11545485  
e-mail: Dnonic@EUNET.yu

### **KROATIEN**

Anđelko Serdariusic  
Generaldirektion der Kroatischen Forsten  
Vukotinovicevaz 2  
10 000 Zagreb  
Hloove Glavac  
Tel.: + 41 3851 448 611  
Fax: + 41 3851 448 138

### **LETTLAND**

Janis Bisenieks  
Ministerium für Forstwirtschaft  
Smilsu 1  
1932 Riga  
Tel.: +37 13 224756

Jānis Kirsis, Vice-Director  
226909 Latvia 1 Smitsu st.  
Tel.: +37 12 21975

Juris Matiss  
Ministerium für Forstwirtschaften  
Smilsu 1  
1932 Riga  
Tel.: +37 13 224756

### **LITAUEN**

Stasis Karazija  
Litauisches Forstinstitut  
Girionys 1.  
4312 Kaunas Bezirk  
Prima Mizarienė  
Tel.: +370 7 547291

Diana Mizaraitė  
Litauisches Forstinstitut  
Kaunas Bezirk  
4312 Girionys 1.  
Tel.: +370 7 547291

Stasys Mizaras  
Litauisches Forstinstitut  
Kaunas Bezirk  
4312 Girionys

## **NORWEGEN**

Prof. Dr. Anders Lunnan  
Institut für Ökonomie und  
Sozialwissenschaften  
Landwirtschaftliche Universität  
Box 33  
1430 As-NLH  
Tel.: +47 9 94 8600  
Fax: +47 9 94 3012

Dr. Josef Kahls  
Amt der Steiermärkischen Landesregierung  
Forstabteilung  
Brückenkopfgasse 6  
8020 Graz  
Tel.: +43 316 8774527  
Fax: +43 316 8774520

Dr. Wolfgang Kudjelka  
Bundesministerium für Land- und  
Forstwirtschaft Sektion V  
Stubenring 12 a  
1012 Wien  
Tel.: +43 1 21323  
Fax: +43 1 51510 203

## **ÖSTERREICH**

Dr. Frank  
Forstliche Bundesversuchsanstalt  
Institut für Waldbau  
Hauptstr. 7  
1140 Wien

Rudolf Lotterstätter  
Stellvertretender Abteilungsleiter  
im Bundesministerium für Land- und  
Forstwirtschaft  
Stubenring 12  
1012 Wien  
Tel.: +43 1 222 7500, 222 51510

Dr. Rudolf Freidhager  
Österreichische Bundesforste  
Marxergasse 2  
1130 Wien  
Tel.: +43 222 71145 4442  
Fax: +43 222 71145 4409

Gerhard Mannsberger  
Bundesministerium für Land- und  
Forstwirtschaft Sektion V  
Stubenring 12 a  
1012 Wien  
Tel.: +43 1 21323  
Fax: +43 1 51510 203

Ingwald Gschwandtl  
BM für Land- und Forstwirtschaft  
Ferdinandstr. 4  
1020 Wien  
Tel.: +43 1 21323 7307  
Fax: +43 1 21323 7216

Dr. Peter Mayer  
Head of the Liaison Unit Vienna  
Marxergasse 2  
1030 Wien  
Tel.: +43 1 710 770 214  
Fax: +43 1 710 770 213  
e-mail: peter.Mayer@lu-vienna.at

Michael Hailwax  
Universität für Bodenkultur  
Niedehofstr. 2416  
1120 Wien  
Tel.: +43 1 815 80 49

Richard H. Ramsauer  
Österreichische Bundesforste  
Marxergasse 2  
1030 Wien

Dr. Karl Hogl  
Universität für Bodenkultur Wien  
Institut für Sozioökonomik  
der Forst- und Holzwirtschaft  
Gregor-Mendel-Str. 33  
1180 Wien  
Tel.: +43 1 47654 4402  
Fax: +43 1 47654 4407  
e-mail: hogl@mail.boku.ac.at

Prof. Dr. Wolfgang Sagl  
Institut für Forstliche Betriebswirtschaft  
und Forstwirtschaftspolitik  
Universität für Bodenkultur  
Gregor-Mendel-Str. 33

1180 Wien  
Tel.: +43 1 34 2500 316

Fritz Singer  
Bundesministerium für Landwirtschaft und  
Forstwirtschaft  
Ferdinandstr. 4  
1010 Wien  
Tel.: +43 1 21323 7514  
Fax: +43 1 21323 7507

Dieter Stör  
Landesforstdirektion Tirol  
Bürgerstr. 36  
6010 Innsbruck  
Tel.: +43 512 508 4501  
Fax: +43 512 508 4505  
e-mail: d.stoehr@tirol.gv.at

Dr. Fritz Tersch  
Universitätsdozent für  
Forstwirtschaftspolitik  
Universität für Bodenkultur  
Stubenring 12  
1110 Wien

Dr. Hermann Wiltschek  
Generaldirektion der Österr. Bundesforste  
Marxergasse 2  
1030 Wien  
Fax: +43 222 71145 4420

Franz Zaunbauer, Landesforstdirektor  
Landesforstdirektion  
Aignerstr. 85  
5026 Salzburg  
Tel.: +43 662 8042 5213  
Fax: +43 662 8042 5211

## **POLEN**

Dawidziuk Janusz  
Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych  
ul. Wawelska 52/54  
00-922 Warszawa  
Tel.: +48 61 256028  
Fax: +48 61 256028

Zbigniew Fuchs  
Generaldirektion der Staatlichen Wälder  
ul. Wawelska 52/54  
00922 Warszawa  
Tel.: +48 22 258563

Prof. Dr. hab. Andrzej Grzywacz  
Vice Minister, Unterstaatssekretär,  
Ministerium für Umweltschutz, Natürliche  
Ressourcen und Forstwesen  
Wawelskastr. 52/54  
00922 Warszawa  
Tel.: +48 25 47 16  
Fax: +48 25 11 11

Prof. Dr. hab. Andrzej Klocek  
Direktor der Forstlichen Forschungsanstalt  
ul. Bitwy Warszawskiej 1920 Nr. 3  
00973 Warszawa  
Tel.: +48 22 24 57  
Fax: +48 22 49 35

Dr. Ryszard Kwiecien  
Instytut Badawczy Lesnictwa  
ul. Wery Kosirzewy 3  
00 973 Warszawa  
Fax: +48 224 935

Andrzej Rodziewicz, Generaldirektor  
Staatsforstverwaltung  
Wawelskastr. 52/54  
00 922 Warszawa  
Tel.: +48 25 60 28  
Fax: +48 25 60 28

Edward Stepień  
Abteilung f. Forst- und Landwirtschaft  
Universität SGGW  
Rakowiecha 26/30  
02528 Warszawa  
Tel.: +48 490 613  
Fax: +48 491 375

Dr. Ing. Jerzy Smykała  
Forstliches Forschungsinstitut in Warschau  
ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r Nr. 3  
00973 Warszawa  
Tel.: +48 22 229238  
Fax: +48 22 234565

Andrzej Splawa-Neyman  
Regionaldirektor der Staatsforsten Poznan  
DGLP ul. Warwelska 52/54  
00922 Warszawa

Tel.: +42 855 23128  
Fax: +42 855 22654  
+42 855 20027

Slawomir Trzaskowski  
Generalforstdirektion  
Wawelskastr. 52/54  
00922 Warszawa  
Tel. +48 25 00 01  
Fax +48 25 60 28

Rastislava Linderová  
Lesnický Vyskumny Ustav  
ul. T.G. Masaryka 22  
960 92 Zvolen  
Tel.: +42 855 27311  
Fax: +42 855 23397

### **SCHWEIZ**

Dr. Gotthard Bloetzer  
Dienststelle für Wald und Landschaft  
1905 Sion

Marian Schubert  
Lesnický vyskumny ustav  
ul. T.G. Masaryka 22  
960 92 Zvolen  
Tel.: +42 855 27311  
Fax: +42 855 23397

Dr. Hubert Dürrstein  
Beratungsbüro Dendron AG  
3286 Müntelier  
Tel.: +41 37 713626  
Fax: +41 37 711422

Dr. Jozef Tutka  
Forstliche Forschungsanstalt  
Masarykova 22  
960 92 Zvolen  
Tel.: +42 855 27311-121  
Fax: +42 855 23397

### **SLOWAKEI**

Frantisek Gábor  
Ostslowakische Forsten, Staatlicher Betrieb  
Moyzesova 18  
042 39 Kosice  
Tel.: +42 95 6227152  
Fax: +42 95 6220213

Renáta Wendlová  
Ministerium für Landwirtschaft der  
Slowakischen Republik (Forstsektion)  
Tr. L. Novomeského 2  
842 18 Bratislava  
Tel.: +42 7 725 468  
Fax: +42 7 727 902

Stanislav Hatiar  
Forstliche Forschungsanstalt  
Masarykova 22  
960 92 Zvolen  
Tel.: +42 855 20394  
Fax: +42 855 23397

### **SLOWENIEN**

Emil Hirjak  
Bottova 32  
960 01 Zvolen

Aleksander Golob  
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in  
prehrano  
Dunajska 59  
1000 Ljubljana

Ing. Holécý Ján  
Kerlh Technische Universität  
Masarykova 24  
960 53 Zvolen

Prof. Dr. Milan Hocevar  
Gozdarski instut Slovenije  
Veèna pot 2  
1000 Ljubljana

## **SPANIEN**

Eduardo Rojas-Briales  
CTFC-UdL  
Pujada del Seminarisiu  
25280 Solsana  
Tel.: +34 639313006  
Fax: +34 973481392  
e-mail: erojas@forestal.net

## **TSCHECHIEN**

Jirí Bartunek  
Mendel-Universität für Land- und  
Forstwirtschaft  
FLD MZLU, Zemedelska 3  
61300 Brno

Martin Chytrý  
Landwirtschaftsministerium der  
Tschechischen Republik  
Tesnor 17  
11705 Praha 1

Dr. Viera Cukerová  
Forstliche Forschungsanstalt  
Masarykova 22  
96092 Zvolen  
Tel.: +42 855 314353  
Fax: +42 855 23397

Zdeněk Domes  
Forste der Tschechischen Republik  
Premyslova 1106  
501 68 Hradec Králové  
Tel.: +42 49 22991  
Fax: +42 49 37329

Vladimír Henzlik  
Forsteinrichtungsanstalt  
Nábrenzí 1326  
250 44 Brandýs Nad Labem  
Tel.: +42 202 3581  
Fax: +42 202 3185  
+42 202 2434

Prof. Josef Korínek  
Forstliche Fakultät der landw. Hochschule  
Zemédélská 3  
61300 Brno  
Tel.: +42 5 5164  
Fax: +42 5 571937

Milos Kraus  
Forsteinrichtungsanstalt  
Nábrenzí 1326  
250 01 Brandýs Nad Labem  
Tel.: +42 202 3581-9  
Fax: +42 202 2434, 3185

Jiri Matejicek, Abteilungsleiter  
Institut für Forstwirtschaft und Jagdwesen  
Jiloviste Strnady  
15604 Praha 516  
Tel.: +42 2 591612  
Fax: +42 2 591413

Petr Mikulénka  
Forstliche Fakultät der landw. Hochschule  
Zemédélska 3  
61300 Brno  
Tel.: +42 5 5164  
Fax: +42 5 571937

Dr. Milan Pohorely  
Novotného lávka 5  
Praha

Dr. Ing. Zdeněk Poleno  
Malovická 2760/7  
14100 Praha 4 Sporilov  
Tel.: +42 2 7653965

Dr. Karel Pulkrab  
CZU Forstfakultät  
Kamýcká 129  
16521 Praha 6 Suchdol  
Tel.: +42 2 3383118

Ludék Sisák  
Forstliche Fakultät der landw. Hochschule  
Kamýcká 957  
16521 Praha 6 Suchdol  
Tel.: +42 203 97521  
+42 203 298093  
Fax: +42 203 97410

Jíří Skoblík  
Forstliche Versuchsanstalt  
Jiloviste Strandy  
15604 Praha 516  
Tel.: +42 2 5916127  
Fax: +42 2 591413

Dr. Véra Sobotková  
Forschungsanstalt für Forstwirtschaft und  
Jagdwesen  
Jiloviste Strandy  
15604 Praha 516  
Tel.: +42 2 5916127  
Fax: +42 2 591413

Jíří Stanek  
Ministerstvo Zemedelstvi  
Tesnov 17  
11705 Praha

#### **RUSSLAND**

Andris Kleinhofs, Leiter  
Allunions-Forschungsinstitut für Waldbau  
und Mechanisierung der Forstwirtschaft  
Puschkino, Moskauer Region  
Tel.: +7 9 5584 6191

Prof. Dr. Anatoly Petrov  
Allunions-Forschungsinstitut für Waldbau  
und Mechanisierung der Forstwirtschaft  
Puschkino Moskauer Region  
Tel.: +7 9 5584 3644

#### **UNGARN**

Dr. István Anda, Direktor  
Piliser Parkwald  
2025 Visegrád  
Tel.: +36 26 29381  
Fax: +36 26 28133

Edit Angeli  
Erdészeti Tudományos Intézet  
Papré 17  
9400 Sopron  
Tel.: +36 99 311017  
Fax: +36 99 311891

Dr. Antal Bondor, Generaldirektor  
Institut für Forstwissenschaft  
1023 Budapest  
Frankel Leó u. 44  
Tel.: +36 11 150 625  
Fax: +36 11 151 806

Sándor Cebei, Generaldirektor  
Forst- und Holzverarbeitungsbetrieb  
“Balatonfelvidék“  
8360 Keszthely  
Tel.: +36 87 12686  
Fax: +36 87 13520

Márton Dauner  
FM Erdészeti Hivatal  
Kossuth L. tér 11  
1055 Budapest  
Tel.: + 36 1 3020 000

Dr. Ernő Führer  
Institut für Forstwissenschaft  
Papré 17  
9400 Sopron  
Tel.: +36 99 11616  
Fax: +36 99 11891

Ferenc Gerely  
Stellvertretender Abteilungsleiter  
Ministerium für Bodenkultur  
Kossuth tér 11 Pf: 1  
1860 Budapest  
Tel.: +36 1 111 2491  
Fax: +36 1 153 0518

Janos Golya  
Erdészeti Tudományos Intézet  
Papré 17  
9400 Sopron

Dr. Botond Héjj  
Institut für Forstwissenschaft  
Papré 17  
9400 Sopron  
Tel.: +36 99 11017  
Fax: +36 99 11891

Zoltán Horváth  
Ministerium für Bodenkultur  
Kossuth tér 11 Pf: 1



1860 Budapest  
Tel.: +36 1 1533 000  
Fax: +36 1 1530 518

Dr. Benjamin Illyés  
Dierktor Ministerium für Landwirtschaft  
Papret 17  
9400 Sopron  
Tel.: +36 99 311 891  
Fax: +36 99 311 891

László Jámor; Stellvertretender Direktor  
Lehrforstbetrieb  
Honvéd u. 1  
Sopron  
Tel.: +36 99 12080  
Fax: +36 99 12083

Tamás Kopeczky  
Forest Management Planning  
Service of the Ministry of Agriculture  
Megye u. 19  
7623 Pécs  
Tel.: +36 72 14889

Pal Kovacsevics  
Ungarische Forstverwaltung  
V.K. Szechenyui  
1054 Budapest

György Marosi, Stellvertretender Direktor  
Institut für Forstwissenschaft  
Papré 17  
9400 Sopron  
Tel.: +36 99 11017  
Fax: +36 99 11891

József Nádas  
Bezirksforstinspektorat  
Bajcsy-Zs. U. 21  
7400 Kaposvár  
Tel.: + 36 82 313436  
Fax: + 36 82 314501

Prof. Dr. Károly Németh  
Universität für Forstwesen und  
Holzindustrie  
Bajcsy-Zsilinszky u. 4  
9400 Sopron  
Tel.: 36 99 11100

Fax: 36 99 12240

Dr. János Ott, Forstbetriebsdirektor  
Oberförsterei  
3348 Szilvásvár  
Tel.: +36 36 55112

Antal Rada  
Stellvertretender Hauptabteilungsleiter  
Ministerium für Bodenkultur  
Kossuth Lajos Platz 11  
1860 Budapest  
Tel.: +36 1 1533 000  
Fax: +36 1 1530 518

András Schmotzer  
MEFAG AG  
Kossuth u. 18  
3300 Eger  
Tel.: + 36 36 412 325  
Fax: + 36 36 413 207

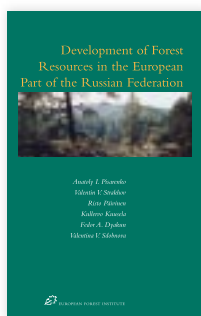
László Simon  
Försterschule „Vadas Jenő“  
Erdész u. 11  
3232 Mátrafüred  
Tel.: + 36 37 320 006  
Fax: + 36 37 311 241

Dr. Zoltan Somogyi  
Institut für Forstwissenschaften  
Frankel L.U. 42-44  
1023 Budapest  
Tel.: +36 1 1150 624  
Fax: +36 1 1151 806

Dr. László Wilfing  
Universität für Forstwesen und  
Holzindustrie  
Bajcsy-Zsilinszky u. 1  
9400 Sopron  
Tel.: +36 99 11100  
Fax: +36 99 11103

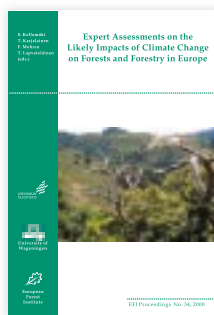


# EFI Publications



## EFI Research Reports

High-quality peer-reviewed reports compiling the final results of EFI's research or on topics relevant for EFI's mission. Published in co-operation with international publishers.



## EFI Proceedings

Collections of papers presented at various events organised or co-organised by EFI. They compile the most recent research results together with hot spot papers by policy-makers and decision-makers.



## EFI Discussion Papers

Short commentaries on current forestry topics related to EFI's research agenda, targeted especially for policy-makers and managers in forestry and industry. Some titles are also available in French. See also EFI website for the electronic versions!

---

### For further information please contact:

European Forest Institute	Tel.	+358 - 13 - 252 020
Torikatu 34	Fax:	+358 - 13 - 124 393
FIN-80100 Joensuu	Email:	publications@efi.fi
Finland		<a href="http://www.efi.fi/">http://www.efi.fi/</a>

---

### On-line order form:

[www.efi.fi/publications/order\\_form.phtml](http://www.efi.fi/publications/order_form.phtml)

## **Most recent EFI publications include:**

### **Discussion Papers**

- No. 10 Energy, Carbon and Other Material Flows in the Life Cycle Assessment of Forestry and Forest Products. Achievements of the Working Group 1 of the COST Action E9. T. Karjalainen, B. Zimmer, S. Berg, J. Welling, H. Schwaiger, L. Finér and P. Cortijo ISBN 952-9844-92-1. 68 p.

### **Proceedings**

- No 36. Economic Sustainability of Small-Scale Forestry. A. Niskanen and J. Väyrynen (eds.). Proceedings of the IUFRO 3.08.00 Working Group meeting held in Joensuu, Finland, 20–26 March 2001. ISBN 952-9844-82-4. 290 p. 35 EUR.
- No 37. Ecological and Socio-Economic Impacts of Close-to-Nature Forestry and Plantation Forestry: a Comparative Analysis. T. Green (ed.). Proceedings of the Scientific Seminar of the 7<sup>th</sup> Annual EFI Conference held in Lisbon, Portugal, 3 September 2000. ISBN 952-9844-85-9. 86 p. (Available as PDF file from the EFI website).
- No 38. Criteria and Indicators for Sustainable Forest Management at the Forest Management Unit Level. A. Franc, O. Laroussinie and T. Karjalainen (eds.). ISBN 952-9844-76-X. 260 p. 35 EUR.
- No 39. Woody Biomass as an Energy Source – Challenges in Europe. P. Pelkonen, P. Hakkila, T. Karjalainen and B. Schlamadinger (eds.). Proceedings of the International Conference, Joensuu, Finland, 25–27.9.2000. ISBN 952-9844-87-5. 172 p.
- No 43. Forest Certification: Forging Novel Incentives for the Environment and Sustainable Forest Management. M. Simmola, E. Rametsteiner, A. Blåsten, T. Green and B. Pajari (eds.). Proceedings of the International Workshop, Brussels, Belgium, 6–7 September 2001. ISBN 952-9844-91-3. 167 p. (Available as PDF file from the EFI website).

### **Research reports**

- No 14. Combining Earth Observation Data and Forest Statistics. R. Päivinen, M. Lehtikoinen, A. Schuck, T. Häme, S. Väättäinen, P. Kennedy and S. Folving. European Forest Institute/Joint Research Centre-European Commission, 2001. ISBN 952-9844-84-0. 101 p.
- No 12. Guidelines for Establishing Farm Forestry Accountancy Networks. MOSEFA (Monitoring the Socio-Economic Situation of European Farm Forestry). A. Niskanen and W. Sekot (eds.). Brill: Leiden, Boston, Köln, 2000. ISBN 90-04-12289-3. 126 p.

*EFI Research Reports 11 and 12 are available from Brill Academic Publishers, Customer Services Department, PO Box 9000, 2300 PA Leiden, The Netherlands. Tel +31 71 5353566, Fax +31 71 5 317532, E-Mail cs@brill.nl*

*A full list of EFI publications can be downloaded from EFI website (<http://www.efi.fi/>) or is available by request from the EFI secretariat.*