

»Hochzufrieden mit privaten Forst-Dienstleistern«

NRW-Pilotprojekte zur eigenständigen, privaten Holzvermarktung und Waldbewirtschaftung bzw. Beförderung abgeschlossen

Die vom Bundeskartellamt geforderten und durch das Land Nordrhein-Westfalen umgesetzten Pilotprojekte zur privat organisierten Holzvermarktung und Beförderung sind abgeschlossen. Die beteiligten Forstbetriebsgemeinschaften haben insgesamt positive Erfahrungen gemacht. Die direkte Förderung habe unmittelbar eine Förderung des privaten Waldbesitzers zur Folge gehabt, heißt es. Es sei zu einer stärkeren Identifikation der Waldbesitzer mit ihrem Eigentum gekommen. Die Waldbesitzer seien gefordert gewesen, Verantwortung für ihr Eigentum zu übernehmen. Und diese Verantwortung hätten sie auch übernommen.

Die beiden Pilotprojekte – einerseits nur eigenständige Holzvermarktung und andererseits die umfassendere eigenständige Beförderung bzw. Waldbewirtschaftung – sind jeweils etwas länger als drei Jahre gelaufen und Ende 2012 abgeschlossen worden. Ausgelöst wurden die Projekte einerseits durch Bedenken des Bundeskartellamts gegenüber dem in Nordrhein-Westfalen dominierenden System einer indirekten Förderung des Privatwaldes. Die Überlegungen die Förderpraxis zu ändern sind aber auch geleitet gewesen durch die hohe Verschuldung des Landes Nordrhein-Westfalen. So kündigte die Landesregierung bereits 2006 für den Bereich der Privatwaldförderung einen forstpolitischen Kurswechsel an.

Pilotprojekt I: Eigenständige Holzvermarktung

Das Pilotprojekt I (Eigenständige Holzvermarktung) ist auch die Reaktion auf die Kartellbeschwerde, die sich gegen die subventionierten Entgelte des Landesbetriebes Wald und Holz im Bereich der Holzvermarktung im Nichtstaatswald richtet. Im Projekt wurde die bisher indirekte Förderung (Holzvermarktung durch den Landesforstbetrieb) zu Gunsten einer direkten Förderung ausgetauscht: das Land subventioniert die FBGen, die im Auftrag der Waldbesitzer das Holz vermarkten.

Die Forstwirtschaftliche Vereinigung Olpe schuf die Voraussetzungen für die Umstellung auf die direkte Förderung der Holzvermarktung, indem sie die waldbesitzereigene Vermarktungsgesellschaft Wald-Holz Sauerland GmbH gemeinsam mit zwei weiteren Vereinen im Sauerland und dem Westfälisch-Lippischen Landwirtschaftsverband gründete.

Innerhalb des Projektes kommt der Forstbetriebsgemeinschaft (FBG) eine zentrale Rolle zu. Sie vermittelt für ihre Mitglieder, im Zusammenspiel mit dem staatlichen Revierförster, den Holzabsatz über die waldbesitzereigene Vermarktungsgesellschaft – und nicht mehr über den Landesbetrieb. Dafür erhält die FBG vom Land Nordrhein-Westfalen 1,50 Euro/Fm direkte Unterstützung. Eine Form der Förderung, die es erstmals für das Pilotprojekt gab.

Auf dem Gebiet der Forstwirtschaftlichen Vereinigung Olpe nahmen 17 FBGen mit etwa 15 200 ha Wald am Pilotprojekt teil. Für den einzelnen Waldbesitzer ändert sich gegenüber der bisherigen Vermarktung über den Landesbetrieb wenig. Dem zuständigen Forstbetriebsbeamten oblagen weiterhin alle forstlichen Arbeiten im Rahmen der Verträge über „Ständige tätige Mithilfe“.

Pilotprojekt II: Eigenständige Beförderung

Grundlage für das Pilotprojekt II (Eigenständige Beförderung/Waldbewirtschaftung) war die direkte Förderung des Landes für die Beförderung durch forstliche Dienstleister.

Die Beratung der privaten Waldbesitzer im Rahmen von „Rat und Anleitung“ ist gesetzlicher Auftrag des Landesbetriebs Wald und Holz NRW. Um darüber hinaus eine forstliche Beratung und Betreuung der Waldbesitzer sicherzustellen, wurden in den 1960er- und 70er-Jahren Forstbetriebsgemeinschaften (FBGen) gegründet. Diese Zusammenschlüsse gingen fast ausnahmslos

mit der damaligen Landesforstverwaltung (jetzt Landesbetrieb) Verträge über „Ständige tätige Mithilfe“ ein. Auf Grundlage dieser Verträge stellt der Landesbetrieb der FBG forstliches Personal zur Verfügung. Abgerechnet wird das Personal nach der Entgeltordnung des Landes.

Die Kosten für die Zusammenschlüsse sind relativ gering, da das Land nicht die entstandenen Vollkosten in Rechnung stellt, sondern nur einen Bruchteil davon. Das wird als indirekte Förderung bezeichnet.

Geht eine FBG Beförderungsverträge mit anderen forstlichen Dienstleistern ein, so muss sie deren Kosten in voller Höhe selber tragen und kommt so nicht in den Genuss der staatlichen Förderung. Die Leistungen privater Anbieter von Beförderungsdienstleistungen waren nicht förderfähig. Dieses führte dazu, dass ein Markt mit forstlichen Dienstleistungen (Beförderung) nur in sehr geringem Umfang entstand.

Mit dem Pilotprojekt II änderte sich dieses grundlegend: Der jeweilige Zusammenschluss konnte Dienstleistungsverträge anderer Anbieter einkaufen und dennoch eine Förderung durch das Land NRW erhalten.

Die Kosten des „FBG-Försters“ trug die FBG zunächst in voller Höhe. Auf Antrag konnte sie sich aber 80 % der Kosten vom Land erstatten lassen. Diese Kostenerstattung war an die Bedingung geknüpft, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung bei mindestens 50 % der Mitglieder des forstwirtschaftlichen Zusammenschlusses der Waldbesitz 25 ha nicht überstieg. Dieses war für alle FBGen innerhalb des Pilotprojektes der Fall.

Über mehrere Ausschreibungsverfahren nahmen die FBGen forstliches Fachpersonal mittels Dienstleistungsverträgen unter Vertrag. Aufgabe dieser neuen „FBG-Förster“ war die Beratung und Betreuung der angeschlossenen Waldbesitzer; ähnlich den bisher in dieser Funktion tätigen staatlichen Forstbetriebsbeamten.

Für die „FBG-Förster“ setzten die FBG-Vorstände Betreuungsschwerpunkte und legen damit die Art und den Umfang der Arbeiten fest. Die dabei entstehenden Kosten wurden i.d.R. über Grund- und über Zusatzbeiträge auf die Mitglieder umgelegt.

Vorgeschichte

Zur Überwindung der wirtschaftlichen Nachteile des Kleinprivatwaldes haben sich seit den 1970er-Jahren große Teile des Privatwaldes in Nordrhein-Westfalen zu regional abgegrenzten FBGen zusammengeschlossen. Die Landesforstverwaltung hat mit ihren staatlichen Förstern für diese FBGen per Dienstleistungsvertrag die forstliche Betreuung, d.h. Beförderung, übernommen.

Die dabei der Landesforstverwaltung bzw. später dem Landesbetrieb anfallenden Kosten wurden den Waldbesitzern nur zu einem geringen Teil in Rechnung gestellt. Der überwiegende Teil wurde aus Steuergeldern finanziert (indirekte Förderung).

Auf die Entscheidung, welche Person die Forstverwaltung dabei einsetzt, wie diese arbeitet, in welcher Intensität und Qualität die Beförderung durchgeführt wird, hatte die auftraggebende FBG keinen Einfluss.

Die indirekte Förderung dieser Beförderung in Form geringer Entgelte

und die gleichzeitig nicht vorgesehene Förderung alternativer Dienstleister haben dazu geführt, dass freiberuflich tätigen Forst-Dienstleistern und privaten Forstverwaltungen der Markt für diese Dienstleistungen – aus Gründen der Betriebswirtschaft – praktisch verschlossen blieb. Die staatliche Forstverwaltung war damit praktisch alleiniger Anbieter von Beförderungsdienstleistungen.

Vor diesem Hintergrund reichte der Bundesverband der Freiberuflichen Forstsachverständigen (BvFF) 2003 eine Wettbewerbsbeschwerde beim Bundeskartellamt ein. Dieses wertet das entsprechende Vorgehen einiger Landesforstverwaltungen – einschließlich der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen – als Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht. So entstand die Forderung, die bisherige, indirekte Form der Förderung in eine direkte Förderung umzuwandeln. Das bedeutet, dass die FBGen ihren Dienstleister weitestgehend frei wählen können, und einen Teil der entstehenden Kosten als direkt gezahlte Förderungen vom Land erstattet bekommen.

Wie bei jeder direkten Förderung, ist auch hier eine Vielzahl von Bestimmungen einzuhalten: angefangen von öffentlichen Ausschreibungen, Vergabe- und Zuschlagsverfahren bis hin zur Dokumentation der Tätigkeiten. Dadurch müssen die FBGen einiges an Arbeiten leisten, die sie bisher nicht gewohnt sind.

Eine Vereinbarung zwischen dem Bundeskartellamt und dem Land Nordrhein-Westfalen, mit der sich auch der BvFF einverstanden erklärt hatte, zielte darauf, die direkte Förderung zunächst in Pilotprojekten auszuprobieren. Im Pilotprojekt I sollte die eigenständige Holzvermarktung und im Pilotprojekt II die eigenständige Beförderung getestet werden.

Nach etwa drei Jahren sollte durch ein unabhängiges Institut Wirksamkeit und Erfolg der Pilotprojekte beurteilt werden. Den Auftrag dazu bekam die Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Fakultät für Umwelt und Natürliche Ressourcen, mit Prof. Dr. Ulrich Schraml.

2009 wurde – zunächst nur im Sauerland – FBGen die Möglichkeit geboten, an den Pilotprojekten teilzunehmen. 29 FBGen beteiligten sich am Pilotprojekt I (nur Holzvermarktung). Davon gehörten 17 der Forstwirtschaftlichen Vereinigung Olpe an.

Trotz großer bürokratischer Hürden, die mit der staatlichen Förderung zusammenhängen und die FBG-Vorstände belasteten, haben sich sieben FBGen (sechs aus dem Kreis Olpe und eine aus dem Hochsauerlandkreis) im Frühjahr 2010 bereit erklärt, zusätzlich auch die eigenständige Beförderung (Pilotprojekt II) auszuprobieren und mit privaten Dienstleistern einen Beförderungsvertrag abzuschließen.

Die tatsächlich anfallenden Kosten, die auf Stundenhonorarbasis abgerechnet wurden, wurden dabei zu 80 % durch staatliche Fördergelder ausgeglichen.

Feststellungen der sieben FBGen des Pilotprojekts II

Die für etwa drei Jahre angelegten Pilotprojekte werden von allen sieben FBGen, die an beiden Projekten teilnahmen, übereinstimmend positiv beurteilt. Sie heben hervor:

- ▼ das Engagement und die Eigeninitiative der betreuenden Förster,
- ▼ deren Selbstverständnis als Dienstleister für den Wald bzw. die Waldbesitzer,
- ▼ das höhere Holzaufkommen,
- ▼ den Neu- bzw. Wiedereintritt zahlreicher Waldbesitzer,
- ▼ die gute und reibungslose Zusammenarbeit mit den privaten Holzvermarktern aus dem Pilotprojekt I,
- ▼ die Steigerung der Wirtschaftsergebnisse durch die Mobilisierung ruhender Holzvorräte,
- ▼ die Orientierung des Beförderungsangebots an den von den Waldbesitzern gewünschten Leistungen und Aufgaben,



Beratung vor Ort

Foto: FV-Olpe

sitzern gewünschten Leistungen und Aufgaben,

▼ die einfachere, gerechtere und transparentere Weitergabe der Kosten, die durch die Beratung der Waldbesitzer entstehen (Kostentransparenz schafft Vertrauen und Anerkennung in den FBGen.)

Ergebnisse des Gutachtens

Durch eine unabhängige Bewertung ließ das Land Nordrhein-Westfalen prüfen, ob das im Sauerland eingeführte Instrument der direkten Förderung geeignet ist, die forstpolitischen Ziele des Landes zu erreichen. Im Gutachten (Selter, A., Hörnig, T., Schraml, U. [2013]: Pilotprojekte brauchen einen Piloten – Evaluation der Pilotprojekte zur direkten Förderung der Holzvermarktung und der Waldbewirtschaftung in Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen Nordrhein-Westfalens. Im Arbeitsbericht 01/2013, Professur für Forst- und Umweltpolitik, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg über die beiden Pilotprojekte heißt es, dass die mit den Pilotprojekten verfolgten Ziele trotz der noch kurzen Anlaufphase in Teilen bereits erreicht werden konnten. Während die eigenständige Betreuung (Pilotprojekt II) nach einer Phase intensiver Unterstützung der FBG Führungsebene zu funktionierenden Strukturen geführt habe, werde die eigenständige Holzvermarktung durch ungeklärte Rollenverhältnisse, die sich als konfliktträchtig erweisen, in einem Teil der teilnehmenden Zusammenschlüsse behindert.

Forderungen der sieben FBGen an die Politik

Resultierend aus den gemachten Erfahrungen und Ergebnissen fordern die Vorstände der sieben im Pilotprojekt II beteiligten FBGen, dass eine direkte Förderung im Land Nordrhein-Westfalen etabliert werden sollte. Es wird betont, dass forstliche Beratung Vertrauenssache sei – ähnlich wie die steuerliche Beratung durch einen Steuerberater. Wichtig sei den FBGen eine möglichst langfristige Zusammenarbeit mit einem Dienstleister ihrer Wahl, dem die Waldbesitzer ihr Vertrauen schenken und der die Örtlichkeit und die Mentalität der Waldbesitzer kennt.

Um dieses fördertechnisch zu ermöglichen, sei es notwendig, dass die bisherige Anteilsfinanzierung (80 %) in eine Festbetragsfinanzierung umgewandelt wird, wie vom Freiburger Gutachten vorgeschlagen. Dadurch sei die FBG in der Lage, unter dem Vorbehalt zur Verfügung stehender Fördergelder, mit einem Dienstleister mehrjährige Verträge einzugehen und diese Leistungen nicht in kurzen Zeitintervallen neu ausschreiben zu müssen.

Die FBGen fordern, dass „Rat und Anleitung“ auch bei direkter Förderung kostenfrei sein müssen. Sie berufen sich auf das Landesforstgesetz, das den Waldbesitzern eine forstliche Grundberatung („Rat und Anleitung“) kostenfrei zusichert. Für die Waldbesitzer war diese im Pilotprojekt II aber kostenpflichtig. Dennoch wurde dieser Teil der Betreuung im großen Umfang nachgefragt,

heißt es. Die FBGen berichten von der Erfahrung, dass diese ersten Gespräche mit den Waldbesitzern zu weiteren Dienstleistungsaufträgen führen. „Rat und Anleitung“ werden als „Türöffner“ für weiterführende Aufträge gesehen.

Auch bei einem weiteren Thema fordern die FBGen Gleichbehandlung: Während der Landesbetrieb für die von ihm beförderten FBGen (Verträge über „Ständige tätige Mithilfe“) die Forsteinrichtungsarbeiten kostenlos ausführt, müssen die FBGen ohne Vertrag – also auch die direkt geförderten – die notwendigen Einrichtungsarbeiten selber tragen.

Problematisch an der direkten Förderung ist die von der EU gesetzte Grenze für „de minimis-Beihilfen“. Die Förderhöhe ist hier auf 200 000 Euro innerhalb von drei Jahren begrenzt. Für große Zusammenschlüsse, die sich für die direkte Förderung entscheiden, kann diese Summen überschritten werden. Die FBGen halten es daher für notwendig, dass diese EU-Begrenzung aufgehoben wird.

Schließlich machen die FBGen darauf aufmerksam, dass der Landesforstbetrieb als forstliches Beratungsunternehmen und auch als Holzvermittler erwerbswirtschaftlich tätig ist und gleichzeitig Aufsichtsbehörde ist. Durch diese Zwitterstellung bestehe die Gefahr, dass hoheitliches Handeln einerseits mit erwerbswirtschaftlichen Interessen andererseits vermischt werden. Die FBGen fordern daher eine klare Trennung der hoheitlichen und der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeiten im Landesbetrieb.

FBGen empfehlen direkte Förderung

Zusammenfassend stellen die sieben am Pilotprojekt II beteiligten FBGen fest, dass sie aus den bisher gemachten Erfahrungen heraus die eigenständige Beförderung und den eigenständigen Holzverkauf anderen FBGen im Land nur empfehlen können. Während der Pilotphase sei deutlich geworden, dass die direkte Förderung unmittelbar eine Förderung des privaten Waldbesitzers zur Folge habe.

Einschränkend weisen die FBGen aber auf Voraussetzungen hin, damit die direkte Förderung ein Erfolg für die FBGen wird, nämlich: ein selbstbewusster und engagierter Vorstand sowie ein belastbarer Geschäftsführer. Die FBGen erläutern dazu, dass mehr Entscheidungen zu treffen seien und dass der Vorstand stärker in das tägliche Geschäft eingebunden sei. Ein erhöhter Aufwand entstehe auch für das Abrechnen des Eigenanteils mit den Waldbesitzern und die Anforderung der Fördermittel.

In diesem Zusammenhang wird der Vorschlag gemacht, dass die Forstwirtschaftlichen Vereinigungen, als Dachorganisation aus dem Zusammenschluss mehrerer FBGen, zentrale Dienste übernehmen und damit die einzelnen Vorstände entlasten könnten. Außerdem wird angeregt, dass eine zukünftige Auszahlungsstelle für die Fördermittel, die Abrechnung und den Leistungsnachweis möglichst unbürokratisch handhaben sollte.