

**Forstliche Förderungspolitik in der Slowakischen  
Republik in der Systemtransformation**

**Dissertation**

**zur Erlangung des Doktorgrades  
des Forstwissenschaftlichen Fachbereichs  
der Georg-August Universität**

**vorgelegt von  
Jaroslav Šálka**

**geboren in  
Trstená**

**Göttingen, 2000**

1. Berichterstatter: **Prof. Dr. Max Krott**

2. Berichterstatter: **Prof. Dr. Bernhard Möhring**

Tag der mündlichen Prüfung: **9.11.2000**

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit behandelt die slowakische forstliche Förderungspolitik in der Systemtransformation. Die Zusammenführung der politischen und ökonomischen Gesichtspunkte liefert einige fruchtbare Hinweise zur Reform der Förderungspolitik. Jedoch wäre die Durchführung dieser Arbeit ohne Unterstützung meiner Umgebung sicher unmöglich gewesen.

Für die hilfreiche Betreuung und viele fruchtbare Anregungen sei an dieser Stelle meinem Doktorvater, Prof. Dr. Max Krott besonders gedankt. Herrn Prof. Dr. Bernhard Möhring gilt ein Dank für die Erstellung des zweiten Gutachtens.

Ohne Unterstützung meiner Familie wäre diese Arbeit nur schwer zustande gekommen. Meine Frau Viera entlastete mich nicht nur von den familiären Aufgaben, sondern half mir auch, mit meinen Argumenten auf dem Boden zu stehen.

Herrn Dr. Gero Hütte sei für die Korrekturen, Diskussionen, aber auch freundschaftliche Hilfe besonders gedankt. Alexander Bittner, Ralf Eisenbeiß, Nikos Hasanagas, Peter Hrbáč, Dr. Christiane Hubo, Thomas Kippels, Daniela Krummland, Erik Meskaukas, Jaroslav Myšiak, Hubert Paluš, Rinekso Soekmadi und Rastislav Šulek standen mir durch Kommentare, Diskussionen und mancherlei Ratschlag in vielerlei Hinsicht zur Seite.

Meinen slowakischen Betreuern, Prof. Dipl.-Ing. Ivan Kolenka DrSc. und Dipl.-Ing. Július Ľurkovič CSc. sei für die kritischen Anmerkungen und die Unterstützung bei Literaturrecherchen in der Slowakei herzlich gedankt.

Dank gebührt des weiteren dem DAAD, der die Arbeit durch ein Doktoranden-Stipendium ermöglichte.

Göttingen im November 2000

Jaroslav Šálka

**Inhaltsverzeichnis**

<b>A EINLEITUNG.....</b>	<b>11</b>
1.1 FRAGESTELLUNG.....	11
1.2 UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND UND BEGRIFFSABGRENZUNG.....	13
1.3 GANG DER UNTERSUCHUNG.....	14
<b>B METHODIK.....</b>	<b>16</b>
1.1 QUALITATIVER FORSCHUNGSANSATZ.....	16
1.1.1 Dokumentenanalyse.....	17
1.1.2 Experteninterviews.....	18
<b>C FORSTWIRTSCHAFT IM ÜBERGANG ZUR MARKTWIRTSCHAFT UND EINSATZFELDER VON FINANZIELLER FÖRDERUNG .....</b>	<b>21</b>
1 PROGRAMM DER ZENTRALVERWALTUNGS- UND MARKTWIRTSCHAFT.....	22
1.1 Planungsformen.....	25
1.2 Eigentumsformen.....	27
1.3 Preisbildung und Marktordnung.....	28
1.4 Unternehmensformen und Willensbildung.....	29
1.5 Staatsverwaltung.....	31
2 DER ÜBERGANG ZUR MARKTWIRTSCHAFT IM FORSTSEKTOR .....	32
2.1 Forstplanung.....	34
2.2 Eigentumsformen.....	39
2.3 Preisbildung und Marktordnung.....	46
2.4 Unternehmensformen und Willensbildung.....	50
2.5 Staatsforstverwaltung.....	53
3 ERSTES ZWISCHENERGEBNIS: ORDNUNGSPOLITISCHE EINSATZFELDER VON FINANZIELLER FÖRDERUNG.....	56
<b>D MARKTVERSAGEN UND KOORDINATIONSMÄNGEL ALS BEURTEILUNGSKRITERIEN DER FINANZIELLEN FÖRDERUNG .....</b>	<b>59</b>
1 FINANZIELLE FÖRDERUNG ZUR KORREKTUR ALLOKATIVER EFFIZIENZMÄNGEL.....	59
1.1 Finanzielle Förderung zur Korrektur der externen Effekte.....	60
1.2 Finanzielle Förderung zur Bereitstellung von öffentlichen und kollektiven Gütern.....	63
1.3 Finanzielle Förderung zur Bereitstellung von meritorischen Gütern.....	65
1.4 Finanzielle Förderung zur Reduktion von Marktmacht.....	66
2 FINANZIELLE FÖRDERUNG ZUR KORREKTUR DES DISTRIBUTIVEN KOORDINATIONSMANGELS .....	67
3 FINANZIELLE FÖRDERUNG IM RAHMEN DER STABILISIERUNGSPOLITIK.....	68
4 MARKTVERSAGEN UND KOORDINATIONSMÄNGEL IM ÜBERBLICK.....	70
<b>E STEUERUNGSWIRKUNG VON FINANZPOLITISCHEN INSTRUMENTEN.....</b>	<b>72</b>
1 FINANZHILFEN UND STEUERVERGÜNSTIGUNGEN .....	74
2 FINANZIELLE ZUSCHÜSSE UND FINANZIERUNGSHILFEN.....	76
2.1 Bürgschaften.....	76
2.2 Kreditgewährung.....	78
2.3 Schuldendiensthilfen.....	79
2.4 Finanzielle Zuschüsse.....	81
3 STEUERUNGSWIRKUNG IM ÜBERBLICK.....	81

<b>F MARKTWIRTSCHAFTLICHE EVALUATION DER FÖRDERUNGSPROGRAMME</b> .....	<b>84</b>
1 STAATSFONDS ZUR FÖRDERUNG DES WALDES.....	85
1.1 <i>Waldbauliche Maßnahmen inklusive des Forstschutzes</i> .....	86
1.1.1 Forstschutz .....	88
1.1.2 Wiederaufforstung inklusive Nachbesserungen sowie Jungwuchspflege (Bodenbearbeitung) und Schadensabwehr in Verjüngungen (Unkrautbekämpfung, Schutz gegen Insekten).....	89
1.1.3 Schlagräumung von Flächen nach der Holzernte und Bodenvorbereitung für die Aufforstung auf der gesamten Fläche .....	92
1.1.4 Hinwirken auf Naturverjüngung .....	94
1.1.5 Läuterung .....	94
1.1.6 Errichtung von Wildschutzzäunen und Einzelschutz gegen Wild.....	96
1.1.7 Wertästung .....	97
1.1.8 Andere waldbaulichen Maßnahmen .....	98
1.1.8.1 Markierung von Zukunftsbäumen, Durchforstungs- und Endnutzungseingriffe.....	98
1.1.8.2 Unterhaltung von Schneisen, Beseitigung der Holzreste, Beseitigung von Schwach-, Unterholz und Sträuchern.....	99
1.1.8.3 Sanierung der Waldböden nach Maschineneinsatz.....	99
1.1.9 Zusammenfassende Beurteilung von Förderungszielen der waldbaulichen und Forstschutzmaßnahmen .....	100
Förderungsziel .....	102
1.2 <i>Langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft</i> .....	102
1.2.1 Schutz und Erhaltung der Genressourcen .....	103
1.2.2 Meliorationsmaßnahmen, die sich aus spezifischen Standortbedingungen heraus ergeben, sowie Wildbachverbauungen und Bewirtschaftung von Auenwald .....	104
1.2.3 Umwandlung der nicht ertragfähigen Wälder .....	105
1.2.4 Einrichtung der Schnellwuchsplantagen .....	105
1.2.5 Walderschließung im Wirtschaftswald .....	105
1.2.6 Andere Maßnahmen zur Förderung der langfristigen Entwicklung in der Forstwirtschaft sowie der naturnahen Forstwirtschaft .....	107
1.2.7 Zusammenfassende Beurteilung der Förderungsziele der langfristigen Entwicklung in der Forstwirtschaft.....	108
1.3 <i>Soziale Funktionen des Waldes</i> .....	110
1.3.1 Intensivierung der sozialen Funktionen des Waldes .....	110
1.3.1.1 Intensivierung der Forstwirtschaft im Sinne der naturnahen Forstwirtschaft .....	110
1.3.1.2 Waldwegebau und -unterhaltung inklusive Wanderwege .....	111
1.3.1.3 Erholungswirkung (Bestandspflege in Erholungswälder) .....	111
1.3.2 Neuaufforstung der von der Forstbehörde dazu bestimmten Flächen .....	111
1.3.3 Lawinerverbauungen und Erosionsschutzmaßnahmen sowie Unterhaltung von nicht regulierten Wildbächen.....	113
1.3.4 Verbesserung des Jagdwesens im Interesse des Allgemeinwohles .....	113
1.3.4.1 Schutz und Erhaltung der Genressourcen von Wildtieren.....	113
1.3.4.2 Sanierung der Jagdflächen aus veterinärmedizinischen (tierärztlichen) Gesichtspunkten .....	114
1.3.5 Andere Arbeiten von gesellschaftlicher Bedeutung.....	114
1.3.5.1 Erhaltung der Schneisen an der Staatsgrenze .....	114
1.3.5.2 Unterhaltung und Wiederherstellung von kulturellen Denkmälern.....	114
1.3.5.3 Vernichtung von Mücken und Zecken.....	114
1.3.6 Zusammenfassung der Beurteilung von Förderungszielen der Sozialfunktionen des Waldes .....	114
1.4 <i>Forstliche Datenerfassung und Planung</i> .....	116
1.5 <i>Waldforschung für die Forstbehörde zur Stärkung der Nutz- und Sozialfunktionen des Waldes und zur Begleitforschung von Umsetzungsprojekten</i> .....	118
1.6 <i>Forstliche Zusammenschlüsse</i> .....	118
1.7 <i>Verwaltung der noch nicht reprivatisierten Wälder (Kostenvergütung)</i> .....	119
1.8 <i>Die Tätigkeit der von der Forstbehörde eingesetzten "Fachforstwirte" (Kostenvergütung)</i> .....	119
1.9 <i>Behebung der negativen Einflüsse von Waldkalamitäten</i> .....	120
1.10 <i>Zusammenfassende Beurteilung der Förderungsziele des Fonds zur Förderung des Waldes</i> .....	120
2 STAATSFONDS ZUR FÖRDERUNG DER BODENWIRTSCHAFT UND DER NAHRUNGSMITTELINDUSTRIE .....	124
2.1 <i>Investitionsziele einer wachstumsorientierten und anpassungsorientierten Strategie</i> .....	129
2.2 <i>Investitionen zur Sicherung der Grundlagen der Holzproduktion und der sozialen Wirkungen des Waldes</i> .....	134

2.3 Zusammenfassung der Förderungsziele im Fonds zur Förderung der Bodenvirtschaft und Nahrungsmittelindustrie .....	135
3 STAATSFONDS ZUR FÖRDERUNG VON ARBEITSBESCHAFFUNGSMAßNAHMEN.....	138
4 STAATSFONDS FÜR UMWELT.....	138
5 STEUERBEGÜNSTIGUNGEN IN DER FORSTWIRTSCHAFT .....	139
5.1 Einkommensteuergesetzgebung.....	139
5.2 Immobiliensteuergesetz.....	141
5.3 Andere Steuerbegünstigungen (Mehrwertsteuergesetz und Straßensteuergesetz)....	144
5.4 Zusammenfassende Beurteilung von Steuerbegünstigungen .....	145
6 ZWEITES ZWISCHENERGEBNIS: MARKTWIRTSCHAFTLICHE RISIKEN UND ÖKONOMISCHE BEURTEILUNGSVERFAHREN .....	147
<b>G FINANZSTRÖME AN FORSTLICHER FÖRDERUNG.....</b>	<b>156</b>
1 METHODISCHE VORBEMERKUNG .....	156
2. GESAMTVOLUMEN DER FINANZIELLEN FÖRDERUNG IN DER FORSTWIRTSCHAFT.....	160
3 STRUKTUR DER FINANZIELLEN FÖRDERUNG IN DER FORSTWIRTSCHAFT .....	160
3.1 Waldbauliche Maßnahmen .....	161
3.2 Langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft .....	162
3.3 Soziale Funktionen des Waldes .....	163
3.4 Forstliche Planung und Waldforschung.....	166
3.5 Investitionssubventionen.....	167
3.6 Steuerbegünstigungen.....	169
4 DRITTES ZWISCHENERGEBNIS: MARKTWIRTSCHAFTLICHE RISIKOBEURTEILUNG AUFGRUND DER FINANZSTRÖME .....	170
<b>H ENTSCHEIDUNGSPROZESSE IN DER FORSTLICHEN FÖRDERUNGSPOLITIK .....</b>	<b>173</b>
1 KLASSIFIZIERUNG DER POLICY UND POLICY-NETZ .....	173
1.1 Nominalkategorien .....	174
1.2 Unterscheidung nach der Wirkung.....	174
1.3 Unterscheidung nach Steuerungsprinzipien .....	174
1.4 Policy-Netz.....	175
2 POLICY-ARENA .....	176
2.1 Steuerungsposition der Politiker: „Parteiprofilierung“ .....	177
2.2 Steuerungsposition der Forstbehörde: „Waldzustandoptimierung“ .....	179
2.3 Steuerungsposition Landwirtschafts- und Naturschutzverwaltung: „Ressortegoismus“ .....	180
2.4 Finanzierungsposition: Staatsbetriebe .....	181
2.5 Finanzierungsposition: Nichtstaatliche Waldeigentümer .....	182
2.6 Steuerungsposition: „Marktwirtschaft“ .....	183
2.7 Sparposition: „Haushalt“ .....	184
3 POLICY-ZYKLUS.....	185
3.1 Formulierung der Finanzhilfeprogramme.....	185
3.1.1 Staatsfonds zur Förderung des Waldes und direkte Subventionen aus dem Staatshaushalt in der Kompetenz der oberen Forstbehörde .....	185
3.1.1.1 Schocktherapie versus graduelle Reform in der Phase der Gesetzformulierung.....	186
3.1.1.2 Zentralismus und Inkrementalismus bei der Konkretisierung der Regelungen .....	188
3.1.1.3 Erste Novellierung des Gesetzes und Erlasses .....	189
3.1.1.4 Beratende Tätigkeit der Forschungsanstalt .....	190
3.1.2 Staatsfonds zur Förderung der Bodenvirtschaft und Nahrungsmittelindustrie.....	192
3.1.3 Staatsfonds für Umwelt.....	193
3.1.4 Steuerbegünstigungen .....	194
3.2 Implementation der Finanzhilfeprogramme .....	194
3.2.1 Fonds zur Förderung des Waldes sowie die finanzielle Förderung aus dem Staatsbudget.....	194

## Verzeichnisse

---

3.2.1.1 Budgetierung und Mittelverteilung .....	195
3.2.1.1.1 Budgetierungsphase in der Planwirtschaft .....	195
3.2.1.1.2 Budgetierungsphase im Übergang zur Marktwirtschaft .....	196
3.2.1.1.3 Dezentralisierung der Vergabe auf Regionen .....	201
3.2.1.2 Mittelbewilligung .....	201
3.2.1.2.1 Antragstellung und Begutachtung durch untere Forstbehörde .....	203
3.2.1.2.2 Vergabe der finanziellen Förderung im Zeitraum 1990-1994 .....	205
3.2.1.2.3 Vergabe der finanziellen Förderung ab dem Jahre 1995 .....	205
3.2.1.2.5 Sonderfall: Investitionsförderung aus dem Staatsbudget .....	209
3.2.1.3 Verwendungskontrollen .....	210
3.2.1.4 Finanzielle Förderung in der Forstwirtschaft - eine Erhaltungssubvention? .....	212
3.2.2 Staatsfonds zur Förderung der Bodenvirtschaft und Nahrungsmittelindustrie .....	213
3.2.3 Staatsfonds für Umwelt .....	216
<b>4 RISIKEN FÜR DEN ÜBERGANG ZUR MARKTWIRTSCHAFT AUFGRUND POLITISCHER ENTSCHEIDUNGSPROZESSE .....</b>	<b>218</b>
<b>I ZUSAMMENFASSUNG .....</b>	<b>221</b>

**Abbildungsverzeichnis**

ABBILDUNG 1: DER GEWINN/VERLUST OHNE FINANZIELLE FÖRDERUNG NACH DER EIGENTUMSFORM IM ZEITRAUM 1990-1998 .....	42
ABBILDUNG 2: DER GEWINN/VERLUST OHNE FINANZIELLE FÖRDERUNG PRO HEKTAR NACH DER EIGENTUMSFORM IM ZEITRAUM 1990-1998 .....	43
ABBILDUNG 3: MARKTVERSAGEN DER FORSTLICHEN PRODUKTION NACH GLÜCK .....	61
ABBILDUNG 4: DAS INVESTITIONSVOLUMEN PRO HEKTAR NACH DER EIGENTUMSFORM (1990-1998) .....	129
ABBILDUNG 5: ÖKONOMISCHE BEGRÜNDUNG EINES FÖRDERUNGSPROGRAMMES .....	154
ABBILDUNG 6: VERGLEICH DER DATENQUELLEN ÜBER DIE VERGABE FINANZIELLER FÖRDERUNG AUS DEM FONDS ZUR FÖRDERUNG DES WALDES IM ZEITRAUM 1993-1997 .....	159
ABBILDUNG 7: ANTEIL DER FINANZIELLEN FÖRDERUNG AN DER BRUTTOWERTSCHÖPFUNG ZU FAKTORPREISEN IM ZEITRAUM 1995-1997 .....	160
ABBILDUNG 8: ANTEIL DER FINANZIELLEN FÖRDERUNG DER WALDBAULICHEN MAßNAHMEN AN DEM GESAMTEN FÖRDERUNG DER FORSTLICHEN MAßNAHMEN .....	161
ABBILDUNG 9: FINANZIELLE FÖRDERUNG WALDBAULICHER MAßNAHMEN PRO HEKTAR AUS DEM FONDS ZUR FÖRDERUNG DES WALDES IM ZEITRAUM 1995-1997.....	162
ABBILDUNG 10: ANTEIL DER FINANZIELLEN FÖRDERUNG VON LANGFRISTIGER ENTWICKLUNG IN DER FORSTWIRTSCHAFT AM GESAMTFÖRDERVOLUMEN IM ZEITRAUM 1993-1997.....	163
ABBILDUNG 11: FINANZIELLE FÖRDERUNG DER LANGFRISTIGEN ENTWICKLUNG IN DER FORSTWIRTSCHAFT PRO HA AUS DEM FONDS ZUR FÖRDERUNG DES WALDES IM ZEITRAUM 1995-1997 .....	163
ABBILDUNG 12: ANTEIL DER FINANZIELLEN FÖRDERUNG SOZIALER FUNKTIONEN DES WALDES AN DEM GESAMTFÖRDERVOLUMEN IM ZEITRAUM 1991-1997 .....	164
ABBILDUNG 13: FINANZIELLE FÖRDERUNG SOZIALER FUNKTIONEN DES WALDES PRO HEKTAR AUS DEM FONDS ZUR FÖRDERUNG DES WALDES IM ZEITRAUM 1995-1997.....	164
ABBILDUNG 14: INVESTITIONSSUBVENTIONEN PRO HEKTAR BEWIRTSCHAFTETER FLÄCHE IM ZEITRAUM 1991-1997 .....	168
ABBILDUNG 15: ÖFFENTLICHE KREDITE PRO HEKTAR BEWIRTSCHAFTETER FLÄCHE IM ZEITRAUM 1995-1998 .....	168
ABBILDUNG 16: ANTEIL DER ÖFFENTLICHEN KREDITE AM INVESTITIONSVOLUMEN IM ZEITRAUM 1995-1997 .....	169
ABBILDUNG 17: ANTEIL DER INVESTITIONSSUBVENTIONEN AN DEM INVESTITIONSVOLUMEN IM ZEITRAUM 1990-1997 .....	169
ABBILDUNG 18: POLICY-NETZ IN DER FORSTLICHEN FÖRDERUNGSPOLITIK IN ANLEHNUNG AN KROTT .....	176
ABBILDUNG 19: POLICY-ARENA DER PROGRAMMFÖRMULIERUNG DES FONDS ZUR FÖRDERUNG DES WALDES UND DIREKTEN SUBVENTIONEN.....	186
ABBILDUNG 20: POLICY-ARENA DER POLICY-FÖRMULIERUNG DES FONDS ZUR FÖRDERUNG DER BODENWIRTSCHAFT UND NAHRUNGSMITTELINDUSTRIE .....	193
ABBILDUNG 21: AKTEURE DER BUDGETIERUNG IN DER PLANWIRTSCHAFT.....	196
ABBILDUNG 22: POLICY-ARENA DER BUDGETIERUNG IM ÜBERGANG ZUR MARKTWIRTSCHAFT .....	197
ABBILDUNG 23: POLICY-ARENA DER MITTELBEWILLIGUNG DES FONDS ZUR FÖRDERUNG DES WALDES .....	202
ABBILDUNG 24: POLICY-ARENA DER HAUSHALTSKONTROLLE IM FONDS ZUR FÖRDERUNG DES WALDES .....	211
ABBILDUNG 25: POLICY-ARENA IN DER IMPLEMENTATIONSPHASE DES STAATSFONDS ZUR FÖRDERUNG DER BODENWIRTSCHAFT UND NAHRUNGSMITTELINDUSTRIE.....	214



ABBILDUNG 26: ANTEIL DER FÜR DIE FORSTWIRTSCHAFT VERGEBENEN ÖFFENTLICHEN KREDITE AM GESAMTFÖRDERVOLUMEN IM FONDS ZUR FÖRDERUNG DER BODENWIRTSCHAFT UND NAHRUNGSMITTELINDUSTRIE (1994-1998).....	215
ABBILDUNG 27: ABGABEN UND STRAFGELDER IM VERGLEICH MIT DER FINANZIELLEN FÖRDERUNG IM BEREICH DER LUFTREINHALTUNG AUS DEM FONDS FÜR UMWELT (1994-1997).....	217

## Tabellenverzeichnis

TABELLE 1: VERLAUF DER REPRIVATISIERUNG .....	40
TABELLE 2: OFFENE FORDERUNGEN DER STAATLICHEN FORSTBETRIEBE AN DIE HOLZWIRTSCHAFT.....	45
TABELLE 3: DIE UNTERNEHMENSFORMEN IN DER FORSTWIRTSCHAFT DER SLOWAKISCHEN REPUBLIK (1995) .....	53
TABELLE 4: SOLL- UND ISTGRÖßEN BEI DER LÄUTERUNGSFLÄCHE.....	95
TABELLE 5: WALDERSCHLIEßUNG IN DER FORSTWIRTSCHAFT.....	106
TABELLE 6: DAS INVESTITIONSVOLUMEN IN DER FORSTWIRTSCHAFT NACH DER EIGENTUMSFORM (1990-1998).....	128
TABELLE 7: DIE ANZAHL DER FORSTMASCHINEN FÜR DIE HOLZERNTEN UND -BRINGUNG NACH DER EIGENTUMSFORM (1990-1998).....	131
TABELLE 8: ANZAHL DER FORSTMASCHINEN IN BAUMSCHULEN NACH DER EIGENTUMSFORM (1990-1998) .....	131
TABELLE 9: ANTEIL DER AUTOMATISIERTEN HOLZVERMESSUNG UND -SORTIERUNG IN DEN STAATSFORSTEN (1990-1997) .....	133
TABELLE 10: WALDKATEGORIEN UND -SUBKATEGORIEN IN DER SLOWAKISCHEN REPUBLIK.	142
TABELLE 11: FINANZIELLE FÖRDERUNG DER FORSTWIRTSCHAFT NACH DEN „GRÜNEN BERICHTEN“ IN MILL. SK .....	156
TABELLE 12: FINANZIELLE FÖRDERUNG IN DER FORSTWIRTSCHAFT IN MILL. SK LAUT „ANALYSE...“.....	158
TABELLE 13: FINANZIELLE FÖRDERUNG AUS DEM FONDS ZUR FÖRDERUNG DES WALDES IN MILL. SK LAUT „KOMMENTARE DES FONDS ZUR FÖRDERUNG DES WALDES ...“ .....	159
TABELLE 14: FINANZIELLE FÖRDERUNG AUS DEM FONDS ZUR FÖRDERUNG DES WALDES IN MILL. SK LAUT DER INTERNEN DATENBANK DES FONDS ZUR FÖRDERUNG DES WALDES	159
TABELLE 15: FINANZIELLE FÖRDERUNG IN DER FORSTWIRTSCHAFT AUS DEM FONDS FÜR UMWELT.....	165
TABELLE 16: FINANZIELLE FÖRDERUNG IN DEM PROGRAMM ZUR AUFFORSTUNG DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN BÖDEN.....	165
TABELLE 17: FINANZIELLE FÖRDERUNG DER ANSTALTEN ÖFFENTLICHEN RECHTS AUS DEM FONDS ZUR FÖRDERUNG DES WALDES IN MILL. SK .....	166
TABELLE 18: ÖFFENTLICHE KREDITE FÜR DIE FORSTWIRTSCHAFT IN MILL. SK AUS DEM STAATSFONDS ZUR FÖRDERUNG DER BODENWIRTSCHAFT UND NAHRUNGSMITTELINDUSTRIE.....	167
TABELLE 19: SCHÄTZUNG DER STEUERN DER FORSTWIRTSCHAFT IN MILL. SK .....	170

## Übersichtverzeichnis

ÜBERSICHT 1: ARBEITSSCHRITTE DER UNTERSUCHUNG UND ANGEWENDETE THEORIEN UND METHODEN.....	15
ÜBERSICHT 2: TRANSFORMATION DER WIRTSCHAFTSORDNUNG IM FORSTSEKTOR.....	34

ÜBERSICHT 3: ORDNUNGSPOLITISCHE EINSATZFELDER DER FINANZIELLEN FÖRDERUNG IN DER FORSTWIRTSCHAFT DER SLOWAKISCHEN REPUBLIK .....	58
ÜBERSICHT 4: BEURTEILUNGSKRITERIEN FÜR DIE EINSATZFELDER FINANZIELLER FÖRDERUNG .....	71
ÜBERSICHT 5: STEUERUNGSWIRKUNG DER FINANZPOLITISCHEN INSTRUMENTE .....	83
ÜBERSICHT 6: RISIKEN VON FÖRDERUNGSZIELEN DER WALDBAU- UND FORSTSCHUTZMAßNAHMEN FÜR DEN ÜBERGANG ZUR MARKTWIRTSCHAFT.....	101
ÜBERSICHT 7: MARKTWIRTSCHAFTLICHE BEURTEILUNG DER FÖRDERUNGSZIELE IM WALDBAU UND FORSTSCHUTZ.....	102
ÜBERSICHT 8: RISIKEN DER FÖRDERUNGSZIELE DER LANGFRISTIGEN ENTWICKLUNG IN DER FORSTWIRTSCHAFT FÜR DEN ÜBERGANG ZUR MARKTWIRTSCHAFT.....	109
ÜBERSICHT 9: MARKTWIRTSCHAFTLICHE BEURTEILUNG DER FÖRDERUNGSZIELE DER LANGFRISTIGEN ENTWICKLUNG IN DER FORSTWIRTSCHAFT .....	109
ÜBERSICHT 10: RISIKEN VON FÖRDERUNGSZIELE DER SOZIALFUNKTIONEN DES WALDES FÜR DEN ÜBERGANG ZUR MARKTWIRTSCHAFT .....	115
ÜBERSICHT 11: MARKTWIRTSCHAFTLICHE BEURTEILUNG DER FÖRDERUNGSZIELE DER SOZIALFUNKTIONEN DES WALDES .....	116
ÜBERSICHT 12: RISIKEN DER FÖRDERUNGSZIELE DES FONDS ZUR FÖRDERUNG DES WALDES FÜR DEN ÜBERGANG ZUR MARKTWIRTSCHAFT .....	122
ÜBERSICHT 13: MARKTWIRTSCHAFTLICHE BEURTEILUNG DER FÖRDERUNGSZIELE DES FONDS ZUR FÖRDERUNG DES WALDES .....	123
ÜBERSICHT 14: RISIKEN BEI FÖRDERUNGSZIELEN DES FONDS ZUR FÖRDERUNG DER BODENWIRTSCHAFT UND NAHRUNGSMITTELINDUSTRIE FÜR DEN ÜBERGANG ZUR MARKTWIRTSCHAFT.....	136
ÜBERSICHT 15: MARKTWIRTSCHAFTLICHE BEURTEILUNG DER FÖRDERUNGSZIELE IM FONDS ZUR FÖRDERUNG DER BODENWIRTSCHAFT UND NAHRUNGSMITTELINDUSTRIE.....	137
ÜBERSICHT 16: RISIKEN VON STEUERBEGÜNSTIGUNGEN FÜR DEN ÜBERGANGS ZUR MARKTWIRTSCHAFT.....	146
ÜBERSICHT 17: MARKTWIRTSCHAFTLICHE BEURTEILUNG DER STEUERBEGÜNSTIGUNGEN....	147
ÜBERSICHT 18: ÜBERSCHNEIDUNGEN DER FINANZIELLEN FÖRDERUNGSPROGRAMME IN DER FORSTWIRTSCHAFT DER SLOWAKISCHEN REPUBLIK .....	149
ÜBERSICHT 19: RISIKEN DER FINANZIELLEN FÖRDERUNG IM ÜBERGANG ZUR MARKTWIRTSCHAFT.....	151
ÜBERSICHT 20: RISIKEN FÜR DEN ÜBERGANG ZUR MARKTWIRTSCHAFT AUFGRUND DER FINANZSTRÖME.....	172

### Abkürzungsverzeichnis

usw.	und so weiter
AFZ	Allgemeine Forstzeitung
E	Experteninterview
et. al.	und andere
Jg.	Jahrgang
SR	Slowakische Republik
u. a.	und andere
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
Ztg.	Zeitung

## **A Einleitung**

### **1.1 Fragestellung**

In der Zentralverwaltungswirtschaft spielte die staatliche finanzielle Förderung der Forstwirtschaft neben den regulativen Maßnahmen eine große Rolle. Im Laufe der Wirtschaftstransformation sollten die ineffizient angelegten Subventionen abgebaut und der Marktwirtschaft gerecht umgestaltet werden. Da der Übergang zur Marktwirtschaft das vorherrschende politische Programm in der Slowakischen Republik ist, kann die Frage gestellt werden, in welchem Umfang die finanzielle Förderungspolitik in diese Richtung erfolgreich war.

Diese Arbeit analysiert das forstliche Förderungssystem in der Slowakei und geht von der Annahme aus, daß die Förderungsprogramme den Übergang zur Marktwirtschaft sowohl fördern als auch behindern. Um diese differenzierten Wirkungen der forstlichen Fördermaßnahmen festzustellen, bedarf es zum einen der Beschreibung der finanziellen Förderung nach ihren Programmen und ihrem Vollzug und zum anderen eines Referenzmaßstabes für die „Marktwirtschaft“. Der Referenzmaßstab für die Marktwirtschaft wird aus normativen Aussagen der ökonomischen Theorie rekonstruiert.

Die Beschreibung der Förderungsmaßnahmen und deren Dynamik erfolgt im Rahmen von politikwissenschaftlicher Theorie. Dieser Ansatz erfaßt die Programme der Förderung analytisch und legt den politischen Prozeß ihrer Formulierung und ihres Vollzuges dar. Die politikwissenschaftliche Analyse geht dem gesamten politischen Prozeß nach, in dem die Machtstrategien der Akteure im Vordergrund stehen, und die ökonomische Wirkung der Förderung und deren Bedeutung für den Übergang zur Marktwirtschaft nur eine begrenzte Rolle spielen. Die Referenz zu ökonomischen Konzepten soll die Verbindung zum Modell Marktwirtschaft herstellen. Im Vordergrund steht aber die Frage nach den politischen Programmen für die Förderung, nach deren Formulierung und den Vollzugsprozessen.

Die politikwissenschaftliche Analyse der Förderung beschreibt die Entscheidungsprozesse und die Zuteilung von Finanzströmen. Sie zeigt damit auf, wo und wie politische Strategien der Reform ansetzen können. Diese Strategien können im Prinzip sowohl die Befürworter als auch Gegner der Marktwirtschaft nutzen. Dank der Referenz zur Marktwirtschaft lassen die Ergebnisse erkennen, wie politische Faktoren mit dem Konzept der Marktwirtschaft in Verbindung stehen. Damit will die Arbeit eine häufige Lücke in ökonomischen Untersuchungen schließen, die zwar die Erfordernisse der Marktwirtschaft genau aufzeigen, aber nicht hinzufügen, mit welcher machtbestimmten Umsetzungsstrategie die Konzepte in die Forstpraxis übertragen werden können.

Der Ansatz führt zu folgenden Forschungsaufgaben:

Erstens sind die Merkmale der Wirtschaftstransformation im Forstsektor zu identifizieren. Die Beschreibung des Überganges von der Zentralverwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft wird um die forstpolitischen Einflußfaktoren erweitert. Aufgrund der Identifizierung der Problembereiche und der politischen Einflußfaktoren werden die Einsatzfelder der finanziellen Förderung zum Aufbau der Marktwirtschaft abgegrenzt.

Zweitens ist das gegenwärtige Förderungssystem in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik zu evaluieren. Diese Evaluation wird nicht aufgrund der Kriterien und

Wertvorstellungen der politischen Akteure (z.B. Forstbehörde) durchgeführt, sondern es wird dabei dem präskriptiven Ansatz gefolgt.<sup>1</sup> Die untersuchungsleitende Fragestellung wird nicht induktiv aus Überlegungen und Erwartungen der Beteiligten, sondern deduktiv aus theoretischen Vorstellungen, hergeleitet.<sup>2</sup> Die Theorie der Wirtschaftspolitik spricht in diesem Zusammenhang von der Systemkonformität der wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Zu jeder solchen Maßnahme kann die erwünschte Hauptwirkung sowie Nebenwirkungen analysiert werden.<sup>3</sup> Das Ziel dieser Untersuchung ist, die Nebenwirkungen auf den Übergang zur Marktwirtschaft zu überprüfen. Zuerst wird eine marktwirtschaftliche Evaluierung der forstlichen Förderungsprogramme durchgeführt. Insbesondere wird geprüft, wie sich die Förderziele, sowie die einzelnen Förderinstrumente auf den Aufbau der Marktwirtschaft auswirken, bzw. ob sie weiterhin die Beharrungstendenzen zur Planwirtschaft besitzen. Da die Gestaltung der finanziellen Förderung nicht nur den marktwirtschaftlichen Prinzipien folgt, wird anschließend die Politikformulierungs- und Vollzugsphase der forstlichen Förderungsprogramme analysiert.<sup>4</sup>

Unter Anwendung politikwissenschaftlicher Theorie ist zum einen darzustellen, welche Akteure mit welchen Zielen die Förderungsprogramme formuliert haben. In der politischen Praxis verfolgen die Akteure mit finanziellen Programmen eine Vielzahl von Interessen und nur wenige setzen sich für die Ziele des marktwirtschaftlichen Modells ein. Zum anderen sollen die Vollzugsprozesse untersucht werden. Auch im Vollzug steht das Programm und dessen marktwirtschaftliche Orientierung unter dem Druck der beteiligten Akteure, die wiederum nicht primär das marktwirtschaftliche Modell umsetzen wollen, sondern noch stärker den eigenen Interessen verpflichtet sind.

Aus der marktwirtschaftlichen Beurteilung der Förderungsprogramme und aus der Analyse von dessen politischer Formulierung und Implementierung können abschließend Strategien aufgezeigt werden, wie einzelne Akteure die marktwirtschaftliche Orientierung der Förderpolitik verstärken könnten.

Die Analyse bedarf vorweg eines normativen Modells der Marktwirtschaft, um daraus ein Kriterienraster abzuleiten. Unvermeidlich muß das normative Modell auf den ökonomischen Theorien basieren. Mit SAMUELSON und NORDHAUS ist jedoch zu sagen, daß neben den Märkten für verschiedene Güter auch ein „Markt der Gedanken“ existiert, auf dem die ökonomischen Schulen im Konkurrenzkampf stehen und versuchen, „ihre Gegner über ihre Wahrheiten“ aufzuklären.<sup>5</sup> Daher kann es nicht das Ziel der Arbeit sein, die ökonomischen Schulen zu vergleichen oder gar zu beurteilen. Es werden vielmehr zentrale normative Konzepte aus ökonomischen Theorien gewonnen. Dabei kommt es nicht darauf an, einen ökonomisch in sich geschlossenen und widerspruchsfreien Referenzmaßstab aufzubauen. Für die Analyse ist ausreichend, einige für die Konzepte der Marktwirtschaft wichtige ökonomische Merkmale zu erfassen.

---

<sup>1</sup> Vgl. KLÖTI, U.: Inhaltliche und methodische Anforderungen an wissenschaftliche Politikevaluationen, in: BUSSMAN, W., KLÖTI, U., KNOEPFEL, P. (Hg.): Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, 1997, S. 45

<sup>2</sup> Vgl. BALTHASAR, A.: Arbeitsschritte, in: BUSSMAN, W., KLÖTI, U., KNOEPFEL, P. (Hg.): Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel, Frankfurt am Main, 1997, S. 181

<sup>3</sup> Vgl. STREIT, M., E.: Theorie der Wirtschaftspolitik, 4. Auflage, Werner-Verlag, Düsseldorf 1991, S. 266-269

<sup>4</sup> Vgl. KROTT, M.: Analyseansatz für finanzielle Förderung, in: KROTT, M., RIEDEL, A.: Finanzielle Förderung als Instrument der Staatsforstverwaltung, Vergleich der europäischen Staaten, Europaforum Forstverwaltung 5, IUFRO, Dresden 1995, S. 5

<sup>5</sup> SAMUELSON, P.A., NORDHAUS, W.D.: *Ökonomia I (Ökonomie I)*, 13. Auflage, Bradlo, Bratislava 1992, S. 16, eigene Übersetzung

## 1.2 Untersuchungsgegenstand und Begriffsabgrenzung

Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen die Finanzhilfeprogramme in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik. Ein Finanzhilfeprogramm ist ein politisches Handlungsinstrument zur Unterstützung bestimmter Aktivitäten, deren Aufnahme, Erhaltung oder Ausweitung im öffentlichen Interesse liegt, in dem die öffentliche Hand spezifischen Adressatengruppen Finanzmittel zur Verfügung stellt.<sup>6</sup> Diese politikwissenschaftliche Definition betont die Anreizwirkung der Finanzhilfeprogramme und versteht den Begriff des Adressaten sehr breit. Die breite Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes ist nützlich, weil beispielsweise in der Slowakei zur Zeit auch die Anstalten des öffentlichen Rechts gefördert werden.

Die wirtschaftswissenschaftliche Literatur definiert nicht das Programm, sondern vorwiegend die Subvention.<sup>7</sup> Hier soll nur eine der zahlreichen Definitionen erwähnt werden. NIEDER-EICHHOLZ grenzt den Begriff der Subvention in seiner Subventionsordnung folgendermaßen ein: „Eine Subvention i.e.S. ist eine partiell begünstigend wirkende Hilfeleistung, die auf Initiative einer öffentlich-rechtlichen Instanz ohne marktliche Gegenleistung zugunsten des Unternehmenssektors vergeben wird. Unter einer Subvention i.w.S. soll dagegen eine selektive Begünstigung privater Haushalte verstanden werden, die mittelbar auch dem Unternehmenssektor zugute kommt.“<sup>8</sup> In dieser Definition wird hervorgehoben, daß die Vergabe der Subvention ohne marktliche Gegenleistung geschieht. Weiterhin sind die Adressaten auf die Unternehmen enger eingegrenzt. In beiden Definitionen ist die geldwerte Hilfeleistung in einer so weiten Fassung dargelegt, daß neben den finanziellen Zuschüssen auch Steuerbegünstigungen und Finanzierungshilfen in die Untersuchung einbezogen werden können.

Die derzeitigen Finanzhilfeprogramme der Slowakischen Republik werden in einer sozio-ökonomischen Übergangsperiode entworfen, erlassen und verwirklicht, die man als „Übergang zur Marktwirtschaft“<sup>9</sup> bezeichnen kann. Daher ist es angebracht, diesen Begriff näher einzugrenzen. Mit KLOTEN wird die Wirtschaftssystemtransformation als einen „durch politischen Gestaltungswillen und politisches Handeln ausgelösten Prozeß“ definiert, „der durch eine Substitution gegebener ordnungskonstituierender Merkmale durch eine andere einen qualitativen Sprung derart bewirkt, daß es zu einer Ablösung des alten Systems durch ein neues kommt“.<sup>10</sup> Demzufolge ist nach KLOTEN mit der Wirtschaftssystemtransformation nicht gemeint:

- „politisches Reagieren auf Resultate eines von Eigendynamik geprägten gesellschaftlichen Suchprozesses, der sich auf wirtschaftliche Aggregate wie den Datenrahmen einer Ordnung bezieht.“
- „politisches Handeln als Antwort auf sich wandelnde äußere Bedingungen, auf Defekte der jeweils bestehenden Koordinationsmechanismen und auf Verhaltensänderungen der Beteiligten im Sinne von Korrekturen bzw. Neuformationen einzelner konstituierender Elemente“.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Vgl. HUCKE, J.: Implementation von Finanzhilfeprogrammen, in: MAYNTZ, R.(Hg.): Implementation politischer Programme, Westdeutscher Verlag, Opladen 1983, S. 75

<sup>7</sup> Die Begriffe „finanzielle Förderung“, „finanzielle Hilfe“, „Finanzhilfe“ und „Subvention“ werden als Synonyme angewendet.

<sup>8</sup> NIEDER-EICHHOLZ, M.: Die Subventionsordnung, Duncker Humbolt, Berlin 1995, S. 39

<sup>9</sup> Die ähnlichen Begriffe „Wirtschaftssystemtransformation“, „Aufbau der Marktwirtschaft“ und „Übergang zur Marktwirtschaft“ werden in dieser Arbeit als identisch angewendet.

<sup>10</sup> KLOTEN, N.: Die Transformation von Wirtschaftsordnungen, Mohr, Tübingen 1991, S. 8-9

<sup>11</sup> KLOTEN, 1991, S. 8

Es muß nach KLOTEN eine theoretisch fundierte Handlungsausweisung für eine konsequente Transformation geben, weil nicht auf die Trial-and-error-Methode mit ihren Risiken gesetzt werden soll. Er sagt zusätzlich, daß das politische System ebenfalls umgewandelt werden muß.<sup>12</sup> „Das Problem der Gleichzeitigkeit des Systemwechsels in Wirtschaft und Politik“<sup>13</sup> führt unabdingbar zu Mischungsverhältnissen in der Wirtschaftstransformation, die aus dem politischen Reagieren auf die Defekte und der Eigendynamik des Übergangsprozesses resultieren. Demzufolge ist es möglich, daß man in der Transformation einer Wirtschaftsteilordnung einen Schritt vorwärts und in anderen zwei zurück machen kann.

Die Erweiterung des Begriffs des Förderungsprogramms um den Einsatz in der sektoralen Wirtschaftstransformation ist angebracht: Staatliche Zuschüsse zur Schaffung der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung (Privateigentum, Wettbewerbsordnung...) sind ebenfalls als Förderprogramme zu sehen, auch wenn keine prozeßpolitische Anreizwirkung der Subvention vorliegt. Staatliche Ausgaben zur Einführung des marktwirtschaftlichen Institutionengefüges oder zur Abfederung der Transformationsdefizite, z. B. aus arbeitsmarktpolitischen Gründen, werden in diese Untersuchung ebenfalls unter dem Begriff Förderungsprogramm gefaßt.<sup>14</sup>

### **1.3 Gang der Untersuchung**

Der Gang der Untersuchung besteht aus drei Schritten (Übersicht 1). Im ersten Schritt wird das normative Konzept der ökonomischen Theorien rekonstruiert. Das Konzept basiert zum einen auf der Wirtschaftssystem- und Wirtschaftsordnungstheorie und zum anderen auf den finanzwissenschaftlichen Grundlagen sowie auf der Subventionsordnungstheorie und Umweltökonomie.

Im zweiten Schritt wird unter Anwendung der Wirtschaftsordnungstheorie, der akteursorientierten Politikfeldanalyse und der Neuen Politischen Ökonomie die Wirtschaftssystemtransformation im Forstsektor der Slowakei dargestellt und die systemnotwendigen und -fördernden Einsatzfelder der finanziellen Förderung für den Aufbau der Marktwirtschaft identifiziert. Methodisch orientiert sich dieser Schritt hauptsächlich auf der Dokumentenanalyse.

Im dritten Schritt werden gegenwärtige forstliche Förderungsprogramme anhand des Beurteilungsrasters beurteilt und unter der Anwendung der ökonomieorientierten Politikfeldanalyse und der Neuen Politischen Ökonomie die politischen Einflußfaktoren in der Formulierungs- und Vollzugsphase identifiziert, um die Schlußfolgerungen für den Einsatz der finanziellen Förderung im Übergang zur Marktwirtschaft ziehen zu können. Dieser Schritt der Untersuchung basiert auf qualitativen Dokumentenanalyse und Experteninterviews.

---

<sup>12</sup> Vgl. KLOTEN, 1991, S. 12-13

<sup>13</sup> BEYME VON, K.: Systemwechsel in Osteuropa, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1994, S. 80

<sup>14</sup> Ähnliche Ausführungen bei TROJANUS, K.: Konzeptionen, Formen und Wirkungen der Subventionen zur Förderung der Transformation in Ostdeutschland, ifo studien zur strukturforchung, Bd. 20, München 1995, S. 50-53

Schritt	Konkretisierung	Theorie	Methoden
<b>Rekonstruktion des Beurteilungsrasters für Marktwirtschaft</b>	Vergleich der jeweiligen Subsysteme des Wirtschaftssystems „Zentralverwaltungswirtschaft“ und „Marktwirtschaft“	Wirtschaftssystemtheorie	Literaturrecherche
	Vergleich der Wirtschaftsordnungen „Zentralverwaltungswirtschaft“ und „Marktwirtschaft“	Wirtschaftsordnungstheorie	
	Zulässige und unzulässige finanzpolitische Einsatzfelder in einer Marktwirtschaft bei Marktversagen oder korrekturbedürftigem Mangel	Finanzwissenschaft, Subventionsordnung und Umweltökonomie	
	Finanzpolitische Instrumente bei Marktversagen oder korrekturbedürftigem Mangel		
<b>Analyse des Übergangs zur Marktwirtschaft im Forstsektor und der Einsatzfelder der finanziellen Förderung im Übergang zur Marktwirtschaft</b>	Beschreibung des linearen Übergangs zur marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung im Forstsektor, ergänzt um die Rekonstruktion der politischen Einflußfaktoren	Anwendung der Wirtschaftsordnungstheorie ergänzt um einen positiven Ansatz der politikwissenschaftlichen Theorien (hauptsächlich akteursorientierte Politikfeldanalyse) und der Neuen Politischen Ökonomie	Literaturrecherche, Dokumentenanalyse
	Identifikation der systemnotwendigen und systemfördernden Einsatzfelder der finanziellen Förderung für den Aufbau der Marktwirtschaft im Forstsektor der Slowakischen Republik	Anwendung von Wirtschaftsordnungstheorie, Wirtschaftssystemtheorie und Theorie der Wirtschaftspolitik	
<b>Analyse der gegenwärtigen Förderungsprogramme im Forstsektor</b>	Marktwirtschaftliche Evaluierung der Förderungsprogramme bezüglich des Einflusses der Förderziele, der finanzpolitischen Instrumente auf den Übergang zur Marktwirtschaft	Anwendung von wirtschaftlicher Systemtheorie, der Ordnungstheorie und der Theorie der Wirtschaftspolitik	Dokumentenanalyse
	Beispielhafte Diskussion der Zulässigkeit und der Eignung der Förderungsziele und -instrumente in der Marktwirtschaft	Anwendung der Finanzwissenschaft, Subventionsordnung und Umweltökonomie	
	Analyse der Politikformulierungs- und Vollzugsphase anhand der Rekonstruktion von tatsächlichen Finanzströmen und politischen Entscheidungsprozessen	Politikfeldanalyse und Neue Politische Ökonomie	Dokumentenanalyse, Experteninterviews, Literaturrecherche
	Schlußfolgerungen für den Einsatz der finanziellen Förderung im Übergang zur Marktwirtschaft		

### Übersicht 1: Arbeitsschritte der Untersuchung und angewendete Theorien und Methoden

## B Methodik

### 1.1 Qualitativer Forschungsansatz

In dieser Untersuchung wird der qualitative Forschungsansatz angewendet, da die qualitativen Methoden der Fragestellung der Untersuchung und dem sehr beschränkten Zugang zu den empirischen Daten am besten entsprechen. MAYNTZ empfiehlt die quantitative und qualitative Methoden der jeweils unterschiedlichen Aufgabestellung zuzuordnen.<sup>15</sup> In der Politikforschung gewannen die qualitativen Methoden einen hohen Rang.

Zur Verbesserung der Reliabilität und Validität der Methode ist es hilfreich, ein Methodenmix anzuwenden. Der Methodenpluralismus ermöglicht die jeweiligen Nachteile der Dokumentenanalyse und des Experteninterviews zu korrigieren. Der wichtigste Nachteil der Experteninterviews ist das Risiko, sich durch persönliche Perspektiven, Sympathie oder Antipathie ablenken zu lassen. Die Dokumentenanalyse hat den Nachteil, daß nicht bekannt ist, unter welchen Umständen die Dokumente entstanden.<sup>16</sup> Erst die Zusammenführung der formalen Regeln und des informalen Handelns bringt ein reales Bild über die politischen Entscheidungsprozesse.<sup>17</sup>

Bevor auf die angewandten Methodenansätze eingegangen wird, sind noch die Fragen der Ebene, der Reichweite sowie der Zeit- und Auswahlebene zu diskutieren.<sup>18</sup> Die Entscheidung zwischen einer vergleichenden Analyse und einer Fallstudie wurde zu Gunsten einer Einzelfallstudie getroffen. Da sich die „case study“ mit dem Einzelfall oder mit dem singulären Ereignis befaßt,<sup>19</sup> ist hier das Förderungssystem in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik als ein Ganzes zu sehen. Die Fallstudie hat eine wichtige Stellung in der Politikwissenschaft, da sich die Politikwissenschaft im Gegensatz zu soziologischen Untersuchungen viel mehr mit Entscheidungsprozessen und Akteuren inklusive ihre internen Strukturen beschäftigt.<sup>20</sup>

Bei der Zeitebene unterscheidet man zwischen einer diachronen Analyse (Längsschnittuntersuchung) und einer synchronen Analyse (Querschnittsuntersuchung).<sup>21</sup> Die vorliegende Untersuchung ist eine diachrone Analyse, da sie den gesamten Zeitraum nach der Wende 1989 bis zur Gegenwart in Betracht zieht. Dies kommt am besten bei der Analyse der Finanzströme zum Ausdruck, in der die Finanzflüsse in der ganzen Periode rekonstruiert werden.

Wenn die Grundgesamtheit nicht groß ist, macht die Auswahl einer Stichprobe keinen Sinn.<sup>22</sup> Daher stützt sich die Analyse auf eine Vollerhebung. Es wurden alle erreichbaren Dokumenten zur Förderungspolitik in der Forstwirtschaft gesammelt und alle zentralen Akteure der Förderungspolitik befragt. Der Begriff der Vollerhebung muß jedoch relativiert

<sup>15</sup> MAYNTZ, R.: Über den begrenzten Nutzen methodologischer Regeln in der Sozialforschung, in: BONSS, W., HARTMANN, H. (Hg.): Entzauberte Wissenschaft, Schwartz, Göttingen 1985, S. 70

<sup>16</sup>Vgl. HUCKE, J., WOLLMANN, H.: Methodenprobleme der Implementationsforschung, in: MAYNTZ, R.: Implementation politischer Programme, Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, Königstein/Ts. 1980, S. 225-226

<sup>17</sup> HUCKE, WOLLMANN, 1980, S. 222-223

<sup>17</sup> Vgl. HUCKE, WOLLMANN, 1980, S. 222-227

<sup>18</sup> Vgl. ALEMANN, TÖNNESMANN, 1994, S. 82

<sup>19</sup> Vgl. ALEMANN, TÖNNESMANN, 1994, S. 85

<sup>20</sup> Vgl. ALEMANN, TÖNNESMANN, 1994, S. 86

<sup>21</sup> Vgl. ALEMANN, TÖNNESMANN, 1994, S. 86

<sup>22</sup> Vgl. ALEMANN, TÖNNESMANN, 1994, S. 87



werden, da es vorkam, daß nicht alle Dokumente zur Verfügung standen, oder daß einige beteiligte Personen nicht befragt werden konnten.

### 1.1.1 Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse nimmt in der Implementationsforschung einen breiten Raum ein. Gegenüber anderen Methoden bietet die Dokumentenanalyse angelehnt an FRÜH folgende Vorteile<sup>23</sup>:

- Die Dokumentenanalyse erlaubt Aussagen über politische Akteure, die nicht bzw. nicht mehr erreichbar sind.
- Der Forscher ist nicht in dem Maße auf die Kooperation von Akteuren angewiesen, wie bei anderen Methoden (Befragung).
- Der Faktor Zeit ist nicht die wichtigste Variable in dem Forschungsprojekt, da man nicht an Termine gebunden ist.
- Es tritt keine Veränderung des Untersuchungsobjekts durch die Untersuchung auf.
- Die Untersuchung ist beliebig reproduzierbar oder mit einem modifizierten Analyseinstrument am selben Gegenstand wiederholbar.
- Die Dokumentenanalyse ist meist billiger als andere Datenerhebungsmethoden.

Zur Untersuchung der Ziele, Auflagen und Vergabebedingungen sowie zur Aufarbeitung formeller Regelungen in der Förderungspolitik bedarf es eine Auswertung von Primärdaten, d.h. Verfassung, Gesetzen, Regierungserklärungen, Erlassen, Richtlinien, Statuten, erlassenen Konzeptionen und Strategien sowie anderer amtlicher Dokumente. Wie groß die Anzahl der verschiedenen Rechtsnormen ist, die zu analysieren sind, ist schon alleine an den neunzehn Novellen des Einkommensteuergesetzes zu dokumentieren.

Weiterhin mußten zur Analyse auch Sekundär- und Aggregatdaten herangezogen werden. Diese Daten haben in der Politikwissenschaft einen hohen Stellenwert und dementsprechend werden sie auch häufig genutzt. Die Nachteile liegen aber auf der Hand:

- „Für neue Fragestellung ist man gezwungen, alle alten Grundhypothesen und Operationalisierungen, die auch in deskriptive Daten einfließen, zu übernehmen;
- die eigentliche Daterhebung kann nicht mehr kontrolliert werden, die alten Fehler vervielfachen sich und schließlich;
- die Vergleichbarkeit der Daten aus unterschiedlichen Erhebungen ist außerordentlich begrenzt, da meist unterschiedliche Grundannahmen, Frageformulierungen und Operationalisierungen vorgenommen werden.“<sup>24</sup>

Diese Datenquellen bestehen hauptsächlich aus den offiziellen Berichten der Ministerien oder Verwaltungen. Die Informationsqualität dieser Quellen war manchmal schon auf den ersten Blick als gering zu erkennen. Sie erlauben lediglich begründete Schätzungen. Noch problematischer ist es mit den tatsächlichen Finanzströmen im Förderungssystem. Diese Daten sind für die Untersuchung von großer Bedeutung. So viele verschiedene Datenquellen jedoch zur Verfügung standen, so viele unterschiedliche aggregative und strukturelle Merkmale wiesen sie auf.

Die oben beschriebenen Datenquellen sollen Auskunft über die formalen Regeln und Tatsachen im Förderungsprozeß geben. In der Implementationsforschung benötigt man zur Erforschung des Politikfeldes zusätzlich die Presse- und Fachliteraturrecherche, in denen

<sup>23</sup> FRÜH, W.: Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis, 3. Auflage, Oelschläger, München 1991, S. 39

<sup>24</sup> ALEMANN, VON, U., FORNDRAN, E.: Methodik der Politikwissenschaft, 4. Auflage, Kohlhammer, Stuttgart 1990, S. 175

hauptsächlich die politischen Positionen, aber auch Lösungsmuster von jeweiligen Akteuren dargestellt werden. HUCKE und WOLLMANN weisen auf die unterschiedliche „Repräsentanz der Standpunkte von verschiedenen Akteure und Gruppen in schriftlichen Dokumenten“ hin. Es ist die Gefahr gegeben, die Perspektive des dominantesten Akteurs, meist der Bürokratie unbewußt zu übernehmen. Um sich ein vollständiges Bild über die Entscheidungs- und Handlungsprozesse machen zu können, muß die Datenanalyse um Experteninterviews erweitert werden.<sup>25</sup> Trotz der Anwendung eines Methodenmix besteht auch hier Gefahr für die Objektivität der Untersuchung. Je weiter die entsprechenden Entscheidungs- und Handlungsprozesse zurückliegen, desto größeres Gewicht gewinnt die formale den Dokumenten entnommene Seite des erforschten Gegenstandes.<sup>26</sup>

Die Auswertung der qualitativen Dokumentenanalyse ist durch die drei Charakteristika „Zusammenfassung“, „Explikation“ und „Strukturierung“ gekennzeichnet, die eine Reduktion auf wesentliche Inhalte, eine Erweiterung der Texte in den Problembereichen und ein Herausfiltern bestimmter Aspekte ermöglichen.<sup>27</sup>

Die Dokumentenanalyse verschafft das notwendige Kontextwissen in Form der „historischen Zusammenhänge“, des „notwendigen Fachwissens“ und des „eigenen Vorverständnis“ zum Gegenstandsbereich“.<sup>28</sup> Dies dient in einem großen Maße zur Vorbereitung der Experteninterviews.

### 1.1.2 Experteninterviews

Die am meisten genutzte Methode in der Policy-Forschung ist das Experteninterview.<sup>29</sup> Die wesentlichen Merkmale der Experteninterviews sind Leitfaden, Auswahl der befragten Personen, Fragetechnik und Informationsauswertung.

Der Leitfaden<sup>30</sup> ist ein wichtiges Charakteristikum dieser Methode, da er dem Gespräch Struktur gibt, jedoch dem Experten die Freiheit läßt, es nach seinen Gesichtspunkten während des Gesprächsverlaufs zu gestalten.<sup>31</sup> Der Interviewleitfaden dieser Untersuchung basiert auf dem Policy-Zyklus. Das Vorwissen ist wichtig, um den Eindruck bei dem Interviewten zu vermeiden, daß der Forscher inkompetent ist. Das Vorwissen gewinnt man anhand einer Dokumentenanalyse und einer Auswertung von sekundären Statistiken. Zur Ausarbeitung des Leitfadens wurde auch die politikwissenschaftliche Literatur herangezogen.

Ein weiteres Charakteristikum ist die Auswahl der zu interviewenden Personen. Die Interviewpartner werden beim Experteninterview als Repräsentanten einer Organisation oder Institution angesehen. Im Unterschied zu anderen Formen des offenen Interviews ist das Experteninterview nicht grundsätzlich an der Person orientiert, sondern der Gegenstand der

---

<sup>25</sup> Vgl. HUCKE, WOLLMANN, 1980, S. 227

<sup>26</sup> Vgl. HUCKE, WOLLMANN, 1980, S. 226

<sup>27</sup> MAYRING, PH.: Einführung in die qualitative Sozialforschung, 2. Auflage, Beltz, Weinheim 1993, S. 86

<sup>28</sup> WIDNER, BINDER, 1997, S. 223-224

<sup>29</sup> Vgl. MEUSER, M., NAGEL, U.: Experteninterview, in: KRIZ, J., NOHLEN, D., SCHULTZE, R.-O. (Hg.): Lexikon der Politik, Politikwissenschaftliche Methoden Bd. 2, Beck, München 1994, S. 123

<sup>30</sup> WIDNER Th. Und BINDER H.-M. sprechen aufgrund Anwendung eines Leitfadens von problemzentriertem Interview. Vgl. WIDNER, BINDER, 1997, S. 225

<sup>31</sup> Vgl. WALTER, W.: Strategien der Politikberatung, Die Interpretation der Sachverständigen-Rolle im Lichte von Experteninterviews, in: HITZLER, R., HONNER, A., MAEDER, Ch.(Hg.): Expertenwissen, Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit, Westdeutscher Verlag, Opladen 1994, S. 274-275, MEUSER, M., NAGEL, U.: Expertenwissen und Experteninterview, in: HITZLER, R., HONNER, A., MAEDER, Ch.(Hg.): Expertenwissen, Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit, Westdeutscher Verlag, Opladen 1994, S. 183-184

Analyse bildet ein organisatorischer oder institutioneller Zusammenhang, in dem die interviewte Person agiert. Als Experte wird somit angesprochen:

- wer in irgendeiner Weise Verantwortung für die Formulierung, Implementierung und Evaluierung einer bestimmten Policy trägt, oder
- wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt.<sup>32</sup>

Bei der Auswahl von Befragungspersonen ist aus pragmatischer Sicht in vielen Fällen dem „Schneeballprinzip“ zu folgen, da von den Interviewten andere Ansprechpartner empfohlen werden.<sup>33</sup>

Darüber hinaus handelt es sich bei dieser Arbeit um eine akteurbezogene Untersuchung, für die das Experteninterview im Vergleich zu quantitativen Methoden Vorteile aufweist, da es „Situationsdeutungen, Handlungsmotive, Zweck-Mittel-Relationen und entsprechende Selbstinterpretationen“ der Akteure zu befragen erlaubt.<sup>34</sup>

Für die Analyse der Entscheidungsprozesse in der forstlichen Subventionspolitik in der Slowakei wurden die Mitglieder des Fondsrats des Staatlichen Fonds zur Förderung des Waldes sowie die leitenden Beamten der Forstbehörde und anderer zuständiger Ministerien (z.B. Finanzministerium oder Umweltministerium) ausgewählt. Da sich der Fondsrat aus Vertretern der staatlichen Forstbetriebe, aus Vertretern des Privatwaldes, aus Vertretern der Forstbehörde sowie anderen Behörden zusammensetzt, wurden bei dieser Expertenauswahl die verschiedenen Perspektiven der wichtigsten Akteure forstlicher Subventionspolitik erhoben. Es wurde jedoch auf die Befragung aller Mitglieder in anderen Fonds, z.B. im Fonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie, verzichtet, da die Zusammensetzung der Akteure das Politikfeld Forstwirtschaft stark überschreitet. Insgesamt wurden 15 Personen befragt (Anlage 1).

Das dritte Merkmal ist die Fragetechnik. Hier soll ein „Informationsgefälle“ vermieden werden. Dies läßt sich durch vorhergehende Einarbeitung in die Problematik und im Laufe der Interviews auch durch die Lerneffekte abbauen.<sup>35</sup> Andererseits ist es nicht angebracht, offene Suggestiv- und Konfliktfragen zu stellen, oder eine unbeabsichtigte Beeinflussung des Befragten zu versuchen.<sup>36</sup> WALTER spricht in diesem Zusammenhang über die „Fragetechnik zwischen Vorwissen und Naivität“.<sup>37</sup>

Auf die Aufzeichnung auf Tonband wurde verzichtet, da die Interviewten ablehnend darauf reagierten. Manchmal war sogar das Mitschreiben unerwünscht. Es bedurfte einiger Überzeugungsarbeit, zu garantieren, daß die Anonymität gewährleistet ist. Dennoch könnten Antworten verzerrt sein und die Interviewten zurückhaltend auftreten.<sup>38</sup> Die Antworten wurden schriftlich niedergelegt und nach dem Gespräch aus dem Gedächtnis vervollständigt.

---

<sup>32</sup> Vgl. MEUSER, M., NAGEL, U.: Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht, Ein Beitrag qualitativen Methodensdiskussion, in: GARZ, D., KRAIMER, K. (Hg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1991, S. 443

<sup>33</sup> SCHMID, J.: Expertenbefragung und Informationsgespräch in der Parteiforschung: Wie föderalistisch ist die CDU?, in: ALEMANN, VON, U. (Hg.): *Politikwissenschaftliche Methoden*, Westdeutscher Verlag, Stuttgart 1994, S. 315

<sup>34</sup> WIDNER Th. Und BINDER H.-M. sprechen aufgrund der Anwendung eines Leitfadens von problemzentriertem Interview. Vgl. WIDNER, BINDER, 1997, S. 226-227

<sup>35</sup> HUCKE, WOLLMANN, 1980, S. 222-223

<sup>36</sup> Vgl. HUCKE, WOLLMANN, 1980, S. 223-224

<sup>37</sup> WALTER, 1994, S. 274-275

<sup>38</sup> Vgl. SCHMID, 1994, S. 317

Wie schon die Datenerhebung ist auch die Informationsauswertung nur begrenzt intersubjektiv nachprüfbar.<sup>39</sup> Die Objektivität kann jedoch durch mehrere Gespräche in einem Organisationsbereich und durch die ergänzende Dokumentenanalyse verbessert werden, da auf diese Weise Unwahrheiten aufgeklärt und vorenthaltene Informationen von einer anderen Person genannt werden. Eine Überprüfungsmöglichkeit der gewonnenen Informationen bei den Experteninterviews ist mit der Befragung von mehreren Personen in einer Organisationseinheit zu erreichen.<sup>40</sup> Der Auswertungsprozeß besteht nach MEUSER und NAGEL aus folgenden Schritten: „Transkription, Paraphrase, Überschriften, Thematischer Vergleich, soziologische Konzeptualisierung und theoretische Generalisierung.“<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Vgl. SCHMID, 1994, S. 321

<sup>40</sup> Vgl. MEUSER, NAGEL, 1991, S. 466-467

<sup>41</sup> Vgl. MEUSER, NAGEL, 1991, S. 451-466

## C Forstwirtschaft im Übergang zur Marktwirtschaft und Einsatzfelder von finanzieller Förderung

Der Übergang zur Marktwirtschaft in der ehemaligen Tschechoslowakei ist unvermeidlich mit dem KLAUSSchen „Szenario der ökonomischen Reform“<sup>42</sup> verbunden. Dieses Dokument beinhaltete den ordnungspolitischen Rahmen der ökonomischen Transformation in Richtung Marktwirtschaft. Die KLAUSSche ökonomische Transformation wirkte in der ehemaligen slowakischen Teilrepublik negativer als in der ehemaligen tschechischen Teilrepublik, weil die Ausgangslage der Tschechei schon vor Anfang des Transformationsprozesses besser war. Die höhere Arbeitslosigkeit in Jahren 1992 und 1993 ist nur ein Beispiel dafür, welche negativen sozialen Auswirkungen die Reform in der Slowakei hatte. Nach der Trennung suchte man nach neuen Ausgangspunkten in der slowakischen ökonomischen Transformation. Man griff nach wirtschaftspolitischen Instrumenten, wie Importzöllen, Lohnregulierung, einem Revitalisierungsgesetz, einem Gesetz über die Preise, sowie einer Verlangsamung der Privatisierung, die eine Abweichung von der KLAUSSchen Reform und den ordnungspolitischen Grundprinzipien darstellten.

Für die Forstwirtschaft wurde im Jahre 1987 unter der Leitung von GREGUS eine Strategie der Forstwirtschaft in der Slowakischen Sozialistischen Republik bis zum Jahr 2000 ausgearbeitet. Diese Strategie umfaßte folgende sechs Programme<sup>43</sup>:

- die Schaffung von biologisch wertvollen und stabilen Waldökosystemen zur Befriedigung von lebenswichtigen Gesellschaftsbedürfnissen,
- die Erhöhung von Holzzuwachs und -einschlag,
- die Umgestaltung der Forstwirtschaft zum technisch entwickelten Wirtschaftszweig,
- die Angleichung der sozialen Verhältnisse in der Forstwirtschaft an das Niveau von anderen Volkswirtschaftszweigen,
- die Erhöhung der ökonomischen Effektivität in der Forstwirtschaft und
- die Verbesserung der Managementtätigkeiten in der Forstwirtschaft.

Diese Programme sollten im Rahmen der Zentralverwaltungswirtschaft als „Umbau des Wirtschaftsmechanismus zur Befestigung des entwickelten Sozialismus“ verwirklicht werden. Hier wird offenbar, daß die Forstwirtschaft aufgrund der „Perestroika“ unter ökonomischen Druck geriet. Fünf von sechs Programmpunkten sind an der Steigerung der Leistungsfähigkeit in der Forstwirtschaft orientiert. Die Besonderheiten der Forstwirtschaft wurden jedoch hervorgehoben und immer wieder darauf hingewiesen, daß man den unternehmerisch orientierten „Chozrazèot,“ in den staatlichen Forstbetrieben nicht im vollen Umfang verwirklichen kann<sup>44</sup>.

Nach der Wende im Jahre 1989 geriet die Forstwirtschaft erneut unter den Druck, diesmal seitens der Öffentlichkeit, insbesondere der sich rasch bildenden grünen Bewegungen, und der ehemaligen Waldeigentümer. Diese warfen der Staatsforstwirtschaft vor, daß die Wälder im Sozialismus exploitiert wurden.<sup>45</sup> Die Folge davon war, daß man die „Grundsätze der

---

<sup>42</sup> TSCHECOSLOWAKISCHE WIRTSCHAFTSKAMMER (Hg.): Szenario der ökonomischen Reform, Praha 1990, S. 17

<sup>43</sup> Zit. nach KONÓPKA, J.: Prognózy a koncepcie lesného hospodárstva a z nich vyplývajúce požiadavky na aplikovaný výskum, (Die Prognosen und Konzeptionen in der Forstwirtschaft und daraus sich ergebende Forderungen an die angewandte Forschung), in: Vedecké práce lesníckeho výskumného ústavu, Bd. 38, Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1988, S.19-42

<sup>44</sup> Vgl. z. B. MARKO, V.: Zámery lesného hospodárstva pri prestavbe hospodárskeho mechanizmu, (Ziele der Forstwirtschaft im Umbau des Wirtschaftsmechanismus), in: Vedecké práce lesníckeho výskumného ústavu, Bd. 38, Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1988, S. 9-15

<sup>45</sup> Wenn es auch nicht ganz stimmen mag, da im Zeitraum 1945-1990 der Vorrat um mehr als 50% erhöht und die Forstfläche um 13% vergrößert wurde. Dazu vgl. HATJAR, S.: Forstliche Öffentlichkeitsarbeit in der Slowakei im Übergang zur Marktwirtschaft, in: KROTT, M., TUTKA, M.: Öffentlichkeitsarbeit der Staatsforstverwaltung, Vergleich der europäischen Staaten, Europaforum Forstverwaltung 4, IUFRO, Zvolen 1994, S. 99-103

staatlichen Forstpolitik in der Slowakei<sup>46</sup> und die „Strategie und Konzeption der Entwicklung von Wäldern in der Slowakei“<sup>47</sup> mit den Schwerpunkten: „Multifunktionalität und Ökologisierung der Forstwirtschaft“ erarbeitete. Die ordnungspolitischen Grundsätze einer Marktwirtschaft fanden in diesen Dokumenten nur begrenzt Beachtung. Die erste Evaluierung der staatlichen Forstpolitik<sup>48</sup> schrieb ebenfalls der marktwirtschaftlichen Ordnungspolitik keine Bedeutung zu.

Wenn das Ziel eine marktwirtschaftliche Ordnung ist, können die Ordnungsprinzipien der Marktwirtschaft in der Transformationsphase der Forstwirtschaft nicht vernachlässigt werden. Die ordnungspolitischen Prinzipien müssen den Rahmen der Transformation bilden, um eine marktwirtschaftliche Steuerung überhaupt zum Zuge kommen zu lassen. Ein linearer Übergang zur Marktwirtschaft in allen Teilordnungen (Forstplanung, Eigentumsformen, Preisbildung, Marktordnung, Unternehmensformen, Staatsverwaltung) ist nur sehr schwer zu verwirklichen. Wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse über den Übergang zur Marktwirtschaft im Forstsektor aber auch in der Wirtschaftstheorie sind nicht ausreichend vorhanden.<sup>49</sup> Als theoretisches Konzept für Reformprogramme des Systemwandels wird „das Prinzip der ordnungspolitischen Konsistenz“<sup>50</sup> diskutiert. Wenn dies nicht gegeben ist, sind viele Ineffizienzen des Wirtschaftsprozesses zu verzeichnen, auf die mit staatlichen Eingriffen reagiert wird. Dies führt letztlich zu Beharrungstendenzen an der Zentralverwaltungswirtschaft.

Hier soll der Transformationsprozeß in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik, orientiert an dem Programm der Marktwirtschaft mit seinen ordnungspolitischen Prinzipien knapp analysiert und anschließend die ordnungspolitischen Einsatzfelder der finanziellen Förderung abgeleitet werden. Eingangs wird das Programm der Marktwirtschaft und der Zentralverwaltungswirtschaft anhand der Wirtschaftssystem- und Wirtschaftsordnungstheorie dargelegt. Damit ist ein Beurteilungsrahmen für den Übergang zur Marktwirtschaft im Forstsektor gewonnen. In diesem Rahmen ist auch die Einschätzung der Risiken des Subventionseinsatzes für den Übergang zur Marktwirtschaft möglich. Darauf aufbauend wird der Übergang zur Marktwirtschaft im Forstsektor und die Möglichkeiten des Subventionseinsatzes dargestellt.

## **1 Programm der Zentralverwaltungs- und Marktwirtschaft**

Das Wirtschaftssystem besteht aus drei wichtigen Bestandteilen:

- Der Gesamtheit der für den Wirtschaftsprozess verbindlichen, rechtlichen und institutionellen Regelungen oder Rahmenbedingungen, die man als Wirtschaftsordnung bezeichnen kann.
- Dem Bestand an natürlichen, sachlichen und menschlichen Ressourcen
- Den wirtschaftlichen Abläufen in den Wirtschaftseinheiten und den Beziehungen zwischen ihnen sowie den dazugehörigen Koordinationsmechanismen.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> BELÁÈEK, M.: Zásady štátnej lesníckej politiky na Slovensku, (Grundsätze der staatlichen Forstpolitik in der Slowakei), in: Les Extra, 1993a, S. 2-9

<sup>47</sup> BELÁÈEK, M.: Stratégia a koncepcia rozvoja lesov na Slovensku, (Strategie und Konzeption der Entwicklung von Wäldern in der Slowakei), in: Les Extra, 1993b, S. 10-25

<sup>48</sup> HATIAR, S. u. a.: Návrh aktualizácie stratégie rozvoja lesníctva a štátnej lesníckej politiky, (Vorschlag zur Aktualisierung von der Strategie der Entwicklung in der Forstwirtschaft und der staatlichen Forstpolitik), Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1997, S. 37

<sup>49</sup> Vgl. KLOTEN, 1991, S. 7-21; oder BEYME, 1994, S. 80-84

<sup>50</sup> KLOTEN, 1991, S. 16

<sup>51</sup> Vgl. LEIPOLD, H.: Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich, 5. Auflage, Gustav Fischer, Stuttgart 1989, S. 58-59; KLOTEN, 1991, S. 7; GUTMANN, G.: Volkswirtschaftslehre, Eine ordnungstheoretische Einführung, 5. Auflage,

Das Wirtschaftssystem ist als Subsystem des gesellschaftlichen Systems zu sehen. Das gesellschaftliche System umfaßt außer dem Wirtschaftssystem auch ein politisches und ein soziokulturelles Subsystem, die insgesamt einen Komplex vielfältig miteinander verflochtener sozialer Teilsysteme bilden.<sup>52</sup>

Die oben ausgeführte Definition resultiert aus einer Zusammenführung mehrerer Ansätze für die Beschreibung von Wirtschaftssystemen, die man bei LEIPOLD, GUTMANN oder THIEME finden kann<sup>53</sup>. Die Grundlagen dieser Synthese sind die Ordnungstheorie der sozialen Marktwirtschaft (FREIBURGER SCHULE) und der entscheidungstheoretische Ansatz von NEUBERGER und DUFFY.<sup>54</sup>

Wirtschaftssysteme bilden nach LEIPOLD einen Rahmen für den Ablauf der Wirtschaftsprozesse, die als ein Resultat von Entscheidungs- und Verhaltensprozessen entstehen. Anhand der Abfolge von diesen Entscheidungs- und Verhaltensprozessen unterteilt er folgende Teilsysteme des Wirtschaftssystems, deren Struktur oder Ordnung letztlich die Wirtschaftsordnung begründet<sup>55</sup>:

- Entscheidungssystem,
- Motivationssystem,
- Koordinationssystem,
- Kontrollsystem.

„Das Entscheidungssystem umfaßt die Gesamtheit der rechtlich-institutionellen Regelungen zur Ordnung der wirtschaftlichen Entscheidungsbefugnisse“.<sup>56</sup> Das wichtigste Merkmal ist das Disponieren über knappe Ressourcen, das sich im rechtlich-institutionellen Bereich als Eigentumsrechte (Verfügungs-, Kontroll-, und Einkommensrechte) und im wirtschaftlichen Bereich als die Regelung des Eigentums an Produktionsmitteln niederschlägt.<sup>57</sup> Nach der Property Rights-Theorie gilt als Ordnungsprinzip, die Deckungsgleichheit von Kompetenz und Verantwortung anzustreben, um die Anreize der wirtschaftlichen Individualinitiativen gewährleisten zu können. Je größer die Divergenz zwischen Kompetenz und Verantwortung ist, desto höher sind im Falle der positiven Handlungsergebnisse die sozialen Erträge für Dritte und eine desto geringere Leistungsmotivation ergibt sich für die Initiatoren dieser Handlung und desto höher sind im Falle der negativen Handlungsergebnisse die sozialen Kosten und eine desto höhere Motivation ergibt sich bei den Initiatoren diese auf Dritte zu überwälzen. Aufgrund solcher Überlegung untergliedert LEIPOLD die Eigentumsformen in drei Grundformen: Privateigentum, Staatseigentum und Gemeinschaftseigentum.<sup>58</sup>

„Das Motivationssystem umfaßt die Gesamtheit der rechtlich-institutionellen Regeln, die Antriebe und die Anreize für wirtschaftliche Leistungen setzen“.<sup>59</sup> Die wirtschaftlichen Prozesse und die wirtschaftliche Entwicklung sind das Resultat der menschlichen Leistungen. Die wirtschaftlichen Leistungen gehen aus einer Anreizstruktur hervor, die im Laufe der

---

Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln 1993, S.35-36; THIEME, H.J.: Wirtschaftssysteme, in: Vahlenskompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 1, 3. Auflage, Vahlen, München 1988, S. 7-11

<sup>52</sup> Vgl. GUTMANN, 1993, S. 36; LEIPOLD, 1989, S. 59-61

<sup>53</sup> LEIPOLD, 1989; GUTMANN, 1993; THIEME, 1988

<sup>54</sup> EUCKEN, W.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Auflage, Mohr Tübingen 1990, NEUBERGER, E., DUFFY, W. J.: Comparativ economic systems: A decision-making approach, Allyn & Bacon, Boston 1976

<sup>55</sup> Vgl. LEIPOLD, H.: Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich, 2. Auflage, Gustav Fischer, Stuttgart 1980, S. 36-37; Ähnlich auch GUTMANN, 1993, S. 38-40 oder THIEME, 1988, S. 11-17

<sup>56</sup> LEIPOLD, 1980, S. 37

<sup>57</sup> Vgl. LEIPOLD, 1980, S. 37

<sup>58</sup> Vgl. LEIPOLD, 1980, S. 38-41

<sup>59</sup> LEIPOLD, 1980, S. 41

Geschichte auf verschiedenen Menschenbildern (SMITH, MARX) beruhte. Nach der Theorie der Leistungsmotivation sind die menschlichen Handlungen als Leistungen zu bezeichnen, wenn (1) „das Handlungsergebnis bewußt angestrebt wird“, (2) „der Ausgang der Handlung offen“ ist und (3) „das Handlungsergebnis dem Initiator zurechenbar ist“. Damit werden auch die folgenden wichtigsten Determinanten der Leistungsmotivation beschrieben:

- „personengebundene Fähigkeiten und Kompetenzen“,
- „die Aufgabeschwierigkeit“ und
- „die Formen der Zuordnung der Leistung“.<sup>60</sup>

Entscheidend ist die Chance, eine Aufgabe des mittleren Schwierigkeitsgrades eigenverantwortlich anzugehen und zu lösen. Dabei dienen als Kontrollindikatoren eigener Tüchtigkeit auch ökonomische Erfolgsindikatoren (z. B. Gewinn). Die wichtigen Ordnungsfaktoren sind im Motivationssystem die Eigentumsordnung und das betriebliche Erfolgs- und Ergebnisrechnungssystem (Gewinn-, Einkommens- und Planerfüllungsprinzip).<sup>61</sup>

Nach LEIPOLD sind die Determinanten der Leistungsmotivation wichtig, um Aussagen über den Einfluß des Motivationssystems für das Verhalten der Wirtschaftssubjekte treffen zu können.<sup>62</sup> HECKHAUSEN arbeitete die Grundbedingungen aus, die im Wirtschaftssystem erfüllt werden müssen, damit das Leistungserleben als Motivation wirken kann<sup>63</sup>:

- Die Handlungen müssen ein erzielbares Ergebnis haben.
- Die Aufgabeschwierigkeit muß sich auf einer Skala messen lassen.
- Der Ausgang der Handlungen muß offen sein.
- Der Schwierigkeitsmaßstab muß von den Handelnden anerkannt werden.
- Die Handlungsergebnisse müssen selbst verursacht sein.

Das Kontrollsystem beschreibt die Regeln der Kontrolle von wirtschaftlichen Leistungen. Nach LEIPOLD ist dafür zu sorgen, „daß wirtschaftliche Leistungen und Gegenleistungen möglichst von den betroffenen Wirtschaftssubjekten als gleichwertig empfunden werden“.<sup>64</sup> Mit anderen Worten kann man sagen, daß Machtpositionen und Abhängigkeitspositionen verhindert werden sollen. Die Kontrolle wird einerseits auf marktkonformen Wegen durch die Abnehmer der Leistungen und die Mitkonkurrenten und andererseits durch den Staat anhand der „bewußten Gestaltung und Kontrolle einer Wettbewerbsordnung“ – ein wesentliches Anliegen von EUCKEN - oder anhand konkreter Regelungen in Zentralverwaltungswirtschaften vollzogen.<sup>65</sup>

Das Koordinationssystem umfaßt alle rechtlich-institutionellen Regelungen zur Abstimmung von wirtschaftlichen Entscheidungen, Plänen und Handlungen.<sup>66</sup> Es ist die Frage zu beantworten, welcher Koordinationsmechanismus notwendig ist, die menschlichen Bedürfnisse an knappen Konsumgütern in einer Volkswirtschaft zu befriedigen, wenn man universelle Interdependenz der wirtschaftlichen Entscheidungen und Unübersehbarkeit der volkswirtschaftlichen Prozesse für einzelne Entscheidungsträger berücksichtigen muß. Man benötigt ein volkswirtschaftlich wirksames Informations- und Sanktionssystem.<sup>67</sup>

---

<sup>60</sup> LEIPOLD, 1980, S. 43-44

<sup>61</sup> Vgl. LEIPOLD 1980, S. 42-45

<sup>62</sup> Vgl. LEIPOLD, 1989, S. 42

<sup>63</sup> HECKHAUSEN, H.: Leistungsmotivation, in: THOMAE, H. (Hg.): Handbuch der Psychologie, Bd. 2, Göttingen 1965, S. 602-702, Vgl. auch LEIPOLD, 1989, S. 42-44, URBANEK P.: Wirtschaftssystem und Wirtschaftsförderung, Dr. Hanns-Jochen Matzenbach Wissenschaftsverlag, Krefeld 1987, S.73-74

<sup>64</sup> LEIPOLD, 1980, S. 45

<sup>65</sup> Vgl. LEIPOLD, 1980, S. 46-47

<sup>66</sup> Vgl. LEIPOLD, 1980, S. 47

<sup>67</sup> Vgl. LEIPOLD, 1980, S. 47-54



Das Informationssystem kann auf dreierlei Weise funktionieren: erstens auf einem dezentral-koo­rdinierten Markt mit dem Marktpreis als Knappheitssignal, zweitens in einer zentral-koo­rdinierten Hierarchie, in der als Knappheitsgradanzeige die Mengendifferenzen<sup>68</sup> dienen, oder drittens in einer kooperativ-koo­rdinierten Assoziation (ehemaliges Jugoslawien). Daher unterscheidet man ein System dezentraler und zentraler Planung.<sup>69</sup>

Das Sanktionssystem des marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems geht aus dem System selbst, also aus den Interaktionen der im System agierender Teilnehmer, hervor. Die Sanktionselemente, die sich aus dem System ergeben, sind als endogen zu bezeichnen. Die exogenen Sanktionselemente des Sanktionssystems (Haftung, Strafe, Verhaltensdiskriminierung...) stehen in einem engen Verhältnis zum Entscheidungssystem. SCHLOTTER gliedert die endogenen Sanktionen in materielle und immaterielle. Zu den materiellen Sanktionselementen gehören die Vermögens- und Einkommensänderung. Unter immateriellen Sanktionselementen versteht man beispielsweise die Prestigevariation.<sup>70</sup>

Wie oben angenommen, wird sich aus der Transformation des Wirtschaftssystems die notwendige Transformation der Wirtschaftsordnung ergeben. Der Übergang zur Marktwirtschaft bedeutet eine Herstellung der Wettbewerbsordnung. Aus der Sicht der Forstwirtschaft sind die Planungsformen, das Privateigentum, die Vertragsfreiheit, die Haftung, offene Märkte, die Unternehmensformen und adäquate Staatsverwaltung bestimmend. Für die ganze marktwirtschaftlich orientierte Volkswirtschaft sind zusätzlich eine stabile Währungspolitik und Interdependenz zwischen Wirtschafts-, Staats-, Rechts- und Sozialordnung von größter Bedeutung.<sup>71</sup> Es wird auch angenommen, daß die übrigen Teilordnungen der Morphologie von Wirtschaftsordnungsformen (z.B.: die Formen der Geldwirtschaft...) für die Transformation im Forstsektor eine wirtschaftliche Grundlage bilden, der allerdings hier nicht analysiert werden soll. Auf die Finanzwirtschaft und die Haushaltsformen wird später eingegangen. In folgendem sollen die für den Forstsektor relevanten Formen der Wirtschaftsordnung diskutiert werden.

## 1.1 Planungsformen

Die Planung stellt eine Lenkungsform des wirtschaftlichen Systems dar, die die Informations- und Koordinationsstrukturen eines Wirtschaftssystems prägt. Eines der wichtigsten Merkmale einer Marktwirtschaft ist die dezentrale Planungskompetenz beim Verbrauch und der Produktion privater Güter. Die ehemalige Zentralverwaltungswirtschaft des tschechoslowakischen Typus unterscheidet sich von der dezentralen Planung durch strikte Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen bei staatlich geleiteten Instanzen.

Das Wirtschaftssystem zentraler Planung war durch das Hierarchieprinzip und eine enge Verzahnung mit dem politischen System gekennzeichnet. Die oberste Planungsinstanz war das Politbüro des Zentralkomitees. Das Zentralkomitee stellte ein Parteiparlament dar. Neben den Organisationen der Kommunistischen Partei stand der Staatsapparat, der für die Ausführung der Direktiven politischer Organe verantwortlich war. Wichtige Teile sind die Regierung und die Planungskommission. Die staatliche Planungskommission war für die Koordinierung des Planungsprozesses zuständig. Der gesamte Planungsprozeß wurde zeitlich,

---

<sup>68</sup> Vgl. HENSEL, K. P.: Einführung in die Zentralverwaltungswirtschaft, 3. Auflage, Gustav Fischer, Stuttgart, New York 1979, S. 129-139

<sup>69</sup> Vgl. LEIPOLD, 1980, S. 54-55

<sup>70</sup> Vgl. SCHLOTTER, H.-G.: Das Wirtschaftssystem als Subsystem, in: KAUFHOLD, K. H., RIEMANN, F.: Theorie und Empirie in Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte, Göttinger Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte 11, Göttingen 1984, S. 27-30

<sup>71</sup> Vgl. EUCKEN, 1990, S. 255-264 und 304-318

räumlich und institutionell von der Planungskommission über den Ministerrat und die einzelnen Ministerien bis zu den Betrieben geleitet. Schließlich wurden die Pläne durch das Parlament als verbindliche Gesetze verabschiedet.<sup>72</sup>

Die Planung vollzog sich in zwei Teilbereichen, in naturaler und monetärer Planung. Man verwendete das System der volkswirtschaftlichen naturalen Bilanzen, das durch monetäre Planungsbilanzen ergänzt wurde. Die naturalen Bedarfsbilanzen beinhalteten die Aufkommens- und Bedarfsmengen der Güter, die eine Grundlage für die Planungsentscheidungen bildeten. Aus den Salden der Bedarfsbilanzen ergaben sich die Anforderungsmengen für die Planungsperiode. In den Produktionsbilanzen wurde der Produktionsbedarf eines Gutes erfaßt und anhand der technischen Koeffizienten auch die Bedarfsmengen an Produktionselementen (Güter höherer Ordnung) berechnet. Aufgrund dieses komplexen Bilanzierungsprozesses kamen alle Teilpläne in Sektoren und Regionen zustande.<sup>73</sup>

Die monetäre Planung ergänzte das System der naturalen Planung und bestand in der staatlichen auf der MARXSCHEN Arbeitswertlehre basierenden Preisfestsetzung. Die Preisfestsetzung berechnete man aus den branchen-durchschnittlichen Produktionskosten und dem Gewinnzuschlag. Diese Preisplanung und daraus resultierende vielfältige Geldbeziehungen erforderten ein System der monetären und finanziellen Zentralplanung, das sich in Finanzbilanzen des Staates, Kreditbilanzen der Zentralbank und Geldbilanzen niederschlug.<sup>74</sup>

Defizite der Planung in der Zentralverwaltungswirtschaft faßte THIEME zusammen<sup>75</sup>:

- Es bestand eine Diskrepanz zwischen dem Informationsbedarf der zentralen Entscheidungsträger und der dezentralisierten Informationsverfügung. Interessen und Motive der Informationsabsender an der Planerfüllung verursachte die Ausarbeitung „weicher Pläne“, wodurch systematische Fehlinformationen schon im Planungsprozeß stattfand.
- Der Zeitbedarf und der Organisationsgrad des Planungssystems reduzierten die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft.
- Die Unmöglichkeit vollständiger naturaler Zentralplanung räumte der monetären Planung eine wichtige Rolle ein, aber ihre Funktionen wurden durch das verzerrte Preissystem abgeschwächt.
- Die monetäre Zentralplanung konnte nicht die Disproportionen zwischen Geldmenge- und Gütermengeentwicklung verhindern, wodurch die Störungen in gesamtwirtschaftlichem Gleichgewicht entstünden.

Im Wirtschaftssystem dezentraler Planung wird der Planungsprozeß in dezentralen Planbereichen vollzogen. Die Planungsträger sind die Haushalte und die Betriebe.

Die Haushalte sind solche Wirtschaftseinheiten, die man als Güterkonsumenten bezeichnen kann. Zu diesen gehören hauptsächlich die privaten Haushalte, teilweise aber auch die öffentlichen Haushalte und die Anstalthaushalte. Die Konsumtheorie befaßt sich mit dem Verhalten von konsumierenden Haushalten, also damit, wie die Haushalte ihr begrenztes Einkommen kurz- und langfristig verwenden und welche Güter sie kaufen, mit dem Ziel, ihren Nutzen zu maximieren. Diese Überlegung führt zur Ableitung der Nachfrage nach

---

<sup>72</sup> Vgl. LEIPOLD, 1989, S. 193-206

<sup>73</sup> Vgl. LEIPOLD, 1989, S. 206-216

<sup>74</sup> Vgl. LEIPOLD, 1989, S. 216-224

<sup>75</sup> Vgl. THIEME, 1988, S. 39

einem Gut. Neuere Studien des Konsumverhaltens entwickelten die neoklassische Theorie weiter. Sie beschäftigte sich z. B. damit, wie man Bedürfnisstrukturen erfassen kann, welche Rolle bei Kaufentscheidungen die Werbung spielt, usw. Aus diesen dezentralen Konsumplänen für einzelne Güter läßt sich die Gesamtnachfrage aufaddieren. Zur Nachfrageplanung gehört auch die betriebliche Nachfrage nach Zwischenprodukten und Produktionsfaktoren, wobei man hier auch ein ähnliches Nachfrageverhalten unterstellen kann.<sup>76</sup>

Die Betriebe produzieren die Sachgüter und die Dienstleistungen und sie sind auf verschiedenen Stufen im Produktionsprozeß eingegliedert. Von den Betrieben werden Produktionspläne aufgestellt, in denen das Gewinnziel in der Regel das Hauptkriterium der Planung ist. Das Gewinnstreben führt dazu, daß die Betriebe solche Güter anbieten, die hohe Erlöse bringen und solche Produktionsfaktoren einsetzen, die möglichst niedrige Kosten verursachen. Der Absatzplan ist in der Marktwirtschaft der Ausgangsplan, aus dem alle andere Pläne abgeleitet werden. Im Produktionsablaufplan werden die Entscheidungen über das Produktionsverfahren und die Sortimentsplanung getroffen. Aus dem Absatzplan ergeben sich Bereitstellungs-, Beschaffungs- und Investitionspläne. Aus diesen betrieblichen Plänen werden die Finanzierungspläne abgeleitet. Der Planungsprozeß ist dann beendet, wenn durch die Gestaltung der Pläne der Gewinn nicht mehr vergrößert werden kann.<sup>77</sup>

Durch die dezentrale Planung der Haushalte und Betriebe ist die Basis für wirtschaftliche Handlungen angelegt, weil jeder einzelne Planungsträger die Handlungen berücksichtigen und auf sie reagieren muß. Nach THIEME sind dezentrale Pläne eine wichtige Voraussetzung für die Koordination der wirtschaftlichen Aktivitäten im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Systems.<sup>78</sup>

## 1.2 Eigentumsformen

In der Verstaatlichung der Produktionsmittel gehörte die ehemalige Tschechoslowakei zu den Spitzenreitern. Nicht anders war die Situation im Forstsektor. Der Staat besaß oder bewirtschaftete 99% der Gesamtwaldfläche. Eine Marktwirtschaft dagegen ist durch die Garantie privater Eigentumsrechte an Produktionsmitteln gekennzeichnet. Die Eigentumsrechte prägen in der Marktwirtschaft die Entscheidungs- und Anreizstruktur des Wirtschaftssystems.

Das Staatseigentum (Kollektiveigentum) an allen Produktionsmitteln ist ein überaus wirksames Beherrschungsinstrument für die Führungsschicht, das mit der zentralen Lenkung der Wirtschaft zu vereinbaren ist. Das Staatseigentum an Produktionsmitteln ermöglichte die Ordnungsform der Zentralverwaltungswirtschaft leichter durchzusetzen und die dezentralen Pläne verloren ihren Einfluß.<sup>79</sup> Das System von Leistungsanreizen konnte bei Staatseigentum nicht gleichzeitig die individuellen und staatsbetrieblichen Einkommensinteressen, die plangerecht sein mußten, verwirklichen.

EUCKEN sah im Privateigentum an Produktionsmitteln eine Voraussetzung der Wettbewerbsordnung und die Wettbewerbsordnung als eine Voraussetzung dafür, daß das Privateigentum an Produktionsmitteln nicht zu wirtschaftlichen und sozialen Mißständen

---

<sup>76</sup> Vgl. LEIPOLD, 1989, S. 75-78

<sup>77</sup> Vgl. LEIPOLD, 1989, S.83-85

<sup>78</sup> Vgl. THIEME, 1988, S. 20

<sup>79</sup> Vgl. EUCKEN, 1990, S. 106

führt.<sup>80</sup> Nach EUCKEN sind staatliche Betriebe mit der Wettbewerbsordnung durchaus zu vereinbaren, solange sich die Staatsbetriebe in die Wettbewerbsmärkte einordnen lassen und die Preisbildung auf den Märkten nicht durch staatliche Eingriffe gestört wird.<sup>81</sup>

Das Privateigentum prägt in der marktwirtschaftlichen Ordnung die Motivations- und Entscheidungsstruktur des Wirtschaftssystems. Man erhofft sich davon wohlstandschaffende Wirkungen und technischen Fortschritt, die durch diese Strukturen des Wirtschaftssystems hervorgerufen werden sollen.

Mit dem Privateigentum hing bei EUCKEN auch die Vertragsfreiheit und die Haftung für eigenes Handeln zusammen.<sup>82</sup> Chancen und Risiken privatwirtschaftlicher Aktivitäten müssen ungeteilt bei den Betrieben belassen werden. Eine Förderung des selbstverantwortlichen Handelns der Betriebe ist notwendig, aber ein fehlerhaftes unternehmerisches Handeln darf nicht auf Dritte überwältigt werden.

### 1.3 Preisbildung und Marktordnung

Staatliche Preisfestsetzung war ein erheblicher Teil der monetären Planung. Die an der MARXSCHEN Arbeitswertlehre orientierte Festsetzung der Preise wurde mit speziellen Absichten z. B. für Sicherung der Grundnahrungsmittel durchbrochen. Die Preise dienten also als ein Instrument, um die zentral nicht planbaren Entscheidungen auf der Konsums- und Produktionsebene zu beeinflussen. Die Preise hatten nicht die Aufgabe, knappe Ressourcen unter den möglichen Verwendungsalternativen dorthin zu lenken, wo sie bei sparsamem Einsatz die größte Knappheitsminderung versprechen. Daraus resultierte das verschwenderische Produktionshandeln und die mangelhafte Beziehung des Angebots zur Nachfrage.<sup>83</sup>

Die marktwirtschaftliche Preisbildung bildet ein Informationssystem, das eine Grundlage für wirtschaftliche Entscheidungen über effektive Allokation von knappen Ressourcen bietet. Dies führt zu vielschichtiger Interdependenz aller auf den Märkten sich bildender Preise<sup>84</sup>:

- Die horizontale Interdependenz der Preise bewirkt bei begrenztem Einkommen eine Änderung des Preises, wenn sich die Nachfrage ändert. Gleichzeitig ändert sich der Preis bei komplementären und substitutiven Gütern, sowie bei Produktionsfaktoren.
- Die vertikale Interdependenz der Preise hängt vom Verhältnis der Warenpreise und zu den Faktorpreisen ab.
- Die zeitliche Interdependenz der Preise hängt mit der zeitlichen Abhängigkeit der Preise aufgrund von Erwartungen zusammen.
- Die räumliche Interdependenz der Preise spielt sich zwischen den Regionen oder Staaten ab und sorgt für eine effektive Arbeitsteilung.

Die Marktpreisbildung ist als ein Zusammenspiel des Angebots und Nachfrage zu sehen und sie ist abhängig von der Marktform. Bei der Bildung von Monopolen oder Oligopolen verhält sich der Marktmechanismus selbstzerstörend. Die privatwirtschaftlichen Kosten spiegeln auch hier nicht die gewünschten volkswirtschaftlichen Kosten wider, weil die Konsumenten zu

---

<sup>80</sup> Vgl. EUCKEN, 1990, S. 275

<sup>81</sup> Vgl. EUCKEN, 1990, S. 271-272

<sup>82</sup> Vgl. EUCKEN, 1990, S. 277-285

<sup>83</sup> Vgl. SCHÜLLER, A.: Vom staatlichen Preisdirigismus zu Wettbewerbspreisen, in: Grundtexte der sozialen Marktwirtschaft, Bd. 3: Marktwirtschaft als Aufgabe, Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt, Gustav Fischer, Stuttgart, Jena, New York 1994, S. 466-467

<sup>84</sup> Vgl. SCHÜLLER, 1994, S. 468-473

dem höheren Preis nur geringere Mengen des durch das Monopol erzeugten Gutes abnehmen, als sie unter der Bedingung des vollkommenen Wettbewerbs kaufen würden. Daraus ergibt sich ein Verlust für die Gesellschaft, weil die Produktion unter der Grenze der Nutzungsmöglichkeiten angesiedelt ist.<sup>85</sup>

Die EUCKENSCHER Wettbewerbsordnung basiert auf der Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems vollständiger Konkurrenz, die er im Gegensatz zur Politik Laissez-faire als das Grundprinzip dieser Ordnung sieht.<sup>86</sup> Eines der konstituierenden Prinzipien der Wettbewerbsordnung sind die „offenen Märkte“, die binnen- und außenwirtschaftlich erhalten bleiben sollen, weil bei der Schließung der Angebots- oder Nachfrageseite eine Gefahr der Behinderung der vollständigen Konkurrenz besteht.

## 1.4 Unternehmensformen und Willensbildung

Die Rechtsformen in der Zentralplanungswirtschaft tschechoslowakischen Typus basierten auf dem Kollektiveigentum an Produktionsmittel. Der staatseigene Betrieb und die sozialistischen Genossenschaften verschiedener Produktionsausrichtung waren die erlaubten Rechtsformen.<sup>87</sup> Das neu erlassene Gesetz über Staatsbetriebe normiert die Gestaltung der staatseigenen Betriebe, die aus unterschiedlichen Gründen in staatlicher Hand bleiben werden.<sup>88</sup>

Das nach deutschem Muster erlassene Gewerbegesetz und das Handelsgesetzbuch<sup>89</sup> definieren die Grundrechtsformen der unternehmerischen Tätigkeit:

- Einzelunternehmen,
- Handelsgesellschaften:
  - Offene Handelsgesellschaft,
  - Kommanditgesellschaft,
  - Gesellschaft mit beschränkter Haftung,
  - Aktiengesellschaft.
- Genossenschaft.

Im kommunalen Bereich wird die Form des Betriebes vom Gemeinderat bestimmt. Nach dem Gesetz 306/1992 über das Eigentum der Gemeinde sind die Rechtsformen zulässig:

- Abteilung des Gemeindeamtes,
- Körperschaft des öffentlichen Rechts,
- Rechtsformen des privaten Rechts.

Der private Eigentümer als natürliche Persönlichkeit kann die unternehmerische Tätigkeit nach dem Gewerbegesetz ausüben.<sup>90</sup>

---

<sup>85</sup> Vgl. EUCKEN, 1990, S. 30-55

<sup>86</sup> Vgl. EUCKEN, 1990, S. 254-255

<sup>87</sup> Vgl. GUTMANN, 1993, S. 185

<sup>88</sup> Zákon è. 111/1990 Zb. o štátnom podniku v znení neskorších predpisov (111/1990 über Staatsbetriebe in der Fassung späterer Novellen)

<sup>89</sup> Živnostenský zákon è. 455/1991 Zb. v znení neskorších predpisov, (Gewerbegesetz 455/1991 in der Fassung späterer Novellen)

Obchodný zákonník è. 513/1991 Zb. v znení neskorších predpisov, (Handelsgesetzbuch 513/1991 in der Fassung späterer Novellen)

<sup>90</sup> Živnostenský zákon è. 455/1991 Zb. v znení neskorších predpisov, (Gewerbegesetz 455/1991 in der Fassung späterer Novellen) Das Gewerbe in der Land- und Forstwirtschaft regelt das Gesetz 105/1990 über die Unternehmertätigkeit der Bürger in der Fassung des Gesetzes 219/1991

Bei der Bildung der wirtschaftlichen Zusammenschlüsse stehen folgende Rechtsformen zur Verfügung:

- Handelsgesetzbuch,
- Bürgergesetzbuch<sup>91</sup>,
- Gesetz über „Bodenzusammenschlüsse“<sup>92</sup>.

Die Form der Willensbildung in der Planungsirtschaft wurde durch die verfassungsrechtlich verankerte „führende Aufgabe der Kommunistischen Partei“ bestimmt. Das Prinzip „des demokratischen Zentralismus“ und das „Delegationsprinzip“ der Organisation der KP war auch bei der Willensbildung in den Betrieben von Bedeutung. In jedem Staatsbetrieb gab es eine Betriebsparteiorganisation und der Sekretär hatte umfangreiche Informations- und Kontrollrechte gegenüber dem Direktor. Die Mitbestimmungsrechte der Parteimitglieder waren erheblich. Die Tätigkeit eines Direktors war durch „das Prinzip der Einzelleitung und Einzelverantwortlichkeit“ charakterisiert. Er konnte sich beraten lassen, aber die Entscheidung mußte er alleine treffen und die Verantwortung auch alleine tragen. Eine Art der Mitbestimmungsrechte war auch über die Betriebsgewerkschaftsorganisation gegeben. Sie wirkte hauptsächlich im sozialen Bereich (z.B.: Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Sozialhilfe, Urlaubsmöglichkeiten...), im Falle der Betriebsentscheidungen wurde dieses Mitbestimmungsrecht durch das Prinzip der Einzelleitung und Einzelverantwortlichkeit geschwächt.<sup>93</sup>

Die Willensbildung in der Marktwirtschaft wird durch die Träger an Produktionsfaktoren bestimmt. Dies ist in den gesetzlichen Regelungen für einzelne Rechtsformen normiert.<sup>94</sup>

In den staatlichen Betrieben außer den „Betrieben zur Befriedigung der gesellschaftlichen Interessen“ ist Mitbestimmung der Betriebsbelegschaft im Gesetz über Staatsbetriebe verankert. Der Aufsichtsrat im Staatsbetrieb besteht zur Hälfte aus durch den Gründer (meistens das jeweilige Ministerium) ernannten Mitgliedern und zur Hälfte aus durch das Arbeitskollektiv gewählten Mitgliedern. In den „Betrieben zur Befriedigung der gesellschaftlichen Interessen“ wird keinen Aufsichtsrat gebildet. Die Aufsichtsfunktion erfüllt ausschließlich der Gründer.<sup>95</sup>

Die Form der betrieblichen Zielsetzung war aufgrund der Ordnung der zentralen Planung das Planerfüllungsprinzip in Verbindung mit dem Prämienprinzip. Das Ergebnis in der betrieblichen Ergebnisrechnung war nach dem Abzug der Produktionskosten und der Abführung an den Staatshaushalt der verbleibende Nettogewinn, der in den Prämienfonds, den Investitionsfonds und sonstige Fonds verteilt wurde.<sup>96</sup>

Anreize und Sanktionen hingen nicht von der absoluten Höhe des Gewinns, des Umsatzes oder der Kosten ab, sondern von der Differenz zwischen Plan- und Istgrößen. Die Planerfüllung oder besser die Planübererfüllung sollte das Interesse des Betriebes sein. Die Planerfüllung wurde durch die Prämienzuteilung belohnt und die Nichterfüllung der Plankennziffern bestraft. Die Plangrößen waren darum sehr wichtig, weil die Nichterfüllung Disproportionen und die Engpässe in anderen Produktionsstellen auslösen konnten.<sup>97</sup> Die

---

<sup>91</sup> Zákon è. 40/1964 Zb., Obèiansky zákonník v znení Zákona è. 47/1992 Zb., (Bürgergesetzbuch 40/1964 in der Fassung vom Gesetz 47/1992)

<sup>92</sup> Zákon è. 181/1995 Z. z. o pozemkových spoloèenstvách, (Gesetz 181/1995 über Bodenzusammenschlüsse)

<sup>93</sup> Vgl. die für ehemalige DDR gültigen Ausführungen von GUTMANN, 1993, S. 185-186

<sup>94</sup> Vgl. GUTMANN, 1993, S. 119

<sup>95</sup> §§ 20-21, 24 Zákona è. 111/1990 Zb. o štátnom podniku v znení neskorších predpisov (§ 20-21, 24 des Gesetzes 111/1990 über Staatsbetriebe in der Fassung späterer Novellen)

<sup>96</sup> Vgl. LEIPOLD, 1980, S. 227

<sup>97</sup> Vgl. LEIPOLD, 1980, S. 227-229

daraus resultierenden systemimmanenten Fehlprozesse äußerten sich in den „weichen“ Plänen, in verschwenderischem Umgang mit Produktionsfaktoren usw.

In der privatwirtschaftlichen Marktwirtschaft ist der Gewinn die angestrebte Zielgröße, die sich in einer Rendite des eingesetzten Eigen- und Fremdkapitals niederschlägt. Die bestehenden aber auch zukünftigen Kapitalgeber sind daher an der Gewinnerzielung oder an der Rentabilität des eingesetzten Kapitals interessiert. Die Arbeitnehmer sind an hohem Lohn Einkommen und an günstigen Arbeitsbedingungen interessiert. Dieser Konflikt ist jedes Jahr bei den Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern besonders sichtbar. Nach GUTMANN ist das Ziel des Betriebes in der sozialen Marktwirtschaft „die Erreichung einer angemessenen Rendite“, „die als Kompromiß des Gewinnverwendungskonflikts angesehen werden muß.“<sup>98</sup>

## 1.5 Staatsverwaltung

Die Verwaltung der zentralen Leitung in der Zentralverwaltungswirtschaft, die aufgrund des Hierarchieprinzips alle Planungs-, Verwaltungs- und Kontrollaufgaben von oben nach unten wahrnahm und die mit dem politischen System verflochten war, erwies sich als unfähig die wirtschaftlichen Tätigkeiten effizient zu erfüllen. Für die Planwirtschaften im Osten galt das Übergewicht der Bürokratie: „Die Zunahme im Umfang der Staatstätigkeit“ bedeutete eine „gleichzeitige Abnahme der staatlichen Autorität“.<sup>99</sup> „Der vorhandene Verwaltungsapparat tendierte zur Erhaltung oder Einführung von Rationierung und zentraler Planung“, weil dies in seinem Interesse (Machtausübung, Beschäftigung) war. Letztendlich führt dies „zur Entrechtung der Bürger“.<sup>100</sup>

Da EUCKEN den Staat in der sozialen Marktwirtschaft als „tragende Ordnungspotenz der Wettbewerbsordnung“ sieht, beschreibt er zwei Grundsätze, die die Staatsverwaltung in der Wettbewerbsordnung wahrnehmen muß und anschließend betont er die Notwendigkeit der „Konstanz der Wirtschaftspolitik“:<sup>101</sup>

- „Die Politik des Staates sollte darauf gerichtet sein, wirtschaftliche Machtgruppen aufzulösen oder ihre Funktionen zu begrenzen.“<sup>102</sup> Mit anderen Worten bedeutet dies, daß der Staat verteilungskampforientierte und Rent-seeking Aktivitäten bekämpfen sollte, die zu einer Erosion der Wettbewerbsordnung führen.

Die Bekämpfung von wirtschaftlichen Übermachtpositionen auf den Märkten ist vor allem eine Aufgabe des Kartellamtes und der Gesetzgebung über die Erhaltung des funktionsfähigen Wettbewerbes. EUCKEN bestreitet die Berufsstände als tragende Potenz der Wettbewerbsordnung, weil der Berufsstand durch eine „Zugehörigkeit zu einem Beruf“ das wirtschaftliche Interesse des Berufes vertritt und „die angeschlossenen Betriebe vor mühsamen Umstellungen und Verlusten schützt“. Monopolpreise für Rohholz sind im kurzfristigem Interesse der Branche des Berufsstandes. „Daß der Wettbewerb ihnen demgegenüber auf die Dauer stärker nützt, wird meist nicht gesehen“, weil die unmittelbaren Vorteile der Monopolstellung „direkt in die Augen springen“.<sup>103</sup>

---

<sup>98</sup> GUTMANN, 1993, S. 124

<sup>99</sup> EUCKEN, 1990, S. 327

<sup>100</sup> EUCKEN, 1990, S. 333

<sup>101</sup> Vgl. EUCKEN, 1990, S. 334-337, 285-289

<sup>102</sup> EUCKEN, 1990, S. 334

<sup>103</sup> Vgl. EUCKEN, 1990, S. 326

- „Die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates sollte auf die Gestaltung der Ordnungsformen der Wirtschaft gerichtet sein, nicht auf die Lenkung des Wirtschaftsprozesses.“<sup>104</sup> Dies findet heutzutage den Ausdruck im Vorrang der Ordnungs- vor der Prozeßpolitik. Die Ordnungspolitik schlägt sich auch in der Einrichtung des Meß-, Eich-, Normungs- und Qualitätskontrollwesens oder in der Markttransparenzpolitik nieder.
- In der Stetigkeit der Wirtschaftspolitik des Staates sieht EUCKEN eine wichtige Voraussetzung für die Neigung der Betriebe zum Investieren und als Vorbeugungsmaßnahme gegen Monopolbildung.<sup>105</sup>

## 2 Der Übergang zur Marktwirtschaft im Forstsektor

Die Transformation des Wirtschaftssystems bedeutet im Falle der Slowakei ein Übergang von der Zentralplanungswirtschaft zur privatwirtschaftlichen Marktwirtschaft. In der Verfassung der Slowakischen Republik heißt es: „Das Wirtschaftssystem der Slowakischen Republik basiert auf den Prinzipien der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft.“<sup>106</sup> In den „Grundsätzen der staatlichen Forstpolitik der Slowakischen Republik“ kann man dieses Ziel nicht finden. Das Hauptziel dieses Dokumentes ist „die Erhaltung des Waldes als Volkseigentum“.<sup>107</sup> Von den oben ausgeführten Merkmalen der Marktwirtschaft befindet sich in diesem von der Regierung bewilligten Dokument nur die Wiederherstellung der Gleichberechtigung aller Eigentumsformen.<sup>108</sup> Die wirtschaftliche Funktion des Waldes soll nur im Interesse der Holzindustrie gefördert werden.<sup>109</sup> Die übrigen Grundsätze aus der Sicht der Wirtschaftsordnung beziehen sich vor allem auf die Hervorhebung der Besonderheiten der forstlichen Produktion und die Vermeidung der Unvollkommenheiten des Marktes (die Bekämpfung der neuartigen Waldschäden, die umfassende Förderung der Existenzsicherung und der Multifunktionalität des Waldes, staatliche Aufsicht über die Wälder).<sup>110</sup> Ein weiterer Grund der Ausarbeitung von Grundsätzen der staatlichen Forstpolitik war auch der Absatz der slowakischen Verfassung über die Grundrechte und Freiheiten, die das Recht auf den Schutz der Umwelt beinhaltet.<sup>111</sup>

Im Systemwechsel nach 1989 wurden die wirtschaftliche und politische Transformation synchron betrieben. Der normative Ansatz der Ordnungstheorie<sup>112</sup> sowie die dualistische Systemtheorie konzipieren einen linearen Übergang zur Marktwirtschaft. Dieses Konzept muß durch die politischen Theorien ergänzt werden. Durch die politische Steuerung der Transformation des Wirtschaftssystems wurden in den Volkswirtschaften im Übergang

<sup>104</sup> EUCKEN, 1990, S. 336

<sup>105</sup> Vgl. EUCKEN, 1990, S. 285-289

<sup>106</sup> Èl. 55, ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, (Art. 55 Abs. 1 der Verfassung der Slowakischen Republik)

<sup>107</sup> Zásada 1 Zásad štátnej lesníckej politiky na Slovensku v prílohe 1 k uzneseniu vlády SR è. 9/1993 Zb., (Grundsatz 1 der Grundsätze der staatlichen Forstpolitik der Slowakischen Republik in der Anlage 1 zur Regierungserklärung 9/1993)

<sup>108</sup> Zásada 4 Zásad štátnej lesníckej politiky na Slovensku v prílohe 1 k uzneseniu vlády SR è. 9/1993 Zb., (Grundsatz 4 der Grundsätze der staatlichen Forstpolitik der Slowakischen Republik in der Anlage 1 zur Regierungserklärung 9/1993)

<sup>109</sup> Zásada 3 Zásad štátnej lesníckej politiky na Slovensku v prílohe 1 k uzneseniu vlády SR è. 9/1993 Zb., (Grundsatz 3 der Grundsätze der staatlichen Forstpolitik der Slowakischen Republik in der Anlage 1 zur Regierungserklärung 9/1993)

<sup>110</sup> Zásady 2, 3, 6, 7, 8 Zásad štátnej lesníckej politiky na Slovensku v prílohe 1 k uzneseniu vlády SR è. 9/1993 Zb., (Grundsätze 2, 3, 6, 7, 8 der Grundsätze der staatlichen Forstpolitik der Slowakischen Republik in der Anlage 1 zur Regierungserklärung 9/1993)

<sup>111</sup> Vgl. BELÁÈEK, 1993a, S. 3, Es ist auch bei BEYME, 1994, S. 269 zu finden.

<sup>112</sup> Die Ordnungstheorie der Freiburger Schule ist die Komplementaritätsthese der Transformation im Bereich der Wirtschaft und der Politik sehr nah. Vgl. SCHWARZ, G.: Marktwirtschaftliche Reform und Demokratie, in: ORDO Bd. 43, Gustav Fischer, Stuttgart, Jena, New York 1992, S. 65-67



verschiedene Mischformen entwickelt, die man anhand der reinen Wirtschaftstheorie nicht erklären kann.<sup>113</sup>

Hinsichtlich der im Sozialismus entstandenen und verfestigten Gruppeninteressen, bedeutet die Wirtschaftstransformation nichts anderes, als daß den einzelnen Interessengruppen ihre Privilegien entzogen werden und die Steuerung dem Markt überantwortet wird. Dadurch droht, daß die Interessenauseinandersetzungen die Wirtschaftstransformation erheblich behindern können. Die Neue Politische Ökonomie kann zur Erklärung der wirtschaftlichen Transformation einen wesentlichen Beitrag leisten, weil sie sie als polit-ökonomischen Prozeß versteht und rekonstruiert. Damit werden auch Steuerungsmöglichkeiten eröffnet.<sup>114</sup> Aufgrund der Analyse der Interessen der einzelnen Gruppen können solche Strategien entwickelt werden, die Gruppeninteressen erkennen und umsteuern.

Diese Prozesse lassen sich durch die akteursorientierten Theorien in der Politikwissenschaft, abbilden<sup>115</sup>, die vornehmlich die Meso-Ebene erfassen<sup>116</sup>. Das Mehrebenen-Modell der Politikfeldanalyse kann einen wesentlichen Beitrag in der Forschung der Wirtschaftstransformation leisten. Es ermöglicht auch der forstpolitischen Forschung die politischen Prozesse in der Wirtschaftstransformation zu analysieren und anschließend eine beratende Aufgabe zu erfüllen. Die Schriftenreihe „EUROPAFORUM FORSTVERWALTUNG“<sup>117</sup> orientiert sich theoretisch an der Politikfeldanalyse und bietet Ansatzpunkte für Strategien zur Transformation des Wirtschaftssystems im Forstsektor an.

Die Slowakische Republik strebt, wie schon oben erwähnt, eine ökologische und soziale Marktwirtschaft an.<sup>118</sup> Aus den oben ausgeführten Programmen des Wirtschaftssystems ergibt sich der Maßstab für eine Transformation der Wirtschaftsordnung, der auch für den Übergang zur Marktwirtschaft im Forstsektor relevant ist. Dies ist in Übersicht 2 dargestellt.

---

<sup>113</sup> Vgl. BEYME, 1994, S. 80-84

<sup>114</sup> Vgl. APOLTE, TH.: Politische Ökonomie der Systemtransformation, Duisburger Volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 15, Steuer und Wirtschaftsverlag, Hamburg 1992, S. 3-5; BEYME, 1994, S. 82; WAGENER, H.-J.: Zur politischen Ökonomie der Transformation, in: LUDWIG-ERHARD-STIFTUNG e.V. BONN: Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft: Marktwirtschaft als Aufgabe, Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt, Bd. 3, Gustav Fischer, Stuttgart, Jena 1994, S. 643-656, KLOTEN, 1991, S. 16-19

<sup>115</sup> Vgl. BEYME, 1994, S. 41-43

<sup>116</sup> Vgl. BEYME VON, K.: Theorie der Politik im Zeitalter der Transformation, in: BEYME VON, K., OFFE, K. (Hg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26, Westdeutscher Verlag 1995, S. 25

<sup>117</sup> Bisherige Berichte zum Europaforum Forstverwaltung: KROTT, M., ILLYES, B., Sopron 1991; KROTT, M., MATEJICEK, J., Prag 1992; KROTT, M., SMYKALA, J., Warschau 1993; KROTT, M., TUTKA, J. Zvolen 1994; KROTT, M., RIEDEL, A., Dresden 1995; KROTT, M., MAROSI, Gy., GOYLA, J., Matrafüred 1996; KROTT, M., BLOETZER, G., Riederalp 1997; KROTT, M., KERMAVNAR, A., MATUJAŠIČ, D., Novo Mesto, 1998

<sup>118</sup> Èl. 55, ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, (Art. 55, Abs. 1 der Verfassung der Slowakischen Republik)

<b>Kriterium</b>		<b>Zentralverwaltungs- wirtschaft</b>	➔	<b>Privatwirtschaftliche Marktwirtschaft</b>
<b>Planungsformen</b>		Zentral	➔	Dezentral (vor dem Hintergrund wirtschaftspolitisch gesetzter Daten)
<b>Eigentumsformen</b>		Dominierend Staatseigentum und kollektives Gruppeneigentum	➔	Dominierend Privateigentum
<b>Preisbildungs- Markformen</b> und		Dominierend staatliche Preisfestsetzung	➔	Dominierend Marktpreisbildung; Polypol, Oligopol, Monopol
<b>Unternehmensfor- men (Betriebsformen)</b>	<b>Rechtsformen</b>	Dominierend Staatsbetriebe und sozialistische Genossenschaften (staatlich bestimmt)	➔	Einzelunternehmen, Personengesellschaften, Genossenschaften, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts u a. (weitgehend frei wählbar)
	<b>Formen der Willensbildung</b>	Dominierend Alleinbestimmung durch Träger der sachlichen Produktionsfaktoren (Staat)	➔	Dominierend Alleinbestimmung durch Träger der sachlichen Produktionsfaktoren und Mitbestimmung
	<b>Formen der Zielsetzung</b>	Prämienerzielung durch Planerfüllung	➔	Gewinnerzielung
<b>Verwaltungsformen</b>		Verwaltung der zentralen Leitung	➔	Verwaltung der marktwirtschaftlichen Prägung

## Übersicht 2: Transformation der Wirtschaftsordnung im Forstsektor<sup>119</sup>

Nach dem in der Übersicht 2 dargestellten Maßstab soll diskutiert werden, wie der Übergangsprozeß zur Marktwirtschaft in der slowakischen Forstwirtschaft in einzelnen Teilordnungen der Wirtschaftsordnung (Forstplanung, Eigentumsformen, Preisbildung und Marktordnung, Unternehmensformen und Staatsverwaltung) von 1989 bis 1999 vorankam.

### 2.1 Forstplanung

Im Grundsatz 4 der staatlichen Grundsätze der Forstpolitik der Slowakischen Republik ist zu finden, daß alle Wälder mittels der Forsteinrichtung „nachhaltig, sorgfältig, fachgerecht und plangemäß“ zu bewirtschaften sind.<sup>120</sup> Die Forsteinrichtung soll laut der „Strategie und Konzeption...“ ein Garant der ausgewogenen, multifunktionalen und ökologischen

<sup>119</sup> Vgl. EUCKEN, 1990, S. 254-291, LEIPOLD, 1989, S. 61, GUTMANN, 1993, S. 72; THIEME, 1988, S. 11

<sup>120</sup> Zásada 4 Zásad štátnej lesníckej politiky na Slovensku v prílohe 1 k uzneseniu vlády SR è. 9/1993 Zb., (Grundsatz 4 der Grundsätze der staatlichen Forstpolitik der Slowakischen Republik in der Anlage 1 zur Regierungserklärung 9/1993)

Waldbewirtschaftung mit einem Akzent auf den Sozialfunktionen des Waldes und in der Verbindung zur Umwelt sein. Für diese Aufgabe soll die Planungsinstitution von kurzfristigen am Gewinn orientierten Interessen der Waldbesitzer unabhängig sein. Daher ist für jeden Waldbesitzer die Ausarbeitung von Forsteinrichtungswerken durch die Forsteinrichtungsanstalt vom Staat garantiert und vorgeschrieben. Die Forsteinrichtungsanstalt wurde beauftragt, das Forstliche Informationszentrum, das Monitoringssystem des Gesundheitszustandes der Wälder aufzubauen und die Aufgaben der Kartierung und der Fotogrammetrie zu übernehmen. Die „Strategie und Konzeption...“ schließt die Tätigkeit der privaten Planungsbüros nicht aus, stellt sie aber unter die Aufsicht der Forsteinrichtungsanstalt.<sup>121</sup>

Die Novelle des Gesetzes über die Bewirtschaftung der Wälder und die forstliche Staatsverwaltung<sup>122</sup> und des Erlasses über Forsteinrichtung<sup>123</sup> brachte fast keine Änderungen in den forstlichen Planungsvorschriften, die eine Förderung der Marktwirtschaft bewirken würden. Das Gebot der Planung für alle Eigentumsformen blieb bestehen. Es wurde nur eine neue Planungseinheit eingeführt, die Eigentums- und Nutzungsrechte berücksichtigt.<sup>124</sup>

Mit der Erstellung aller Pläne wurde vorrangig die Forsteinrichtungsanstalt beauftragt. Das Gesetz läßt grundsätzlich zu, daß nach einer Bewilligung von der Forstbehörde auch private Planungsbüros die forstlichen Pläne aller Art erstellen können.<sup>125</sup> Diese Regelung ist als marktwirtschaftsfördernd zu beurteilen, weil sie eine marktwirtschaftliche Gestaltung des Planungssektors erlaubt, und den Waldeigentümern die Entscheidungsfreiheit bei der Auswahl des Planungsbüros einräumt.

Die Rückkehr zu privaten Planungsbüros, wie vor dem Jahr 1952, kommt nur sehr langsam voran, weil man nicht an diese Zeit anknüpfen kann. Im Jahr 1998 arbeiteten 3 private Planungsbüros<sup>126</sup> und nach dem letzten Stand kam es zu ihrer Vereinigung, so daß zur Zeit nur noch ein privates Planungsbüro tätig ist. Der Einstieg der privaten Forsteinrichtungsbüros in den Planungsmarkt ist durch hohe Anfangskapitalkosten hauptsächlich bei der Kartierung und durch das Monopolverhalten der Forsteinrichtungsanstalt erschwert. Hier wurde eine gradualistische Transformation gewählt. Die Forstbehörde bereitet nur zögerlich die Bedingungen für eine Liberalisierung vor<sup>127</sup>. Von einer Unterstützung dieses Prozesses kann kaum die Rede sein, auch wenn teilweise erste Schritte getan wurden. In der Forschungsanstalt Zvolen wurde das forstliche Informationszentrum von den Forsteinrichtungsbereichen finanziell abgekoppelt. Die Finanzierung von Forsteinrichtungsbüros aller Eigentumsformen wird dadurch erschwert, daß die Forsteinrichtungsanstalt eine Anstalt des öffentlichen Rechts ist. Sie ist direkt an das Staatsbudget gebunden. Umschichtungen zugunsten der privaten Büros sind zur Zeit aus

<sup>121</sup> BELÁĀEK, 1993b, S.19-20

<sup>122</sup> Zákon è. 15/1994 Z. z. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva (Gesetz 15/1994 über die Bewirtschaftung der Wälder und die forstliche Staatsverwaltung)

<sup>123</sup> Vyhláška Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky è. 5/1995 Z. z. o hospodárskej úprave lesov (Erlaß 5/1995 des Ministeriums für Bodenkultur der Slowakischen Republik über die Forsteinrichtung)

<sup>124</sup> § 3 Zákona è. 15/1994 Z. z. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva (§ 3 des Gesetzes 15/1994 über die Bewirtschaftung der Wälder und die forstliche Staatsverwaltung)

<sup>125</sup> § 3 Zákona è. 15/1994 Z. z. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva (§ 3 des Gesetzes 15/1994 über die Bewirtschaftung der Wälder und die forstliche Staatsverwaltung), § 13 Vyhlášky Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky è. 5/1995 Z. z. o hospodárskej úprave lesov ( § 13 des Erlasses 5/1995 des Ministeriums für Bodenkultur der Slowakischen Republik über die Forsteinrichtung)

<sup>126</sup> Vgl. ELIÁŠ, V.: Lesnícke mapovanie v súkromnej taxácii, (Die forstliche Kartierung in der privaten Taxation), in: Aktuálne problémy lesníckeho mapovania, Technická univerzita, Zvolen 1989, S. 145-148

<sup>127</sup> Vgl. EBERGÉNYI, A.: Vyhovovanie LHP fyzickými a právnickými osobami, (Erstellung des Forsteinrichtungsplanes durch Planungsbüros des privaten und öffentlichen Rechts), in: Hospodárska úprava lesov a trvalé obhospodarovanie lesov, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 3-7

rechtlichen Gründen nicht möglich. Zur Förderung der Privatwirtschaft in diesem Bereich wäre ein Mechanismus notwendig, der eine Vergabe der staatlichen Aufträge mit gleichen Chancen für private Planer.

Das Planungssystem in der Forstwirtschaft kann man in zwei Bereiche untergliedern. Rahmenplanung und Detailplanung. Die Rahmenplanung geht von der Komplexität der Waldfunktionen aus, die Eigentums- und Nutzungsverhältnisse werden nicht berücksichtigt.<sup>128</sup> Das Ergebnis der Rahmenplanung sind u. a. die Bewirtschaftungsmodelle, die folgende Parameter enthalten:

- Grundentscheidungen: Bewirtschaftungsgruppe (Schutz-, Sonder- und Wirtschaftswälder), Betriebsart (Hoch-, Mittel- und Niederwald), Grundform des Waldaufbaus (Kahlschlags-, Schirmschlag- und Plenterwald), Umtriebszeit, Nutzungszeitraum, Zeitraum bis zur gesicherten Verjüngung, Pfl egeturnus,
- Ziele der Bewirtschaftung: Zielbaumartenmischung, Zielproduktion, Zielstruktur und potentieller Grad der ökologischen Stabilität,
- Grundsätze der Bewirtschaftung: Grundsätze von Bestandspflege, Nutzung, Neugründung, Waldeinteilung, Bestandsfestigkeit und funktionale Anforderungen.<sup>129</sup>

Diese Parameter der Bewirtschaftungsmodelle sind bei der Detailplanung für jedes Planungsbüro verbindlich und bilden die Grundlage für die 10-jährige Detailplanung.<sup>130</sup>

Der Waldbesitzer (Waldnutzer) beteiligt sich an allen Verwaltungs- und Planungsvorgängen der Detailplanung. Der Waldeigentümer und das Planungsbüro legen der Forstbehörde einen gemeinsam ausgearbeiteten vorläufigen Bericht vor, der alle aus der Rahmenplanung resultierenden geographischen, ökologischen, forsttechnischen, zeitlichen, ökonomischen und rechtlichen Informationen zum Planungsvorhaben beinhaltet.

Die Forstbehörde beruft eine Kommission ein, die aus allen Institutionen (Planungsbüro, Waldeigentümer, Forstbehörde, andere Behörden usw.) besteht, deren Kompetenzen berührt werden. Diese Kommission stellt die verbindlichen Grundsätze im Einleitungsprotokoll zur Ausarbeitung des Planes fest.<sup>131</sup> Die endgültige Entscheidung liegt bei der Forstbehörde. Als Förderung der Handlungsfreiheit der Waldeigentümer in den Planungsvorschriften kann die Lockerung der Holzeinschlagsplanung angesehen werden. Der Waldeigentümer hat die Möglichkeit, im Einleitungsprotokoll zum 10-jährigen Plan die Bestimmung der Kennzahl für die Festsetzung der Holzeinschlagsobergrenze zu beeinflussen. Diese Festsetzung liegt jedoch letztlich in der Entscheidungskompetenz der Forstbehörde.<sup>132</sup>

Das Forsteinrichtungsbüro arbeitet den 10-jährigen Plan aus, der die gesetzlich bestimmten Parameter für einzelne Abteilungen enthalten muß:

- Pflichtparameter: Betriebsform, Obergrenze des Endnutzungseinschlags, Obergrenze des Pflegeeinschlags in Abteilungen im Alter über 50 Jahren, Untergrenze des Durchforstungsvolumens in Abteilungen im Alter unter 50 Jahren, Jungbestandspflege- und Durchforstungsfläche, Baumartenmischung,

<sup>128</sup> LESOPROJEKT ZVOLEN: Pracovné postupy hospodárskej úpravy lesov, (Arbeitsvorgehensweise der Forsteinrichtung), 1995, S. 30

<sup>129</sup> § 11 Vyhlášky Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky è. 5/1995 Z. z. o hospodárskej úprave lesov (§ 11 des Erlasses 5/1995 des Ministeriums für Bodenwirtschaft der Slowakischen Republik über die Forsteinrichtung)

<sup>130</sup> LESOPROJEKT ZVOLEN, 1995, S. 32

<sup>131</sup> LESOPROJEKT ZVOLEN, 1995, S. 111 - 114

<sup>132</sup> § 10 Vyhlášky Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky è. 5/1995 Z. z. o hospodárskej úprave lesov (§ 10 des Erlasses 5/1995 des Ministeriums für Bodenwirtschaft der Slowakischen Republik über die Forsteinrichtung)

- Richtparameter: Betriebsart, Hiebsplatzierung und Hiebsrichtung, Vorgehensweise bei Überführung und Umwandlung, Standortverbesserung,
- Zusätzliche Parameter: Ökologische, ökonomische und technische Bedingungen der Bewirtschaftung von Wäldern.<sup>133</sup>

Die Kommission kommt nach der Ausarbeitung des 10-jährigen Planes noch einmal zusammen. Im Abschlußprotokoll werden die Vorgehensweise bei den Planungsarbeiten und die Beachtung der verbindlichen Grundsätze überprüft und, soweit notwendig, korrigiert und ergänzt. Die Entscheidungskompetenz der Zulassung des Planes und dann die anschließende Kontrollkompetenz liegt bei der Forstbehörde.<sup>134</sup>

Eine zusätzliche Einschränkung der Planungsfreiheit der Waldeigentümer ist auch das gesetzliche Gebot, einen staatlich anerkannten „Fachforstwart“ anzustellen, der am Planungs- und Kontrollprozeß beteiligt werden muß.<sup>135</sup> Der Fachforstwart übernimmt, neben hoheitlichen Kontrollaufgaben, die im Gemeinwohlinteresse im Forstgesetz verankert sind, auch die, aus der marktwirtschaftlichen Sicht unzulässige, Kompetenzen in der Planung. Er hat in Bezug auf Planungsvorschriften die Möglichkeit, sie ohne Beantragung bei der Forstbehörde zu ändern, aber nur im Falle der Wahl der ökologisch besseren Maßnahme, der Erhöhung der vorgeschriebenen Fläche für Jungbestandspflege und Durchforstung, der technischen Bedingungen des Hiebsatzes und der Änderung des Holzeinschlagsvolumens im Falle einer außerordentlichen Nutzung (z. B. Bau einer Autobahn) sowie einer Katastrophe in hiebsunreifen Beständen<sup>136</sup>. Von vierundzwanzig möglichen Änderungen liegen acht in der Kompetenz des „Fachforstwartes“. Die Kontrolle des Planes ist also nochmals gesichert. Der „Fachforstwart“ kann somit als die vierte Stufe der Forstbehörde angesehen werden. Hier besteht eine wesentliche Einflußnahme des Staates auf die privatwirtschaftlichen Aktivitäten.

Der oben ausgeführte Planungsprozeß in der Forstwirtschaft weist bei dem entscheidenden Produktionsfaktor „Wald“ viele Merkmale der zentralen Planung auf. Das Hierarchieprinzip der Planung blieb aufgrund der Entscheidungskompetenzen der Forstbehörde und der in der Realität bestehenden Ausführungskompetenzen der Forsteinrichtungsanstalt erhalten. Die naturale Planung basiert zwar nicht auf den Bedarfs- und Produktionsbilanzen, die mit anderen Wirtschaftssektoren abgestimmt würden, aber die Prinzipien der Nachhaltigkeit und der Multifunktionalität des Waldes sind die Bestimmungsfaktoren der quasi zentralen Planung im Forstsektor. Der Ermessensspielraum des Waldeigentümers begrenzt sich auf die zeitliche Bestimmung einzelner forstlicher Maßnahmen im dezentralen Forsteinrichtungszeitraum. Die naturale Planung wird als Priorität angesehen, aber nach KOLENKA besteht in der 10-jährigen Zeitspanne noch ein großer Ermessensspielraum für die ökonomische Planung der Waldbesitzer. KOLENKA schlug ein Entscheidungsmodell vor, das den finanziellen Effekt in der Erfüllung des Forsteinrichtungsplanes maximiert.<sup>137</sup> Dies wäre aber nur unter der Berücksichtigung der Marktlage möglich und ist von der Größe des Forstbetriebes abhängig.

<sup>133</sup> § 2 Zákona č. 15/1994 Z. z. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva (§ 2 des Gesetzes 15/1994 über die Bewirtschaftung der Wälder und die forstliche Staatsverwaltung),

<sup>134</sup> LESOPROJEKT ZVOLEN, 1995, S. 114 - 115

<sup>135</sup> § 14a Zákona č. 15/1994 Z. z. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva (§ 14a des Gesetzes 15/1994 über die Bewirtschaftung der Wälder und die forstliche Staatsverwaltung)

<sup>136</sup> Príloha 1 Opatrenia Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej Republiky 4762/1995-225/720, ktorým sa upravuje postup pri zmenách a úpravách predpisov lesných hospodárskych plánov a pri povoľovaní výnimiek z § 8 ods. 3 zákona č. 100/1977 Zb. v znení neskorších predpisov, (Anlage 1 der Richtlinien des Ministeriums für Bodenkultur der Slowakischen Republik, mit denen sich das Verfahren bei der Änderung von Vorschriften im Forsteinrichtungsplan und bei der Bewilligung von Ausnahmen nach § 8 Abs. 3 des Gesetzes 100/1977 in der Fassung späterer Novellen regelt)

<sup>137</sup> Vgl. KOLENKA, I.: Ekonomické decenálne plánovanie v lesnom užívateľskom celku, (Ökonomische dezentrale Planung im Forstbetrieb), in: Vedecké práce lesníckeho výskumného ústavu, Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1996, S. 393-398

Aus marktwirtschaftlicher Sicht muß die Planung beim Forstbetrieb angesiedelt werden. Bei den Forstbetrieben gibt es aber einerseits im Bereich der ökonomischen Planung die Beharrungstendenzen für die Planungsmethoden der Zentralverwaltungswirtschaft, andererseits wird eine strategische ökonomische Planung als überflüssig angesehen. Die zentralen Planungsmethoden werden durch die strengen Planungsvorschriften in der naturalen Planung unterstützt. Die strategische ökonomische Planung wird vernachlässigt, da man sich auf die Steuerung durch die „unsichtbare Hand“ des Marktes verläßt oder über solche Kenntnisse überhaupt nicht verfügt. Der kurzfristige Gewinn ohne Rücksicht auf die langfristige Prosperität des Forstbetriebes stellt keine „ökonomisch vernünftige“ Alternative dar.<sup>138</sup> KOLENKA plädiert für die ökonomische 10-jährige Planung in den Staatsforsten als neue Aufgabe des Forsteinrichtungsplanes, die dem Forstbetrieb die wirtschaftlichen Daten vermittelt. Zusätzlich soll damit die Möglichkeit der Finanzierung anderer Wirtschaftsbereiche des Forstbetriebes durch Kredite eröffnet werden.<sup>139</sup>

Die Forstbehörde fürchtet, daß das Hauptinteresse der Waldbesitzern der kurzfristige finanzielle Erfolg ist. Als Beweis werden dafür Beispiele aus der Nordslowakei angeführt, wo es zur Übernutzung von Wäldern kam, und es auch viele Fälle vom Diebstahl gab. Dies könnte zur Exploitation des Waldes und zur Verschlechterung des Waldzustandes sowie anschließend zur Erhöhung des Anspruches auf staatliche finanzielle Hilfe führen. Die Planungspflicht scheint der Forstbehörde in der Übergangsphase zur Stabilisierung erforderlich zu sein, bis sich eine marktwirtschaftliche Situation hinsichtlich des Reprivatisierungsprozesses entwickelt, und die für eine Marktwirtschaft erforderlichen Institutionen entstanden sind<sup>140</sup>. Die mangelnden ökonomischen Kenntnisse der Waldbesitzer sind eine weitere Begründung für die Einführung von staatlich kontrollierter ökonomischer Planung in der Übergangsphase. Wenn die ökonomische strategische Planung von privaten Planungsbüros als ein zusätzlicher Dienst angeboten wird, würde dies zur Stabilisierung des privaten Sektors beitragen.

Durch die Novelle des Gesetzes wurde die Erstellung der Forstinventur auf der Datengrundlage der einzelnen Forsteinrichtungspläne nicht aufgehoben.<sup>141</sup> In marktwirtschaftlichen Systemen senken solche dem Staat zur Verfügung stehenden Detailinformationen den freien Spielraum, die wirtschaftliche Motivation und das Vertrauen der Waldeigentümer gegenüber dem Staat. Zulässig wäre eine indikative Wirtschaftsplanung als Hilfe für die einzelwirtschaftlichen Entscheidungen.<sup>142</sup> Mit dem marktwirtschaftlichen System wäre vereinbar, ein Stichprobenetz zu verwirklichen, um die entsprechenden Daten über den Zustand und die Entwicklung des Waldes zu gewinnen<sup>143</sup>, ohne die Vertraulichkeit privater Betriebsführung zu verletzen.

Als Ergebnis der beschriebenen Gestaltung der Planung entstand ein Mischsystem. Mit dem Fortschreiten der Reform in anderen Teilordnungen ist zu vermuten, daß es als Folge zu einer nach ordnungspolitischen Kriterien beurteilten Fehlallokation durch „inadäquate institutionellen Bedingungen“ kommen kann.<sup>144</sup> Die Planung ist in der Übergangsphase das wichtigste Instrument der Forstbehörde auch im Zusammenhang mit dem drohenden

<sup>138</sup> Vgl. KOLENKA, 1996, S. 393

<sup>139</sup> Vgl. KOLENKA, I.: Hodnotenie ekonomických efektov plánu hospodárskych opatrení, (Eine Beurteilung der ökonomischen Effekte vom Forsteinrichtungsplan), in: Hospodárska úprava lesov a trvalé obhospodarovanie lesov, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 97-101

<sup>140</sup> Ähnlich bei BEYME, 1994, S. 222

<sup>141</sup> § 4 Zákona č. 15/1994 Z. z. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva (§ 4 des Gesetz 15/1994 über die Bewirtschaftung der Wälder und die forstliche Staatsverwaltung)

<sup>142</sup> Vgl. PETERS, H.-R.: Die Problematik indikativer Wirtschaftsplanung, WISU 4/1980, S. 183-189

<sup>143</sup> Vgl. ILLYES, B., NIEBLEIN, E.: Neue Forstpolitik in Ungarn auf marktwirtschaftlicher Grundlage, Sopron 1997, S. 252,

<sup>144</sup> APOLTE, 1992, S. 24-27

Kompetenzenverlust. Die Legitimierung, um das gegenwärtige Planungssystem zu erhalten, findet die Forstbehörde in dem Argument der drohenden Übernutzung der Wälder. Das noch instabile System der marktwirtschaftlichen Steuerung gibt ihr Legitimation, um zentral zu planen. Die Machtposition der Forstbehörde erlaubt es ihr, die starke Position in der Planung zu bewahren, da die Gegengewichte fehlen.<sup>145</sup> Darüber hinaus fällt es der Forstbehörde sehr schwer, die Errungenschaften der sozialistischen Forstplanung, die ein hohes wissenschaftliches und technisches Niveau erreichte, aufzugeben.

Die Lockerung der Planungspflicht und der Rückzug aus den behördlichen Planungskompetenzen wären erforderlich, um den Übergang zur Marktwirtschaft zu gewährleisten. Das staatliche Angebot der dezennalen Pläne für private Waldbesitzer und staatliche Forstbetriebe ist aus der ordnungspolitischen Sicht grundsätzlich nicht abzulehnen. Die Pläne dürfen aber keinen verbindlichen Charakter haben. Es bietet sich auch die Möglichkeit an, den Planungssektor durch eine umfassende Förderung der privaten Planungsbüros marktwirtschaftlich zu gestalten.

## 2.2 Eigentumsformen

Nach der Wende im Jahre 1990 wurden in der ehemaligen Tschechoslowakei verfassungsrechtlich alle Eigentumsarten gleichberechtigt. Auch die Verfassung der wiedergegründeten Slowakischen Republik gewährleistet die Eigentums- und Erbrechte.<sup>146</sup> Im Laufe der Wirtschaftsreform wurden dem privaten Eigentum viele Begünstigungen eingeräumt, um die innovative ökonomische Durchsetzungskraft des Privatbesitzes nutzen zu können. Gleichzeitig wurden auch Vertragsfreiheit und Haftungspflicht in der Verfassung<sup>147</sup> sowie im Bürgerlichen und im Handelsgesetzbuch<sup>148</sup> fixiert.

Im Grundsatz 4 der staatlichen Grundsätze der Forstpolitik der Slowakischen Republik wird ebenfalls die Gleichberechtigung aller Waldeigentumsarten gewährleistet. Im gleichen Grundsatz steht, daß alle „Eigentümer verpflichtet sind, die Wälder nachhaltig, sorgfältig, fachgerecht und plangemäß zu bewirtschaften und im Interesse der Gesellschaft nach den Forst- und Landschaftspflegegrundsätze zu schützen. Das Mittel zur Erfüllung dieser Ziele ist hauptsächlich die Forsteinrichtung.“<sup>149</sup>

Die Wiederherstellung der Nutzungs- und Eigentumsrechte am Wald wurde durch die Restitutions- und Privatisierungsgesetze<sup>150</sup> und ihre zahlreichen Novellen geregelt. Von der

---

<sup>145</sup> Vgl. APOLTE, 1992, S. 49-55

<sup>146</sup> Èl. 20, ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, (Art. 20 Abs. 1 der Verfassung der Slowakischen Republik)

<sup>147</sup> Èl. 20, ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, (Art. 20 Abs. 3 der Verfassung der Slowakischen Republik)

<sup>148</sup> Zákon è. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov, (Handelsgesetzbuch 513/1991 in der Fassung späterer Novellen), Zákon è. 40/1964 Zb. Obèiansky zákonník v znení neskorších predpisov, (Bürgerliches Gesetzbuch 40/1964 in der Fassung späterer Novellen)

<sup>149</sup> Zásada 4 Zásad štátnej lešnickej politiky na Slovensku v prílohe 1 k uzneseniu vlády SR è. 9/1993 Zb., (Grundsatz 4 der staatlichen Grundsätzen der Forstpolitik der Slowakischen Republik in der Anlage 1 zur Regierungserklärung 9/1993)

<sup>150</sup> Zákon è. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov (Gesetz 229/1991 über Wiederherstellung der Nutzungs- und Eigentumsrechte an Boden und anderen landwirtschaftlichem Eigentum in Fassung späterer Novellen)

Zákon è. 306/1992 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločnostiach v znení neskorších predpisov (306/1992 über die Regelung des Katasters, des Katasteramtes, des Katasterfonds und Bodenzusammenschlüsse in der Fassung späterer Novellen)

Zákon è. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších predpisov (Gesetz 92/1991 über die Bedingungen der Übergabe des Staatseigentums auf andere Personen in der Fassung späterer Novellen)

Gesamtfläche von 1 919 911 Hektar<sup>151</sup> sollten zum 31. 12. 1998 nach den eingereichten Anträgen auf einer Fläche von 950 420 Hektar (49,5 %) die privaten Nutzungs- und Eigentumsrechte wiederhergestellt werden.

Jahr (Stand jeweils zum 31. 12.)	Wälder von unbekannten Wald- eigentümern	Staatliche Wälder	Privat- wälder	Boden- zusammen- schlüsse	Kirchen- wälder	Genossen- schaften	Kommunal- und Gemeinde- wälder	Summe
1992	69 243	883 412	315 435	427 748	55 986	8 345	165 606	1 925 781
1993	86 822	814 026	316 236	456 288	60 397	5 909	188 639	1 928 318
1994	88 483	807 316	304 874	475 827	59 308	3 170	186 872	1 925 850
1995	67 585	813 500	310 500	481 647	61 502	3 083	185 693	1 923 510
1996	60 516	816 552	310 460	487 081	62 238	3 130	183 752	1 923 719
1997	72 556	814 076	292 580	489 156	63 699	3 365	184 478	1 919 911

**Tabelle 1: Verlauf der Reprivatisierung<sup>152</sup>**

Im Jahre 1992 wurden hauptsächlich die ehemaligen Urbarial- und Kompossessoratswälder<sup>153</sup> reprivatisiert, im Jahre 1993 die Kommunal- und Gemeindewälder und im Jahre 1994 die Kirchenwälder reprivatisiert. Das reprivatisierte Kleinprivateigentum stellt zum 31.12.1998 nur einen Bruchteil der reprivatisierten Waldfläche (109 323 Hektar) dar, der aber in 36 171 Wirtschaftseinheiten aufgesplittert ist. Die Reprivatisierung dieser Eigentumsarten wurde noch nicht ganz abgeschlossen und zum 31.12.1998 betrug die zurückgegebene Fläche 779 926 Hektar, was ca. 82 % der zu reprivatisierenden Waldfläche in der Slowakei darstellt. Zum 31. 12. 1998 blieb noch 170 494 Hektar überwiegend an kleine Waldeigentümern zurückzugeben. Es sollten noch 44 028 Gesuche erledigt werden.<sup>154</sup> Um den Reprivatisierungsprozeß zu beschleunigen, wurde im Jahre 1995 durch eine Novelle des Gesetzes 229/1991 die Rückgabe des Waldeigentums an die Bildung eines forstlichen Zusammenschlusses gekoppelt.<sup>155</sup> Der Verlauf der Reprivatisierung ist in Tabelle 1 dargestellt:

TUTKA stellt fest, daß die Kommunal- und Gemeindebetriebe sich nach der Überwindung der ökonomischen Anfangsprobleme den marktwirtschaftlichen Prinzipien anpassen und ihre wirtschaftlichen Ergebnisse in Abhängigkeit von der Betriebsgröße im Vergleich zu staatlichen Forstbetrieben in der Regel besser ausfallen.<sup>156</sup> Ähnlich verlief auch die Entwicklung bei den Kirchenwäldern.<sup>157</sup>

<sup>151</sup> KONÓPKA, J., u. a.: Analýza vývoja a súčasného stavu lesného hospodárstva Slovenskej republiky, (Die Analyse der Entwicklung und des gegenwärtigen Zustandes in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik), Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1999, S. 25

<sup>152</sup> KONÓPKA, u. a., 1999, Anlage (Tabelle 1)

<sup>153</sup> Zu diesen historischen Formen des nichtstaatlichen Eigentums KORIMOVA, G., SCHENK J.: Znovuobnovujeme lesné spoločnosti, ( Wir erneuern die forstliche Zusammenschlüsse wieder), Technická univerzita, Zvolen 1992, S. 144 oder HATIAŘ, S.: Die Strukturierung des slowakischen nichtstaatlichen Forstsektor und die staatliche Forstpolitik, in: KROTT, M., MAROSI, Gy., GOYLA, J.: Beziehungen der Staatsforstverwaltung zu privaten Waldeigentümer und deren Verbänden, Europaforum Forstverwaltung 6, IUFRO, Matrafüred 1996, S. 123

<sup>154</sup> Quelle: Štatistický výkaz Les 4-02 (MP SR) k 31. 12. 1998, (Statistische Erhebung Les 4-02 (Ministerium für Bodenwirtschaft der Slowakischen Republik) zum 31. 12. 1998)

<sup>155</sup> Zákon č. 181/1995 Z. z. o pozemkových spoločnostiach, (Gesetz 181/1995 über die Bodenzusammenschlüsse)

<sup>156</sup> Vgl. TUTKA, J.: Hodnotenie prírodných a ekonomických faktorov lesnej výroby mestských a obecných lesov Slovenska, (Eine Bewertung der naturbedingten und ökonomischen Faktoren in Kommunal- und Gemeindewäldern), in: Financovanie v lesníctve, Zvolen 1996a, S.190-191, TUTKA, J.: Zu Fragen der Ökonomik, Verwaltung und Forstpolitik in den Gemeindewäldern der Slowakei, in: KROTT, M., MAROSI, Gy., GOYLA, J.: Beziehungen der Staatsforstverwaltung zu privaten Waldeigentümern und deren Verbänden, IUFRO, Matrafüred, 1996b, S. 133-135

<sup>157</sup> Vgl. TUTKA, J.: Predbežné porovnanie ekonomiky obhospodarovania štátnych a neštátnych lesov, (Der vorläufige Vergleich von Betriebskennziffern in staatlichen und nichtstaatlichen Wäldern), in: Vplyv vlastníckej a užívateľskej štruktúry na stav lesa a ekonomiku jeho obhospodarovania, Slovenská akadémia pôdohospodárskych vied, Nitra 1997, S. 31



Die historisch bedingte Eigentumsart der Kompossessorats- und Urbarialwälder stellt eine Form des Zusammenschlusses mit ideellen Anteilen am Waldbesitz dar. Trotz der Informationspflicht aller Waldeigentümern stehen nur bescheidene und fehlerhafte wirtschaftliche Daten über diese Eigentumsart zur Verfügung.

Die Klärung der Eigentumsverhältnisse ist eine der wichtigsten Voraussetzungen der Marktwirtschaft. In den umstrittenen Fällen ist es oft notwendig, die reprivatisierten Grundstücke zu vermessen. Der alt-neue Waldeigentümer muß selbst die Kosten der Vermessung tragen. Die Koppelung an die Bildung des Zusammenschlusses löst das Problem nur teilweise, weil es viele Grundstücke gibt, deren Besitzer unbekannt sind oder sich nicht gemeldet haben. Der Waldeigentümer hat häufig wegen der anfallenden Kosten der Rückgabe kein Interesse, das Waldeigentum zurückzufordern. Hier wäre finanzielle Unterstützung für die Vermessung notwendig, um diese notwendige Bedingung der Marktwirtschaft zu erfüllen.

Die Vergütung der Verwaltungskosten für die noch nicht reprivatisierte Wälder oder der Wälder von noch nicht bekannten Waldeigentümern wurde den staatlichen Forstbetrieben gewährleistet. Umstritten daran ist die korrekte Ermittlung der Kosten, da dies mit Schwierigkeiten verbunden ist. Es liegt auch die Vermutung nahe, daß bei den Staatsbetrieben kein Interesse besteht, eine aufwendige Aufwand- und Ertragsrechnung auf diesen Flächen durchzuführen.

Zur Zeit sind viele Waldwege öffentlich. Dadurch entstand eine umstrittene Situation. Den alt-neuen Waldeigentümern verursachen die Instandhaltungsmaßnahmen Kosten, die sie buchhalterisch nur sehr schwer ausweisen können, da sie die Forstwege nicht besitzen. Genauso ist auch die finanzielle Förderung dieser Wege umstritten. Die staatlichen Forstbetriebe haben einerseits kein Interesse daran, die notwendigen Reparaturen zu finanzieren und fordern andererseits dafür finanzielle Förderung. Die Höhe der Förderung ist wiederum umstritten, da es bei den staatlichen Forstbetrieben buchhalterisch sehr schwer zu trennen ist, welche Kosten für staatliche und welche für nichtstaatliche Wege anfallen. Beide Probleme, Vergütung der Kosten für die nicht reprivatisierten Wälder und die Waldwegereparaturkosten, bilden die Argumentationlinie der staatlichen Forstbetriebe und der Forstbehörde, um die finanzielle Förderung für die Staatsbetriebe zu sichern. Auf dieses Subventionseinsatzfeld wird später noch näher eingegangen.

Die Glaubwürdigkeit der Reformpolitik ist mit dem Grad des Fortschritts in den Reprivatisierungs- oder Privatisierungsprozessen eng verbunden. Ein breit gestreutes privates Eigentum an Wald wäre daher ein wichtiges Reformziel der Politik.<sup>158</sup> Der politische Wert des Privateigentums an Wald wurde wahrscheinlich durch die mit der Reprivatisierung verbundenen Probleme vermindert, auch wenn das private Waldeigentum in der Slowakei im allgemeinen immer mehr an Bedeutung gewinnt. Die Forstbehörde sieht allerdings die forstwirtschaftlichen Ziele der Slowakei durch das private Waldeigentum gefährdet. Die Probleme mit der Reprivatisierung haben in der Forstbehörde grobe Abneigung gegenüber Privatwaldeigentümern aufgebaut. Dazu kommt die Befürchtung der Exploitation der Wälder durch die neuen privaten Waldeigentümer, die sich in immer strengeren Forstgesetzen in Bezug zum Privatwald widerspiegelt.

---

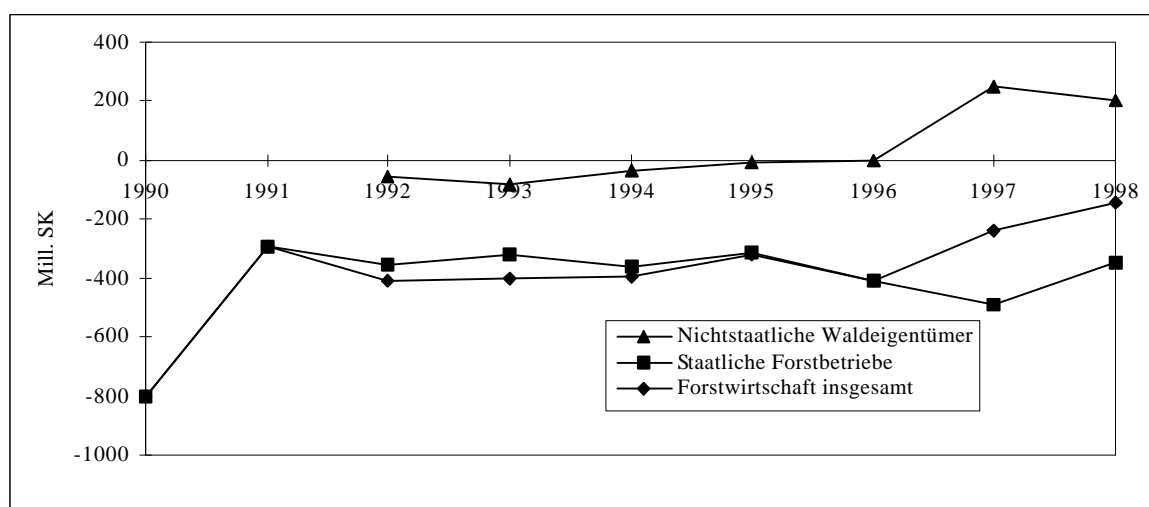
<sup>158</sup> Vgl. KROTT, M.: Privatwaldpolitik der Staatsforstverwaltung, Schlußfolgerungen aus dem europäischen Praxisvergleich, KROTT, M., MAROSI, Gy., GOYLA, J.: Beziehungen der Staatsforstverwaltung zu privaten Waldeigentümern und deren Verbänden, Europaforum Forstverwaltung 6, IUFRO, Matrafüred 1996, S. 204

Durch die Genehmigungspflichten, die Planungspflichten und den Zwang zu fachlicher Kontrolle fühlen sich die privaten Waldeigentümer überfordert.<sup>159</sup> Daher ist besonders kritisch, daß sich in den forstpolitischen Strategien fast keine auf die Privatwaldeigentümer ausgerichteten Betreuungs-, Beratungs- und Förderungsmaßnahmen finden lassen.<sup>160</sup> Die Forstbehörde bereitet zur Zeit allerdings eine Aktualisierung der staatlichen Forstpolitik vor, in der sie umfangreichere Maßnahmen in bezug auf den privaten Forstsektor vorsieht.<sup>161</sup>

Die hohe Ertragsleistung des privaten Waldeigentums, die sich in den alten Marktwirtschaften bewährt hat, ist eine der wichtigsten Eigenschaften dieser Gesellschaftsordnung<sup>162</sup>. Die ökonomische Leistungsfähigkeit des privaten Waldbesitzes, die sich in optimaler und effizienter Nutzung der Privatwälder niederschlagen sollte, ist jedoch derzeit in der Slowakei nicht gegeben. Die Kleinparzellierung, die schwache Ertragsfähigkeit der Privatwälder und die ungenügende Ausrüstung der privaten Waldbesitzer erwecken den Eindruck, daß das Privateigentum nicht Fortschritt, sondern Rückschritt bedeutet. Die Forstbehörde oder Staatsforstbetriebe heben sehr oft dieses Argument hervor.

Der stetige, durch den Wettbewerb induzierte Optimierungsdruck führt im Vergleich zum Staatswald zu besseren Wirtschaftsergebnissen, wie es auch TUTKA am Beispiel der slowakischen Kommunal- und Gemeidewälder bestätigt.<sup>163</sup> Dies dokumentieren auch zwei der „Analyse der Entwicklung und des gegenwärtigen Zustandes der Forstwirtschaft in der Slowakischen Republik“ entnommene Graphiken (siehe Abbildung 1 und)<sup>164</sup>:

**Abbildung 1: Der Gewinn/Verlust ohne finanzielle Förderung nach der Eigentumsform im Zeitraum 1990-1998**<sup>165</sup>



<sup>159</sup> Diese gehen in einigen Bereichen weit über die von HELMSTÄDTER beschriebenen Einschränkungen in der deutschen Forstwirtschaft hinaus, HELMSTÄDTER, 1993, S. 38-44

<sup>160</sup> Vgl. HATIAR, 1996, S. 123

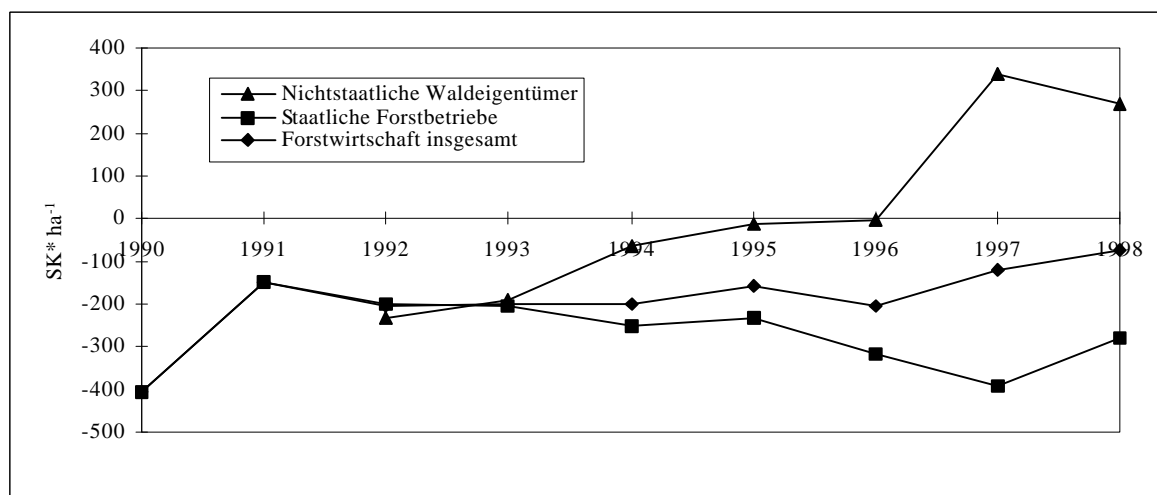
<sup>161</sup> Vgl. HATIAR, u.a., 1997, S. 30-31 oder HATIAR, 1996, S. 127

<sup>162</sup> Vgl. KROTT, 1996, S. 204; HELMSTÄDTER, 1993, S. 36-38

<sup>163</sup> Vgl. TUTKA, 1996b, S. 130-134

<sup>164</sup> Da die statistischen Unterlagen im Falle der nichtstaatlichen Waldeigentümer teilweise umstritten sind, kann man diese Graphiken nicht vorbehaltlos betrachten. Sie sollen aber ein Rahmenbild liefern und für diese Zwecke dürfen sie ausreichend sein.

<sup>165</sup> Quelle: KONÓPKA, u. a., 1999, Anlage (Tabelle 58)

**Abbildung 2: Der Gewinn/Verlust ohne finanzielle Förderung pro Hektar nach der Eigentumsform im Zeitraum 1990-1998<sup>166</sup>**

Es finden sich noch keine einflußreichen Vertreter der Privateigentümer, die auf die Probleme im Privatwald hinweisen, und dem Trend der beschränkenden Maßnahmen und der Zurückhaltung der fördernden Maßnahmen bei der Wiederherstellung der privaten Waldbewirtschaftung entgegenwirken. Die Ausformung der Verbände im Privatwald soll nicht nur die Steuerglücke im demokratischen System beseitigen, sondern auch die Konsolidierung des demokratischen Systems herbeiführen.<sup>167</sup> Die von OLSON aufgestellten Bedingungen der Inklusivität und der Effizienz eines Verbandes treffen in der Forstwirtschaft der Slowakei nur teilweise zu.<sup>168</sup> Die ersten Versuche, die Verbände seitens des Staats zu fördern, scheiterten nach Ansicht der Forstbehörde an dem Mißbrauch der finanziellen Hilfe und den Meinungsunterschieden der Mitglieder. Die neueren Versuche wurden nach der Ansicht der Forstsektion aufgrund der Verteilungsschwierigkeiten im Rahmen des gesamten Ministeriums für Bodenwirtschaft behindert oder ganz gestoppt. Die Forstbehörde dürfte mit der Zeit merken, daß stärkere Waldbesitzerverbände in Richtung „mehr Marktwirtschaft“ steuern würden. Der Weg der Kooperation und der Verhandlung ist daher zukünftig wahrscheinlich und dürfte zur Beschleunigung der Transformation beitragen.

Eine Privatisierung der Staatswälder wird nicht vollzogen. Es wurden lediglich die forstlichen Baubetriebe und teilweise die Unterstützungsbetriebe (Maschinenhöfe usw.) privatisiert. Dennoch wurden die Staatsforste durch die Reprivatisierung vor eine neue Situation gestellt. Eine Organisationsreform war erforderlich. Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. KOLENKA wurde ernannt, die Varianten der Organisationsreform ausarbeitete. Diese Varianten wurden im Rahmen eines Forschungsprojektes in der Forschungsanstalt Zvolen analysiert. Diese Ergebnisse wurden der Forstlichen Sektion des Ministeriums für Bodenwirtschaft vorgelegt. Die Forstliche Sektion entschied über die Eingliederung der kleineren staatlichen Forstbetriebe, die sich im Jahre 1991 trennten, in die vier großen Forstbetriebe (Westslowakische, Nordslowakische, Mittelslowakische und Ostslowakische

<sup>166</sup> Quelle: KONÓPKA, u. a., 1999, Anlage (Tabelle 58)

<sup>167</sup> Vgl. MERKEL, W.: Theorien der Transformation, in: BEYME VON, K., OFFE, K. (Hg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26, Westdeutscher Verlag 1995, S. 50, oder KROTT, M.: Förderungspolitik der Staatsforstverwaltung, Schlußfolgerungen aus dem europäischen Praxisvergleich, in: KROTT, M., RIEDEL, A.: Finanzielle Förderung als Instrument der Staatsforstverwaltung, Vergleich europäischer Staaten, Europaforum Forstverwaltung 5, IUFRO, Dresden 1995, S. 134

<sup>168</sup> OLSON, M.: Die Logik des kollektiven Handelns, Mohr, Tübingen 1968, S. 21-42

Staatsforsten).<sup>169</sup> Die weitere Kompetenz in der Organisationsreform wurde auf diese Staatsbetriebe übertragen.<sup>170</sup> Diese behielten die dreistufige Organisationsstruktur bei und reduzierten lediglich die Anzahl der Organisationseinheiten der mittleren und niedrigsten Stufe, so daß sich die durchschnittliche Fläche dieser Einheiten im Jahre 1996 der durchschnittlichen Fläche im Jahre 1989 annäherte.<sup>171</sup> Im Jahre 1997 wurde eine umfassende Flächen- und Verwaltungsreform in der Slowakei durchgeführt. Neue Kreise wurden geschaffen und als Folge zwei neue Staatsbetriebe gebildet. Die Grenzen aller 6 Staatsbetriebe waren nun mit den Kreisgrenzen identisch. Zwei forstliche Staatsbetriebe schafften die mittlere Organisationsebene ab. Derzeit wird eine neue Reform der Organisation durchgeführt. Die dreistufige Organisation bleibt bestehen, allerdings werden die 6 Staatsbetriebe zu einem Staatsbetrieb zusammengeschlossen.

Das kurzfristige Interesse des Personals in den staatlichen Forstbetrieben war es, trotz der Reprivatisierung das Beschäftigungsniveau und damit auch die dreistufige Organisationsstruktur zu erhalten.<sup>172</sup> Die Verluste wurden durch den Staat aus dem Fonds für die Förderung des Waldes beglichen. Daher ist in diesem Falle eine erhebliche Einflußnahme der Staatsbetriebe auf die ministerielle Verwaltung zu vermuten. In der „Erklärung der Regierung der Slowakischen Republik zum Entwurf der Strategie und der Konzeption der Entfaltung in der Forstwirtschaft“ war eine Reform der Organisationsstruktur schon im Jahre 1993 vorgesehen.<sup>173</sup> Um das informale Machtgleichgewicht im Forstsektor aufrechtzuerhalten und Konflikte mit den forstlichen Staatsbetrieben zu vermeiden sowie die Unterstützung in anderen Bereichen zu erhalten, war die Forstbehörde bereit, die Umschichtungen im Fonds zu Förderung des Waldes zugunsten der staatlichen Forstbetriebe vorzunehmen und die erwirtschafteten Verluste zu decken.

Die Argumentationsweise der Forstbehörde und der Staatsforste gegenüber dem Finanzministerium scheint erfolgreich gewesen zu sein, weil das Finanzministerium trotz der angespannten fiskalpolitischen Lage keinen zusätzlichen Druck auf die staatlichen Forstbetriebe zur effizienteren Restrukturierung ihrer Organisation ausübte, wie es z. B. in 70er und 90er Jahren bei den österreichischen Bundesforsten der Fall gewesen war.<sup>174</sup> Das Argument, daß die staatlichen Forstbetriebe zwangsweise viele öffentliche Aufgaben (Reprivatisierungsprozeß, Bewirtschaftung von noch nicht reprivatisierten Flächen, Verwaltung aller Forstwege und Wildbäche usw.) erfüllen müssen, reicht zur Legitimierung der Verzögerung der Reformen fachlich nicht aus. Die Kostenabgeltung für die Betreuung der nichtprivatisierten Wälder und für die geldwerten Restitutionsansprüche könnten zwar aus der Staatskasse beglichen werden<sup>175</sup>, aber die öffentlichen Aufgaben stellen keine ausreichende Legitimierung der umfangreichen Umschichtungen in dem forstlichen Förderungsfonds zugunsten der staatlichen Forstbetrieben im Bereich der waldbaulichen Maßnahmen dar. Die

<sup>169</sup> PETRÁŠOVÁ, V., LINDEROVÁ, R., GECOVIE, M.: Vývoj organizácie a riadenia lesníctva na Slovensku, (Die Entwicklung der Organisation und des Managements in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik), Lesnícke informácie, Bd. 1, Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1996, S. 93

<sup>170</sup> Aufgrund des Gesetzes 111/1990 über Staatsbetriebe in der Fassung späterer Novellen

<sup>171</sup> Vgl. PETRÁŠOVÁ, LINDEROVÁ, GECOVIE, 1996, S. 94-95

<sup>172</sup> Vgl. auch APOLTE, 1992, S. 64 und dort angegebene Literaturhinweise

<sup>173</sup> Uznesenie vlády SR è. 8/1993 Zb. k návrhu stratégie a koncepcie rozvoja lesného hospodárstva (Regierungserklärung 8/1993 zum Entwurf der Strategie und der Konzeption der Entfaltung in der Forstwirtschaft)

<sup>174</sup> Vgl. WILTSCHKE, H.: Österreichische Bundesforste ein Staatsbetrieb und seine Möglichkeiten zur Leitung nach kaufmännischen Gesichtspunkten, in: KROTT, M., ILLYES, B.: Lösungsbeiträge und Erfolgsbedingungen forstlicher Organisationen, Vergleich zwischen Ost- und Westeuropa, Europaforum Forstverwaltung 1, IUFRO, Sopron 1991, S.132-135

<sup>175</sup> Nach KONÔPKA betragen die Mehrkosten der Bewirtschaftung der nicht reprivatisierten Flächen jährlich 150 Mil. SK und die gesamten geldwerten Restitutionsansprüche 107 Mil. SK. Siehe KONÔPKA, J.: Strategia a koncepcia lesníctva SR, (Die Strategie und Konzeption der Entwicklung in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik), unveröffentlicht, 1999, S. 12. Jedoch werden nicht diese Ziele gefördert, sondern überwiegend die waldbaulichen Maßnahmen.

Rent-seeking Aktivitäten führen zur Beeinträchtigung der allokativ effizienten Wettbewerbsordnung. Der Markt drängt die staatlichen Forstbetriebe nur begrenzt zu konkurrenzfähiger und kostensparender Produktion.

Die wirtschaftliche Vertragsfreiheit wurde grundsätzlich, abgesehen von der Planungspflicht, gewährt. Mit der Vertragsfreiheit hängt auch die Haftung für das wirtschaftliche Handeln zusammen.<sup>176</sup> In der slowakischen Volkswirtschaft besteht hier vor allem das Problem der zahlungsunwilligen Betriebe. Forderungen nach der Zahlungsfrist stellen eine unfreiwillige Gewährung von Handelskrediten dar. Bei dem großen Umfang dieser Forderungen in der slowakischen Volkswirtschaft ist der Rechtsweg über die Gerichte sehr zögerlich. Diese Verschlechterung der Handelsbeziehungen wirkt sich sehr negativ auf die Liquidität der Forstbetriebe aus. Die Zahlenangaben über die offenen finanziellen Forderungen der Forstbetriebe an die Holzwirtschaft gehen bei verschiedenen Autoren auseinander. Um sich ein Bild über das Ausmaß zu verschaffen, sind hier die Daten von KLUBICA hilfreich (Vgl. Tabelle 2). Sie zeigen, daß der Anteil an allen Forderungen im Zeitraum von 1991 bis 1995 über 70% betrug.

Kennziffer	Jahr					
	1991	1992	1993	1994	1995	1998 <sup>177</sup>
Offene Forderungen (Mill. SK)	559	473	1077	535	476	639
Anteil am Umfang aller Forderungen (%)	73,1	72,4	83,9	67,0	61,1	-

**Tabelle 2: Offene Forderungen der staatlichen Forstbetriebe an die Holzwirtschaft<sup>178</sup>**

Nach dem Jahr 1995 verbesserte sich die Situation kaum, es kam sogar zu einem leichten Anstieg des Volumens von nicht fristgerecht gezahlten Forderungen nach der Zahlungsfrist.<sup>179</sup> Die Zahlungsfrist betrug bei den staatlichen Forstbetrieben im Jahr 1993 ca. 150 Tage und im Jahre 1995 ca. 90 Tage.<sup>180</sup> Dies war auch ein Grund, so argumentiert das Management, für die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in der Forstwirtschaft und hauptsächlich in den staatlichen Forstbetrieben. Die Forstbetriebe wurden teilweise sekundär zahlungsunfähig. Die Holzindustrie geriet in einer Krise. Die Privatisierung erwies sich nicht als das Allheilmittel in den veralteten Holzbetrieben. Da der Holzexport durch Lizenzen beschränkt wurde, besteht auch keine Aussicht auf radikale Verbesserung der Lage. Hierzu muß gesagt werden, daß der Interessenverband der Holzindustrie einen hohen Druck durch das Parlament und das Wirtschaftsministerium auf die Forstbehörde ausübt. Das Holz wird von den staatlichen Forstbetrieben an die Holzindustrie geliefert, auch wenn die Bezahlung unsicher ist. Auch einige ForstökonomInnen warnten immer wieder davor, die Holzindustrie als den wichtigsten Handelspartner der Forstwirtschaft zu liquidieren. KOLENKA schlug als eine Alternative den

<sup>176</sup> Dies wird grundsätzlich durch das Gesetz 328/1991 über den Konkurs und den Ausgleich in der Fassung späterer Novellen (Zákon č. 328/1991 Zb. o konkurze a vyrovnání v znení neskorších predpisov) und das Gesetz 233/1995 über die Exekutoren, die Exekutortätigkeit und die Exekutorordnung in der Fassung der späteren Novellen (Zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekúnej činnosti, Exekučný poriadok v znení neskorších predpisov) geregelt.

<sup>177</sup> Der Wert im Jahre 1998 stellt die Forderungen nach der Zahlungsfrist in staatlichen Forstbetrieben dar. Siehe KONOPKA, 1999, S. 9

<sup>178</sup> KLUBICA, D.: Vývoj ekonomiky lesníctva v rámci makroekonomiky v rokoch 1990-1995, (Die Entwicklung der wirtschaftlichen Situation in der Forstwirtschaft im Rahmen der Volkswirtschaft im Zeitraum 1990-1995), in: Financovanie v lesníctve, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 90

<sup>179</sup> Vgl. KONOPKA, J., HARMANIÁK, P.: Aká je situácia v obchode s drevom?, (Wie sieht die Situation im Holzhandel aus?), in: Les, 3, 1998, S. 5

<sup>180</sup> HAJDÚCHOVÁ, I.: Dynamika a variabilita finančných ukazovateľov lesných podnikov, (Dynamik und Variabilität der finanziellen Kennzahlen in den staatlichen Forstbetrieben), in: Financovanie v lesníctve, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 40-41

Kapitaleinstieg der staatlichen Forstbetrieben in die Holzindustrie vor.<sup>181</sup> Dies wurde von der Forstbehörde mit der Befürchtung des hohen ökonomischen Drucks auf den Wald abgelehnt. Es wurde der Weg der Verhandlungen gewählt. Die Vertreter der Holzindustrie und Forstwirtschaft kommen regelmäßig zusammen, um die Zahlungsmodalitäten neu zu vereinbaren. Gegen diese Vereinbarungen wird immer wieder verstoßen.

Ordnungspolitisch ist der Vorschlag von KOLENKA umstritten. Auf der einen Seite ist es eine mögliche erfolgversprechende Strategie und im Einzelfall auch durchsetzbar. Auf der anderen Seite ist zu bedenken, daß es sich um eine Art des „rekombinierten Eigentums“ handeln würde. Diese Lösung wäre kein Ergebnis einer gradualistischen Privatisierung, sondern eine Lösung, die wahrscheinlich zu einer unerwünschten Konzentration führt. Eine andere Alternative, die hauptsächlich von den Nordslowakischen Staatsforsten vorangetrieben wurde, wäre eine Neugründung kleiner Holzbetriebe „auf der grünen Wiese“.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Entwicklung des nichtstaatlichen Waldbesitzes fortgeschritten ist. Die Überlebensfähigkeit der reprivatisierten Betriebe bestätigte sich schon während der Reprivatisierung. Die Gemeinde-, Kommunal- und Kirchenwälder bewiesen, daß die Vorteile des privaten Eigentums eintreten. Um den Reprivatisierungsprozeß im Kleinprivatwald zu vollenden, wären folgende Schritte notwendig: erstens eine aktive finanzielle Unterstützung der Vermessung von Grundstücken und zweitens die umfassende Förderung der zwangsweise entstandenen und der historisch bedingten forstlichen Zusammenschlüsse.<sup>182</sup> Um das Waldprivateigentum wieder herzustellen und alle seine politischen und ökonomischen Vorteile nutzen zu können, schlägt KROTT vor, „entsprechende Strategien zur Förderung der ertragsorientierten privaten Holzproduktion“ einzuleiten, die von der Forstbehörde unterstützt sein müssen<sup>183</sup>.

Bei den staatlichen Forstbetrieben wurde die gradualistische Transformation der Schocktherapie wegen der Kontinuität der Bewirtschaftung der Staatswälder und der besseren Sozialverträglichkeit der Organisationsreform vorgezogen. Dies ermöglichte aber auch die Stärkung der Widerstände, die gegen die Organisationsreform insgesamt steuerten. Die Vermutung liegt nahe, daß sich auf diese Weise die staatlichen Forstbetriebe immer mehr in die Hände der forstlichen Bürokratie begeben. Für diese bedeutet eine solche Situation eine Möglichkeit zur Legitimierung und Ausweitung ihrer Kompetenzen für die Steuerung der staatlichen Forstbetriebe.<sup>184</sup> Auf die Frage, wie die forstlichen Staatsbetriebe am Holzmarkt agieren, und ob sie ihre dominante Position mißbrauchen, wird später eingegangen.

## 2.3 Preisbildung und Marktordnung

Das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf den einzelnen Märkten stellt sich als Koordinationsprozeß der Informationsentstehung, -verwendung und -vernichtung über die relative Güterknappheit dar. Als Signal für die einzelnen Wirtschaftseinheiten dient der Preis, der Planungs- und Anpassungsreaktionen im Wirtschaftssystem hervorruft.<sup>185</sup>

<sup>181</sup> Vgl. KOLENKA, I.: Strategické ciele finančnej politiky lesných podnikov (Strategische Finanzierungsziele bei den Forstbetrieben), in: Financovanie v lesníctve, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 7.-12 oder KOLENKA, I.: Podnikanie s finančným kapitálom v lesníctve, (Die Unternehmenstätigkeit mit dem Finanzkapital in der Forstwirtschaft), in: Vplyv vlastníckej a užívateľskej štruktúry na stav lesa a ekonomiku jeho obhospodarovania, Slovenská akadémia pôdohospodárskych vied, Nitra 1997, S. 26-29

<sup>182</sup> Vgl. KROTT, 1995, S. 133

<sup>183</sup> Vgl. KROTT, 1996, S. 206

<sup>184</sup> Vgl. auch APOLTE, 1992, S. 65-76

<sup>185</sup> Vgl. THIEME, 1988, S. 20-21

Die Preisbildung wurde in der ehemaligen Tschechoslowakei sehr früh zum 1. 1. 1991 für ca. 85 % aller Güter und Dienstleistungen freigegeben. Ende 1992 bestand bei etwa 95 % aller Produkte und Leistungen eine freie Preisbildung.<sup>186</sup> Im Forstsektor wurden 100% der Preise freigegeben, abgesehen von den Waldgrundstücks- und Waldbestandspreisen, weil sich hier kein Markt entstehen sollte und für gerichtliche, steuerliche, aber auch für die verkehrswirtschaftliche Zwecke die Preise durch Erlaß<sup>187</sup> bestimmt werden. Das Gesetz über Preise<sup>188</sup> räumte wiederum der Staatsverwaltung viele Kompetenzen für die Preisregulierung ein, die den Preismechanismus beeinträchtigen oder ganz außer Kraft setzen können. Die vagen Formulierungen („...wenn es eine außerordentliche Marktsituation entsteht...“ oder „... im Gemeinwohlinteresse...“) ermöglichen es der regionalen Staatsverwaltung, eine politische Preisregulierung einzuführen. Auch in anderen Bereichen sind Verstöße gegen die Wettbewerbsordnung zu finden. Insgesamt ist dies als ein Schritt zurück in die Planwirtschaft zu beurteilen.

Ordnungspolitisch sind diejenigen Marktformen zu begünstigen, die den Wettbewerb gewährleisten. Diese sind bezüglich der Informationsvermittlung, des Leistungszwangs und der Entscheidungskoordination besonders funktionsfähig.<sup>189</sup> In der slowakischen Verfassung heißt es: „Die Slowakische Republik schützt und fördert den Wettbewerb.“<sup>190</sup> Die slowakische Gesetzgebung enthält in folgenden Gesetzen die Regelung zur Vermeidung der Wettbewerbsverzerrungen:

- Das Handelsgesetzbuch<sup>191</sup>,
- Das Gesetz über den Wettbewerbsschutz<sup>192</sup>.

Das Kartellamt der Slowakei hat festgestellt, daß in der Forstwirtschaft nicht gleichberechtigte Wirtschaftssubjekte tätig seien.<sup>193</sup> Ihm zufolge haben die staatlichen Forstbetriebe auf dem Holzmarkt eine dominante Position.<sup>194</sup> Es besteht auf der Angebotsseite eine Tendenz zur Oligopolisierung<sup>195</sup>. SMRTNÍK und BALÁŽOVÁ wiesen anhand einer einfachen ökonomischen Analyse nach, daß die staatlichen Forstbetriebe eine Position des oligopolistischen Preisführers haben.<sup>196</sup> Diese Tendenz wird durch die Bildung einer Zentralkommission in den Staatsforsten gestärkt. Auch die Tatsache, daß ein Teil des

<sup>186</sup> KOSTA, J.: Die Transformation des Wirtschaftssystems in der Tschechoslowakei, in: Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Bd. 3: Marktwirtschaft als Aufgabe, Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt, Gustav Fischer, Stuttgart, Jena 1994, S. 157

<sup>187</sup> Vyhláška MF SR è. 465/1991 Zb. o cenách stavieb, pozemkov, trvalých porastov, náhradách za zriadenie práv osobného užívania pozemkov a náhradách za doèasné užívanie pozemkov (Erlaß des Finanzministeriums Slowakischer Republik 465/1991 über die Preise von Gebäuden, Grundstücken und Dauerbeständen, über die Abgeltungen für die Herstellung des Rechtes zur Nutzung der Grundstücke und über die Abgeltung für befristete Nutzung der Grundstücke)

<sup>188</sup> Zákon è. 18/1996 Z. z. o cenách (Gesetz 18/1996 über Preise), Vyhláška Ministerstva financií SR è. 87/1996 Zb., ktorou sa vykonáva zákon è. 18/1996 Zb. o cenách, ( Der Erlaß des Finanzministeriums der Slowakischen Republik 87/1996, mit dem das Gesetz 18/1996 über Preise angewendet wird)

<sup>189</sup> Vgl. EUCKEN, 1990, S. 245-250, GUTMANN, 1993, S. 101

<sup>190</sup> Èl. 55, ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, (Art. 55 Abs. 2 der Verfassung der Slowakischen Republik)

<sup>191</sup> §§ 41-55 Obchodného zákonníka è. 513/1991 Zb. v znení neskorších predpisov, (§§ 41-55 des Handelsgesetzbuches 513/1991 in der Fassung der späteren Novellen)

<sup>192</sup> Zákon è. 188/1994 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže, (Gesetz der Slowakischen Republik 188/1994 über den Wettbewerbsschutz)

<sup>193</sup> Die Entstehung der Märkte im Bereich der Planung und der Beratung werden in den jeweiligen Kapitel behandelt.

<sup>194</sup> ANONYMUS: Zatiaľ vrátili iba tretinu lesov, V lesnom hospodárstve podnikajú nerovnocenné subjekty, Hospodárske noviny z 15.10. 1996 (Es wurde nur ein Drittel der Wälder zurückgegeben, in der Forstwirtschaft sind tätig nicht gleichberechtigte Wirtschaftssubjekten, Wirtschaftszeitung vom 15.10. 1996)

<sup>195</sup> Vgl. SMRTNÍK, J., ABDUSALAMOVÁ, V.: Cena dreva a vynos z predaja dreva, (Holzpreis und der Erlös aus dem Holzverkauf), in: Financovanie v lesníctve, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 82

<sup>196</sup> Vgl. SMRTNÍK, J., BALÁŽOVÁ, E.: Vplyv štruktúry trhu s drevom v SR na dopyt a cenu dreva, (Der Einfluß der Holzmarktstruktur in der Slowakischen Republik auf die Nachfrage und den Holzpreis), in: Financovanie v lesníctve, Technická univerzita, Zvolen 1998, S. 19-27.

Privateigentums in staatlichen Händen bleibt, weil viele private Waldeigentümer kein Interesse an der Rückgabe ihres Besitzes haben, weist in diese Richtung.

Die Auffassung, daß die Bestimmungen des Kartellgesetzes auf staatliche Betriebe nicht anwendbar seien, da die Erzielung von Gewinn nicht im vollen Umfang vorliegt, sondern ihre Tätigkeit auch in der Verwirklichung bestimmter öffentlichen Aufgaben liegt, erschwert die Beurteilung der Oligopolstellung der staatlichen Forstbetriebe.<sup>197</sup> Sie haben die rechtliche Unternehmensform des „Staatsbetriebes zur Befriedigung der gesellschaftlichen Interessen“<sup>198</sup>. Sie nehmen viele öffentliche Aufgaben (Reprivatisierungsprozeß, Bewirtschaftung von noch nicht reprivatisierten Flächen, Verwaltung aller Forstwege und Wildbäche usw.) wahr, die sich aus der Gesetzgebung oder den Entscheidungen der Staatsverwaltung ergeben. Dies stellt eine erhebliche Belastung dar, die nur teilweise vergütet wird. Das slowakische Kartellgesetz bezieht sich auf alle Wirtschaftseinheiten, die auf einem Markt für ein bestimmtes Gut agieren.<sup>199</sup> Der Anteil auf dem Markt bei einigen Holzsortimenten und in einigen Regionen liegt über der zugelassenen 40%-igen Schwelle. Die Frage, ob die vier staatlichen Forstbetriebe ihre Absatzpolitik nicht miteinander koordinierten, sondern zueinander in Konkurrenz standen, ist sehr schwer zu beantworten. Eher ist zu vermuten, daß es derartige Verflechtungen am Holzmarkt gab. Nach der Gründung eines zentralen staatlichen Forstbetriebes liegt die marktbeherrschende Stellung ohne Zweifel vor.

Das Gesetz über den Wettbewerbsschutz beinhaltet keine Paragraphen über eine „ressourcenorientierte Betrachtungsweise“<sup>200</sup> der marktbeherrschenden Stellung, die im deutschen Wettbewerbsschutz als „Finanzkraft“ bezeichnet wird. Auch ohne die Finanzkraftmessung bei den staatlichen Forstbetrieben, ist angesichts des schwachen nichtstaatlichen Sektors offensichtlich, daß die Staatsforste eine höhere Finanzkraft als jeder private konkurrierende Anbieter am Rohholzmarkt besitzen.

Angesichts des Marktanteils, der Verflechtungen und der Finanzkraft sowie der Neugründung des nichtstaatlichen Sektors ist zu vermuten, daß Marktzutrittsbarrieren für andere Besitzarten am Rohholzmarkt bestehen. Dies wird durch das Streben der Staatsforste nach langfristigen Verträgen mit der Holzindustrie verstärkt.

Der dynamische Aspekt der Beurteilung von marktbeherrschenden Tendenzen trifft im Falle der Staatsforste nicht zu. Dies ist einerseits durch Besonderheiten der forstlichen Produktion zu begründen, da die Innovation bei den Holzprodukten nur begrenzt möglich ist. Andererseits treten Rationalisierungsmaßnahmen aufgrund der oben beschriebenen Beharrungstendenzen bei der Organisationsreform nur verzögert auf.

Die überlegende Marktstellung der Staatsforste ist keineswegs ein Ergebnis aktueller konzentrationstypischer Prozesse, sondern, wie in Mitteleuropa üblich, geschichtlich bedingt.<sup>201</sup> Die Stabilisierungsfunktion der Staatsforste am Holzmarkt hat in den Augen der Politik ein stärkeres Gewicht als eine konsequente Liberalisierung. Daher existiert auch keine Privatisierungsdiskussion in bezug auf die Staatsforste. Die Holzindustrie hält sich mit Aufforderungen zur Deregulierung auch zurück.

---

<sup>197</sup> Vgl. JEHLÉ, TH.: Die Stellung der staatlichen Forstverwaltung aus kartellrechtlicher Sicht, Hochschulverlag, Freiburg 1989, S. 101-102

<sup>198</sup> Eingehender zu der Unternehmensform im Kapitel 3.4.

<sup>199</sup> §2 Zákona è. 188/1994 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže, (§2 des Gesetzes 188/1994 über den Wettbewerbsschutz)

<sup>200</sup> JEHLÉ, 1989, S. 101-102

<sup>201</sup> Vgl. BORCHERS, 1996, S. 28-29



Diese Oligopol- oder Monopolstellung dürfte allerdings auch, jedenfalls bei einigen Forstprodukten auf der Nachfrageseite (Holzindustrie) bestehen.<sup>202</sup> Es liegt zur Zeit eine Studie vor, die sich mit der Konzentration in der Holzindustrie vor allem in der Papierindustrie und in der Verarbeitung der Buche beschäftigt. Diesen Märkten wurde durch KLUBICA anhand einer empirischen Analyse als ungleichgewichtig und instabil charakterisiert. Die dominanten Holzbetriebe beeinflussten den Preis und die Nachfragemenge erheblich.<sup>203</sup> FENDEKOVÁ und FENDEK analysierten die wirtschaftliche Konzentration bei den Möbelherstellern in der Slowakei und stellten fest, daß die Wettbewerbssituation günstig ist, weil die empfohlenen Grenzwerte nicht überschritten wurden.<sup>204</sup>

Die offenen Märkte in der Außenwirtschaft wurde durch die Einführung von Holzexportlizenzen teilweise eingeschränkt. Die heimischen Holzpreise lagen im Jahre 1995 ungefähr 20-25% unter den Weltmarktpreisen.<sup>205</sup> Grund für die Einführung von Holzexportlizenzen war das Interesse der Holzindustrie und der Politiker, den Holzexport einzugrenzen, um der Holzindustrie in der Übergangsphase zu helfen und die Arbeitsplätze in diesem für die ganze Volkswirtschaft wichtigen Wirtschaftssektor zu erhalten.

Auf der einen Seite ist in der Slowakei auf dem heimischen Holzmarkt vor allem in den Qualitätsklassen I-III bei Laubholz und in den Qualitätsklassen I und II bei den Nadelhölzern sowie beim Laubindustrieholz ein Angebotsüberschuß zu verzeichnen. Auf der anderen Seite wird das Nadelstammholz von der Sägeindustrie in so großen Mengen nachgefragt, daß die Forstwirtschaft die Nachfrage nicht decken kann.<sup>206</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Produktionsbedingungen der Sägeindustrie außerordentlich günstig sind. Die Exportlizenzen werden vom Wirtschaftsministerium vergeben. Es fehlt eine ausreichende Koordination zwischen dem Forstsektor und der Holzindustrie, die eine Ausfuhr der Angebotsüberschüsse erlauben würde. Trotz des Erlasses des Wirtschaftsministeriums 23/1997, der „automatische“ Lizenzen für den Holzexport in die Länder der EU und der CEFTA sowie in die Tschechische Republik einführt, verbot der Wirtschaftsminister unter dem Druck des Verbandes der Holzbe- und verarbeitenden Betriebe und der Manager der großen Holzbetriebe einige Sortimente zu exportieren.<sup>207</sup> Dies verschlechterte erheblich die bereits schwache ökonomische Situation der Forstwirtschaft. Eine gewisse Auflockerung des Außenhandels könnte man nach Ansicht der Forstbehörde über die Einführung von Exportabgaben erzielen. Mit diesen würde in Abhängigkeit von der Höhe der Abgabe die Regulierungsmöglichkeit des Exportvolumens bestehen und die Einnahmen sollten in den Fonds zur Förderung des Waldes fließen. Diese Lösung ist allerdings immer noch im Stadium des Vorschlags. Widerstand ist nicht nur bei der Holzindustrie zu verzeichnen, sondern auch bei den exportierenden staatlichen Forstbetrieben, die durch diese Abgaben besonders betroffen würden.

Aus dem oben Beschriebenen ist das Fazit zu ziehen, daß die Wettbewerbssituation am Rohholzmarkt volkswirtschaftlich nicht als optimal zu beurteilen ist. Vollständige Konkurrenz ist in der Praxis nicht gegeben. Diesbezüglich ist jedoch zu vermuten, daß die Forstbehörde weder Mittel noch Interesse hat, wettbewerbssinduzierende Politik zu realisieren.

<sup>202</sup> Vgl. KONOPKA, HARMANIAK, 1998, S. 7;

<sup>203</sup> Vgl. KLUBICA, D.: Analýza vplyvov dominantných odberateľov na trhu s drevom OLZ, (Analyse der Einflüsse der dominanten Betrieben auf der Nachfrageseite des Holzmarktes), in: Financovanie v lesníctve, Technická univerzita, Zvolen 1999, S. 81-90

<sup>204</sup> FENDEKOVA, E., FENDEK, M.: Kvalitatívna analýza stavu konkurenčného prostredia v odvetví výroby nábytku v Slovenskej republike, (Qualitative Analyse des Zustandes der Konkurrenzverhältnisse im Wirtschaftszweig der Möbelherstellung in der Slowakischen Republik), in. Ekonomický časopis 1997, 10, S. 788-799

<sup>205</sup> Vgl. KOLENKA, 1996, S. 7.-12

<sup>206</sup> Vgl. KONOPKA, J., KERN, J., PETRÁŠ, R.: Drevná surovina v období vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie, (Holzrohstoffe im Zeitraum des Beitritts der Slowakischen Republik zur Europäischen Union) in: Drevo, 1997, 1, S. 5-7

<sup>207</sup> Vgl. KONOPKA, HARMANIAK, 1998, 3, , S. 3

Auf den wettbewerbspolitischen Ermessensspielraum der Forstbehörde wird später eingegangen.

## 2.4 Unternehmensformen und Willensbildung

In der Forstwirtschaft gab es vor dem Jahr 1989 vier große staatliche Forstbetriebe (Westslowakische, Nordslowakische, Mittelslowakische und Ostslowakische Staatsforsten) und die forstlichen Sonderbetriebe (z. B.: Topolcianky, Nationalpark Hohe Tatra). Zusätzlich gab es kleinere Wirtschaftseinheiten in der Kompetenz der Bildungs-, Verteidigungs- und Wirtschaftsministerien. Die Staatswälder wandelten sich in „Staatsbetriebe zur Befriedigung der gesellschaftlichen Interessen“ um.<sup>208</sup> Diese staatlichen Betriebe unterscheiden sich von der üblichen Form des Staatsbetriebes dadurch, daß kein Betriebsrat gebildet wird.<sup>209</sup> Der Eigentümer des Staatsbetriebes hat somit bei dieser Form einen größeren Einfluß auf die wirtschaftlichen Entscheidungen. Insbesondere bestimmt er Wesen und Grenzen der unternehmerischen Tätigkeit und ernennt den Direktor des Betriebes.

Der Staatsbetrieb steht laut Gesetz nicht in einem direkten Verhältnis zum Staatsbudget und das Ziel des Betriebes ist Gewinnerzielung. Nach der Abführung der Steuer und anderen Abgaben an den Staat ist der Staatsbetrieb verpflichtet der verbleibende Gewinn in obligatorische Fonds zu verteilen. Die vier bedeutenden Fonds sind:

- Der Fonds zur Finanzierung der Investitionen, der Modernisierung, der Rekonstruktion und der Aufstockung von Vorräten,
- Der Reservefonds zur Deckung des Risikos, der Verluste und zur Finanzierung der Schwankungen in der Finanzierungswirtschaft,
- Der Fonds zur Befriedigung der kulturellen und sozialen Bedürfnisse des Arbeitskollektivs,
- Der Prämienfonds zur Motivation der unternehmerischen Tätigkeit im Staatsbetrieb.<sup>210</sup>

Der Staatsbetrieb kann auch andere Fonds gründen. Über diese Finanzmittel entscheidet der Betrieb selbst ohne Einflußnahme des Gründers (Ministeriums).<sup>211</sup>

Das Gewinnziel in staatlichen Forstbetrieben, unterstützt von Prämienanreizen, wurde von der Legislative vorgegeben. Die Realität sieht anders aus. Die Transformation der Organisationsstruktur wurde nur sehr langsam vorangetrieben. Die Finanzierungspolitik der forstlichen Staatsbetriebe war von der Fiskalpolitik des Staates abhängig. Daher hatten sie nach KOLENKA zwei Hauptziele: Die Maximierung der finanziellen Förderung und die Minimierung der Einkommensteuer. Folgen waren eine Unterdrückung der Investitionstätigkeit, auch bei den Waldbaumaßnahmen, sowie eine Senkung des Lohnniveaus aufgrund der stagnierenden Organisationsreform und die daraus resultierenden Unterversorgung der obligatorischen Fonds.<sup>212</sup>

Eine weitere schwerwiegende Folge war eine mangelnde Motivation der staatlichen Forstbetriebe zum effizienten eigenverantwortlichen Wirtschaften. Gerade in diesem Punkt

<sup>208</sup> § 23 Zákona è. 111/1990 Zb. o štátnom podniku v znení neskorších predpisov (§ 23 des Gesetzes 111/1990 über Staatsbetriebe in der Fassung späterer Novellen)

<sup>209</sup> Der Betriebsrat übt im Staatsbetrieb die Aufsichtsfunktion aus. Die eine Hälfte der Mitglieder ernennt der Gründer (Ministerium) und die andere besteht aus den Arbeitnehmern außer Direktor und Stellvertreter. §§ 20-21 Zákona è. 111/1990 Zb. o štátnom podniku v znení neskorších predpisov, (§§ 20-21 des Gesetzes 111/1990 über Staatsbetriebe in der Fassung späterer Novellen)

<sup>210</sup> §§ 7-9 Zákona è. 111/1990 Zb. o štátnom podniku v znení neskorších predpisov (§§ 7-9 des Gesetzes 111/1990 über Staatsbetriebe in der Fassung späterer Novellen)

<sup>211</sup> § 9 Zákona è. 111/1990 Zb. o štátnom podniku v znení neskorších predpisov (§ 9 des Gesetzes 111/1990 über Staatsbetriebe in der Fassung späterer Novellen)

<sup>212</sup> Vgl. KOLENKA, 1996, S. 8-9

wären Anreize nötig, da in der Zentralverwaltungswirtschaft ein marktwirtschaftliches Bewußtsein fehlt. Unternehmerische Tätigkeit war in der Zentralverwaltungswirtschaft unerwünscht und das kaufmännische Bewußtsein der staatlichen Forstmanager bildet sich nur zögernd heraus. Der Staat übernahm die Verantwortung für die Bewirtschaftung der Wälder, und die erwirtschafteten Verluste wurden aus dem Staatshaushalt weiter gedeckt.<sup>213</sup>

Die Unternehmensformen in den Kommunal- und Gemeindewälder gliedert ĚEKOVSKÝ nach dem Maß der ökonomischen Abhängigkeit vom Gemeinderat in folgende Reihenfolge:

- Abteilung im Gemeindeamt,
- Körperschaft der öffentlichen Hand,
- Handelsgesellschaften.<sup>214</sup>

Die Gemeinden sind an regelmäßigen Einnahmen aus der Waldwirtschaft interessiert. Dies schlägt sich in den schon erwähnten ziemlich guten wirtschaftlichen Ergebnissen nieder. Gleichzeitig kommt allerdings vom Forstmanagement die Befürchtung zum Ausdruck, daß je nach dem Maß der Abhängigkeit vom Gemeinderat „die erwirtschafteten Gewinne nicht in den Wald zurückfließen“.<sup>215</sup>

In den Urbarial- und Kompossessoratwälder konnten nach der Rückgabe des Eigentums die Eigentümer über die Form ihres Zusammenschlusses selbst entscheiden. Es waren hauptsächlich folgende rechtliche Formen:

- Nach dem Handelsgesetzbuch (§ 56-260),
- Nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (§ 829-841),
- Nach dem Gesetz über die Bodenzusammenschlüsse,<sup>216</sup>
- Nach dem Gesetz über die Zusammenschlüsse der Bürger<sup>217</sup>.

Im Jahre 1995 wurde das Gesetz über die Bodenzusammenschlüsse erlassen, das die rechtlichen Bestimmungen des Bürgergesetzes ersetzte und das präziser die Bildung, rechtliche Stellung, wirtschaftliche Angelegenheiten, Gestaltung der Organe und der Beziehungen zwischen den Mitgliedern regelt.<sup>218</sup> Es sind zwei Grundformen von Bodenzusammenschlüsse mit ideellen Anteilen möglich:

- Der Zusammenschluß ohne Rechtspersönlichkeit: Die Waldbesitzer sind individuell die Träger der Rechte und Verpflichtungen,<sup>219</sup>
- Zusammenschluß mit Rechtspersönlichkeit: Aufgrund des Zusammenschlußvertrages ist der Zusammenschluß rechtlich der Träger von Rechten und Verpflichtungen.<sup>220</sup>

Trotz der genaueren Regelung der Gestaltung dieser Zusammenschlüsse mit ideellen Anteilen am Waldeigentum liegt das Hauptproblem in der effektiven Zusammenarbeit der Mitglieder. Dieses Problem ist durch die historisch bedingte Erbform der Realteilung verschärft, weil die

---

<sup>213</sup> Vgl. KOLENKA, I.: Instrumente des Staates zur Beeinflussung und Förderung der Waldeigentümer, in: Tschechische Forstpolitik unter veränderten gesellschaftsökonomischen Bedingungen, Sammelschrift der Referate aus dem internationalen Symposium, Hochschule für die Landwirtschaft, Brno 1994, S. 23

<sup>214</sup> Vgl. ĚEKOVSKÝ, P.: Problematika financovania neštátnych lesov (Die Problematik der Finanzierung von nichtstaatlichen Wälder), in: Financovanie v lesníctve, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 135-136

<sup>215</sup> ĚEKOVSKÝ, 1996, S. 137

<sup>216</sup> Zákon è. 83/1990 Zb. o združovaní občanov (Gesetz 83/1990 über die Zusammenschlüsse der Bürger)

<sup>217</sup> Zákon è. 83/1990 Zb. o združovaní občanov (Gesetz 83/1990 über die Zusammenschlüsse der Bürger)

<sup>218</sup> Zákon è. 181/1995 Z. z. o pozemkových spoločstvách, (Gesetz 181/1995 über Bodenzusammenschlüsse)

<sup>219</sup> Diese Form ist eine präzisere Anpassung an die Bodenwirtschaft, rechtlich ähnlich wie nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch. Der Hauptunterschied liegt bei dem Gesetz über die Bodenzusammenschlüsse in der Unmöglichkeit aus diesem Zusammenschluß auszusteigen. Es gibt im Gesetz die Möglichkeit den Zusammenschluß aus dem Wille der Anteilbesitzer aufzuheben, aber praktisch scheint es eher unmöglich zu sein.

<sup>220</sup> §§ 9-11 Zákona è. 181/1995 Z. z. o pozemkových spoločstvách, (§§ 9-11 des Gesetzes 181/1995 über Bodenzusammenschlüsse)

große Zahl der Eigentümer mit kleinen Anteilen jedes rationale wirtschaftliches Handeln bremsen, vor allem in der Form ohne Rechtspersönlichkeit.

Der Zusammenschluß ohne Rechtspersönlichkeit nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch oder später nach dem Gesetz über Bodenzusammenschlüsse besitzt weder juristische noch natürliche Persönlichkeit und die Bedingungen der Unternehmenstätigkeit regelt weder das Handelsgesetzbuch noch das Gewerbegesetzbuch. Der Zusammenschluß ist kein Subjekt des Steuerrechts, keine buchhalterische Einheit nach dem Gesetz über Buchhaltung und auch kein Arbeitgeber nach dem Arbeitsgesetzbuch. Daraus ergibt sich, daß diese rechtliche Form der Waldbesitzer für die Verwaltung mehr Nachteile als Vorteile bringt.<sup>221</sup> Diese Form des Bodenzusammenschlusses weist allerdings den Vorteil auf, daß zur Gründung nur 2/3 der Unterschriften der Waldeigentümer benötigt werden.<sup>222</sup>

Um den Reprivatisierungsprozeß zu beschleunigen und gleichzeitig der Zerstückelung des Waldeigentums entgegenzuwirken, aber auch das komplizierte und von fehlerhaften Daten geprägte Verfahren zur Identifizierung einzelner Grundstücke zu umgehen, wurde das Gesetz 229/1991 über Boden<sup>223</sup> novelliert und später durch eine Richtlinie über das „Vorgehen für die Rückgabe des Waldeigentums in Gesamtwaldteilen“<sup>224</sup> ergänzt. Darin wird die Rückgabe des Waldeigentums an die Bildung eines Zusammenschlusses nach dem Gesetz 181/1995 über Bodenzusammenschlüsse gebunden. Diese Regelung eröffnet zwar auch die Möglichkeit, das Eigentum ohne die Bildung eines Zusammenschlusses zurückzugeben, aber in diesem Falle sind die Kosten der Identifizierung und der Ausarbeitung der Katasterkarte vom Waldbesitzer zu tragen. Kleine Privatwaldbesitzer können ihr Eigentum als „eigenständiger Bauer“ nach dem Gewerbegesetzbuch bewirtschaften<sup>225</sup>. Die Form des Zusammenschlusses ohne Rechtspersönlichkeit fand hier eine Anwendung, weil für die Registrierung nach dem Gesetz 181/1995 nur 2/3 des Waldeigentums mit den Unterschriften der Waldbesitzer nachgewiesen werden müssen.<sup>226</sup> Die oben erwähnten Schwierigkeiten der unternehmerischen Tätigkeit bei dieser Rechtsform treten hier wegen der Neugründung besonders stark auf.

Insgesamt existierten im Jahre 1995 neben dem einzelnen Privatwaldeigentum nach PETRÁŠOVÁ und ĪURKOVIÈ besondere Unternehmensformen in der slowakischen Forstwirtschaft (Tabelle 3).

Die Tabelle enthält nicht den Kleinwaldbesitz, da er nicht rechtlich geregelt wird. Die einzige Unternehmensform in diesem Bereich ist der bäuerliche Betrieb. Da die Verbindung mit dem landwirtschaftlichen Vermögen selten ist, ist diese Form unbedeutend. Der Zusammenschluß nach verschiedenen Rechtsnormen ist die öfteste Unternehmensform. Die übrigen Rechtsformen treten fast ausschließlich in den Kommunal-, Gemeinde- und Kirchenwäldern auf.

<sup>221</sup> ŠÁLKA, J.: Úlohy štátnej lesníckej politiky pri podpore združovania malých vlastníkov lesa ( Die Aufgaben der staatlichen Forstpolitik bei der Bildung der Zusammenschlüsse von kleinen privaten Waldbesitzern) in: Les -Drevo - Životné prostredie, Technická univerzita 1997, S. 164

<sup>222</sup> §10 Zákona è. 181/1995 Z. z. o pozemkových spoločnostiach, (§ 9-11 des Gesetzes 181/1995 über die Bodenzusammenschlüsse)

<sup>223</sup> Die Novelle des Gesetzes über den Boden Nr. 186/1993

<sup>224</sup> FISCHER, M., BUTOR, P.: Postup na vydávanie majetku vlastníkom v ucelených lesných èastiach, (Das Verfahren für die Rückgabe des Waldeigentums in Gesamtwaldteilen), in: Les, 1996, 10, S. 5-7

<sup>225</sup> Živnostenský zákon è. 455/1991 Zb. v znení neskorších predpisov, (455/1991 in der Fassung späterer Novellen) Das Gewerbe in der Land- und Forstwirtschaft regelt das Gesetz 105/1990 über die Unternehmertätigkeit der Bürger in der Fassung des Gesetzes 219/1991

<sup>226</sup> § 10 Zákona è. 181/1995 Z. z. o pozemkových spoločnostiach, (§ 10 des Gesetzes 181/1995 über die Bodenzusammenschlüsse)

Rechtsformen	Anzahl der Betriebe	Bewirtschaftete Fläche	Anzahl der Beschäftigten
GmbH	17	36 810	290
Genossenschaft	1	617	23
Bodenzusammenschlüsse	437	113 937	501
Zusammenschlüsse nach anderen Rechtsnormen	264	67 716	461
Körperschaften des öffentlichen Rechts	10	14 258	243
Selbständige Bauern	3	768	13

**Tabelle 3: Die Unternehmensformen in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik (1995)<sup>227</sup>**

Die Unternehmensformen in der Forstwirtschaft weisen transformationsbedingte Besonderheiten auf. Zum einen dient die Rechtsform des Staatsbetriebes zur Befriedigung der gesellschaftlichen Interessen und steht in engerer Verbindung zur ministeriellen Verwaltung. Die unternehmerische Willensbildung ist in den staatlichen Forstbetrieben vom Ministerium abhängig. Zum anderen ist es die Rechtsform des Zusammenschlusses ohne Rechtspersönlichkeit, die eine Beschleunigung des Reprivatisierungsprozesses bewirken sollte. Wegen der großen Anzahl der Eigentümer in den Zusammenschlüssen ist das kollektive Handeln allerdings erschwert und in einigen Fällen fast unmöglich.

## 2.5 Staatsforstverwaltung

Um das nach der EUCKENSCHEN Wettbewerbsordnung wichtige Machtgleichgewicht herzustellen, sollten von der Forstbehörde Maßnahmen zur Stärkung wirtschaftlicher Gegengewichte, insbesondere durch konkurrierende nichtstaatlichen Waldeigentümer, getätigt werden. Die Forstbehörde hat einen Ermessensspielraum bei der Beeinflussung von Wirtschaftssubjekten und die Möglichkeit, das wirtschaftliche Machtgleichgewicht zu fördern. Sie sollte ihre Aufgabe im Übergang zur Marktwirtschaft offensichtlich nicht in der Bekämpfung der Monopolposition der Staatsforste sehen, sondern in der Stärkung anderer nichtstaatlicher Eigentumsformen durch forstliche Aufklärung anhand einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit<sup>228</sup>, umfassende Beratung auch im Bereich der Ökonomie und der Umstellung auf marktwirtschaftliche Systeme<sup>229</sup>, durch finanzielle Startbeihilfe zur Förderung des Eigentumsbewußtseins<sup>230</sup> und durch die Förderung zur Behebung der Strukturschwächen in nichtstaatlichen Wäldern<sup>231</sup>, um die Entstehung der Wettbewerbsverhältnisse zu ermöglichen.

Da hier die finanzielle Förderung untersucht wird, sollen wenige Bemerkungen zu den PR- und Beratungsaktivitäten genügen. In den Grundsätzen der staatlichen Forstpolitik wurde die Notwendigkeit der Öffentlichkeitsarbeit verankert.<sup>232</sup> Bisher wurde keine Strategie der Öffentlichkeitsarbeit in bezug auf nichtstaatliche Waldeigentümer ausgearbeitet, und es fehlt

<sup>227</sup> PETRÁŠOVÁ, V., ĽURKOVIE, J.: Formy podnikateľských subjektov jednotlivých vlastníckých a užívateľských kategóriách (Die Unternehmensformen in einzelnen Besitz- und Nutzungskategorien) in: Vplyv vlastníckej a užívateľskej štruktúry na stav lesa a ekonomiku jeho obhospodarovania, Slovenská akadémia pôdohospodárskych vied, Nitra 1997, S. 17

<sup>228</sup> Vgl. KROTT, 1996, S. 213-214

<sup>229</sup> Vgl. KROTT, M.: Lösungsbeiträge und Erfolgsbedingungen staatlicher Forstverwaltung im West-Ost-Vergleich - Schlußfolgerungen, in: KROTT, M., ILLYES, B.: Lösungsbeiträge und Erfolgsbedingungen forstlicher Organisationen, Vergleich zwischen Ost- und Westeuropa, Europaforum Forstverwaltung 1, IUFRO, Sopron 1991, S. 222

<sup>230</sup> KROTT, 1995, S. 134

<sup>231</sup> KROTT, 1995, S. 133

<sup>232</sup> Zásada 9 Zásad štátnej lesníckej politiky na Slovensku v prílohe 1 k uzneseniu vlády SR è. 9/1993 Z. z., (Grundsatz 9 der staatlichen Grundsätze der Forstpolitik der Slowakischen Republik in der Anlage 1 zur Regierungserklärung der 9/1993)

auch eine professionelle Betreuung der PR-Aktivitäten für die Zielgruppe des nichtstaatlichen Sektors.<sup>233</sup> Die historisch bedingte Abneigung zur Zusammenschlußbildung kann durch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit schrittweise abgebaut werden.<sup>234</sup> Die Forstliche Sektion im Ministerium für Bodenwirtschaft schlug im Jahre 1993 vor, eine „Beratungsagentur“ für den nichtstaatlichen Sektor einzurichten. Dieser Vorschlag wurde vom Ministerium für Bodenwirtschaft abgelehnt. Im Jahre 1994 entstand ein „Rat der Beratung“, der aus den forstlichen Institutionen und den Waldeigentümergebänden bestand. Der Ansatz scheiterte jedoch, da die finanziellen Mittel, die für diese Tätigkeit benötigt wurden, die Zustimmung des Finanzministeriums brauchten, die nicht zustande kam. Im Jahre 1995 wurde bei der umfassenden Staatsverwaltungreform seitens der forstlichen Sektion vorgeschlagen, die neuentstandenen Verwaltungseinheiten mit der Beratungstätigkeit zu beauftragen, und diese auch entsprechend auszustatten. Dieser Vorschlag wurde ebenfalls nicht verwirklicht.<sup>235</sup> Der Grund für das Mißlingen dieser Bemühungen ist in der Tatsache zu sehen, daß man zur Verwirklichung der Beratungskonzepte neue finanzielle Mittel verlangte. Das im Jahre 1996 von der Forstsektion (Ministerium für Bodenwirtschaft) entworfene Beratungssystem für die Privatwälder beabsichtigt die Beteiligung der privaten sowie auch staatlichen Institutionen.<sup>236</sup> Dies kann einen Wettbewerb unter den Beratungsinstitutionen hervorrufen, der sowohl dem Vertrauen der nichtstaatlichen Waldeigentümer gegenüber der Forstbehörde wie auch der wirtschaftlichen Stärkung der Waldeigentümer zugute kommt.<sup>237</sup> In diesem Konzept fehlen die Wirtschaftsberatungsaktivitäten, die den Waldeigentümer das notwendige ökonomische Wissen für die Waldbewirtschaftung liefern würden. Eine Ausnahme stellt der ökonomische Leitfaden für nichtstaatliche Waldeigentümer dar<sup>238</sup>. In dieser Broschüre, die mit finanzieller Hilfe des „United States Peace Corps“ erschien, wurden knapp das ökonomische Grundwissen dargelegt. Um die Legitimation der Waldbesitzerverbände bei den Waldeigentümern zu unterstützen, aber auch um das Vertrauen der Waldbesitzer in die eigenen Verbände zu nutzen und zu stärken, sollte die Hauptrolle in der Beratungstätigkeit von den Verbänden übernommen werden.

Die Erhöhung der Markttransparenz ist ein Aufgabenfeld der Forstbehörde zur Unterstützung der Wettbewerbsverhältnisse. Das forstliche Datenbankzentrum in der Forsteinrichtungsanstalt verwaltet das Marketing-Informationssystem, das zur Zeit auf der Gesamterfassung der Daten basiert. Die Informationen über die Holzpreise in den staatlichen Forstbetrieben werden vierteljährlich in der Zeitschrift „Les“ veröffentlicht. Die Gewinnung der Daten im nichtstaatlichen Sektor stößt auf viele Probleme. Die Richtigkeit der Daten ist fraglich. Die Gewinnung der Daten soll in der Zukunft auf Stichprobenbasis in einem festen Stichprobenetz vollzogen werden<sup>239</sup>.

Die Einrichtung des Meß-, Eich-, Normungs- und Qualitätskontrollwesens kann dazu beitragen, die Transparenz des Marktes zu erhöhen. Dieser Bereich zeichnete sich schon vor der Wende durch ein hohes Niveau aus. Die gegenwärtigen Aufgaben liegen in der Angleichung der Normen an die EU-Bedingungen. Dies ermöglicht eine höhere Transparenz

<sup>233</sup> Vgl. ŠÁLKA, J.: Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf die Beratung für die kleinen Waldbesitzer in der slowakischen Forstwirtschaft, Ein Referat über die Öffentlichkeitsarbeit im Forstsektor in bezug auf den nichtstaatlichen Sektor, Joint FAO/ECE Team dog public relations specialist in Forestry and the forest Industry Sector, Ossiach 12.-16.11.1996

<sup>234</sup> Vgl. KROTT, 1995, S. 133; ŠÁLKA, 1997, S. 164

<sup>235</sup> KONÓPKA, u. a., 1999, S. 16-17

<sup>236</sup> ANONYMUS: Systém poradenstva v neštátnom sektore lesného hospodárstva Slovenskej Republiky (Das Beratungssystem im nichtstaatlichen Sektor der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik), in: Les, 1996, 10, S. 27-28

<sup>237</sup> Vgl. KROTT, 1996, S. 215

<sup>238</sup> Vgl. ČUKEROVÁ, V. u. a.: Lesnícka príručka pre neštátny sektor. (Der forstliche Leitfaden für den nichtstaatlichen Sektor), Agentúra pre rozvoj vidieka, Lesnícky výskumný ústav; Nitra, Zvolen 1997, S. 58

<sup>239</sup> Vgl. HERICH, I.: Súčasný stav a perspektívy využívania informačnej banky o lesoch Slovenska, (Der gegenwärtige Zustand und die Perspektiven der Nutzung der Walddatenbank in der Slowakei), in: Hospodárska úprava lesov a trvalé obhospodarovanie lesov, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 71-78

im Außenhandel. Diese Aufgabe wurde von der Forschungsanstalt übernommen. Die Annäherungspolitik an die EU wird auch in der forstwirtschaftlichen Gesamtrechnung vorangetrieben<sup>240</sup>.

Eine Einmischung der Staatsverwaltung in den Wirtschaftsprozeß ist nach EUCKEN unzulässig. Die Reform der Forstverwaltung kurz nach der Wende verwirklichte die Trennung der hoheitlichen Aufgaben von den marktwirtschaftlichen Tätigkeiten in zwei verschiedene Institutionen. Es entstand eine Forstbehörde, mit den Aufgaben der „Sicherung einer zielkonformen Forstwirtschaft“ und der „Vorbeugung von Waldgefährdungen“.<sup>241</sup> Die staatlichen Forstbetriebe übernahmen die Bewirtschaftung der Staatswälder.

Der Rückzug aus den wirtschaftlichen Aktivitäten in nichtstaatlichen Wäldern wurde durch eine Novelle des Gesetzes über die Waldbewirtschaftung und die Staatsforstverwaltung durch den Passus durchbrochen<sup>242</sup>, nach dem jeder Waldbesitzer verpflichtet ist, einen „Fachforstwirt“ anzustellen. Der Fachforstwirt muß bei Fachschulabsolventen 10 Jahre und bei Hochschulabsolventen 5 Jahre Praxis besitzen. Außerdem muß er eine „Fachforstwirtprüfung“ bestanden haben. Das rechtliche Institut des „Fachforstwirtes“ kann als die unterste Stufe der Forstbehörde angesehen werden, da es viele Kompetenzen zur Beeinflussung der nichtstaatlichen Waldeigentümer hat. Darüber hinaus wurde durch eine weitere Novelle des Gesetzes die Möglichkeit zugelassen, daß diese Tätigkeit auch von juristischen Personen der staatlichen Forstbetriebe ausgeübt werden kann.<sup>243</sup> Den „Fachforstwirt“ kann der Waldbesitzer selbst auswählen. Tut er dies nicht, wird er von der Forstbehörde bestimmt.

Der „Fachforstwirt“ übt in vielen Fällen auch die Managementaufgaben aus. Die derzeitige Diskussion weist darauf hin, daß die Inhalte der „Fachforstwirtprüfung“ um den ökonomischen Bereich erweitert werden sollen.<sup>244</sup> Einerseits bedeutet diese Aktivität des „Fachforstwirtes“ eine Übermittlung des ökonomischen Wissens an die nichtstaatlichen Waldeigentümer, andererseits ist sie aber ein nicht zu unterschätzender Eingriff in die ökonomischen Freiheiten der Waldeigentümer. Der „Fachforstwirt“ kann nach der Ansicht einiger Vertreter der Waldbesitzerverbände die forstlichen und ökonomischen Aufgaben bei den privaten Eigentümern übernehmen. Dies muß aber mit der Auflockerung der Planungsvorschriften koordiniert werden.<sup>245</sup> Der „Fachforstwirt“ wäre eine Garantie nicht nur für die gesetzmäßige Waldbewirtschaftung, sondern auch für die ökonomische Waldbewirtschaftung im Interesse der Waldeigentümer.

Die persuasiven Programme in bezug auf den nichtstaatlichen Forstsektor stehen immer noch am Anfang. Die Forstbehörde beharrt auf den regulativen Maßnahmen, die in den hoheitlichen Aufgaben schrittweise verschärft wurden. Schon dies wirkt wettbewerbsverzerrend, da es die Kompliziertheit der forstlichen Gesetzgebung den großen Staatsforsten erlaubt, mit den Anpassungsproblemen besser zurechtzukommen. Das

<sup>240</sup> Vgl. TUTKA, J. et al.: Súhrný lesnícky účet SR, (Die forstwirtschaftliche Gesamtrechnung in der Slowakischen Republik), in: Les - Drevo - Životne prostredie, Technická univerzita, Zvolen, 1997, S. 63-70

<sup>241</sup> Die Novelle 510/1991 des Gesetzes 100/1977 über die Bewirtschaftung der Wälder und die forstlichen Staatsverwaltung, Vgl. auch KROTT, M.: Lösungsbeiträge und Erfolgsbedingungen staatlicher Forstverwaltung im West-Ost-Vergleich - Schlußfolgerungen, in: KROTT, M., ILLYÉS, B.: Lösungsbeiträge und Erfolgsbedingungen forstlicher Organisationen, Vergleich zwischen Ost- und Westeuropa, Europaforum Forstverwaltung 1, IUFRO, Sopron 1991, S. 224

<sup>242</sup> Die Novelle 183/1993 des Gesetzes 100/1977 über die Bewirtschaftung der Wälder und die forstliche Staatsverwaltung

<sup>243</sup> Die Novelle des Gesetzes 100/1977 über die Bewirtschaftung der Wälder und die forstliche Staatsverwaltung

<sup>244</sup> Vgl. z. B. PETRAŠOVÁ, V., LEOCKÁ, M.: Podporná politika lesníctva, (Förderungspolitik in der Forstwirtschaft), in: Financovanie v lesníctve, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 207-208

<sup>245</sup> GRAUS, J.: Postavenie OLH pri vypracúvaní LHP a zabezpečení jeho realizácie, (Die Stellung des Fachforstwirtes bei der Ausarbeitung der Forsteinrichtungspläne und bei der Gewährleistung ihrer Realisierung), in: Hospodárska úprava lesov a trvalé obhospodarovanie lesov, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 179-183

Waldgesetz erkannte auch nicht, daß die Waldbesitzer den Wald dezentral besser bewirtschaften können, als dies die Forstbehörde zentral wahrnehmen kann.

### **3 Erstes Zwischenergebnis: Ordnungspolitische Einsatzfelder von finanzieller Förderung**

Nach einer knappen Beschreibung der ordnungspolitischen Lage in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik, sollen hier die möglichen Einsatzfelder der finanziellen Förderung zur Konstituierung der Marktwirtschaft zusammengefaßt werden. Mit TUCHTEFLEDT ist festzuhalten, daß es „systemnotwendige“ Subventionsmaßnahmen gibt<sup>246</sup>, durch die das marktwirtschaftliche Wirtschaftssystem konstituiert wird. Im Sinne EUCKENS sind diese als „konstruierende Prinzipien der Wettbewerbsordnung“ zu verstehen.<sup>247</sup> GROSSEKETTLER spricht von sogenannten „Basisprinzipien“ für die Organisation von Marktwirtschaften.<sup>248</sup> Weiterhin sind „systemfördernde“ Subventionen gefragt<sup>249</sup>, die dazu beitragen, Funktionsschwierigkeiten und unerwünschte Friktionen des Wirtschaftssystems zu verringern. Systemfördernd sind die Subventionen dann, wenn sie „regulierende Prinzipien“<sup>250</sup> oder „Evolutionsprinzipien“<sup>251</sup> einer marktwirtschaftlichen Ordnung unterstützen. Die negativen sekundären Wirkungen der finanziellen Förderung auf das Wirtschaftssystem werden im folgenden zunächst nicht behandelt. Auf diese wird später eingegangen. Hier werden mögliche ordnungspolitische Einsatzfelder der finanziellen Förderung im Bereich von forstlicher Planung, Eigentumsordnung, Marktordnung, Unternehmensformen und Verwaltungsformen abgeleitet, um das Programm der Marktwirtschaft zu unterstützen.<sup>252</sup> (Vgl. Übersicht 3)

Im Bereich Forstplanung ist neben der unabdingbaren Auflockerung von Planungspflichten auch der Subventioneneinsatz zugunsten privater Planungsbüros zur Schaffung von Wettbewerbsverhältnissen am Planungsmarkt erwünscht. Der private Sektor ist unterentwickelt. Die Marktzutrittsbarrieren in Form von hohen Kapitalkosten und dem Monopolverhalten der staatlichen Forsteinrichtungsanstalt bremsen die Entwicklung des Marktes erheblich. Die finanzielle Förderung der Investitionskosten in den privaten Planungsbüros kann zur Überwindung dieser Barrieren beitragen. Ein weiterer Bereich der finanziellen Förderung im Planungssektor liegt im Aufbau der Testbetriebsnetze auf freiwilliger Basis. Die finanzielle Förderung muß zur Einrichtung und Instandhaltung des Betriebsnetzes eingesetzt werden, um die wirtschaftliche Freiheit der Waldeigentümer zu gewährleisten.

Im Bereich der Wiederherstellung der Eigentumsverhältnisse ist die finanzielle Förderung des Reprivatisierungsprozesses vorrangig. Die Klärung der Eigentumsverhältnisse und die Vermessung der Waldgrundstücke sind die wichtigsten systemnotwendigen Subventionseinsatzfelder. Ihre Unterschätzung zeigt sich in den Verzögerungen der Eigentumsübergabe. Den systemfördernden Subventionsmaßnahmen kann auch die Vergütung der Verwaltungskosten für die noch nicht reprivatisierten Wälder oder der Wälder

<sup>246</sup> TUCHTEFLEDT, E.: Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, in: SERAPHIN, H. J.: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 18, Berlin 1960, S.225-226

<sup>247</sup> EUCKEN, 1990, S. 225

<sup>248</sup> GROSSEKETTLER, H: Zur theoretischen Integration der Wettbewerbs- und Finanzpolitik in die Konzeption des ökonomischen Liberalismus, in: Jahrbuch für NPÖ, Bd. 10, 1991, S. 111

<sup>249</sup> TUCHTEFLEDT, 1960, S.226-228

<sup>250</sup> EUCKEN, 1990, S. 291

<sup>251</sup> GROSSEKETTLER, 1991, S. 112

<sup>252</sup> Eine übersichtliche Darstellung der Schlußfolgerungen findet sich in Übersicht 3.



von noch nicht bekannten Waldeigentümern zugerechnet werden. Finanzielle Förderung der Waldbesitzerverbände ist nicht nur aus politischen Gründen erforderlich. Das ordnungspolitische Betätigungsfeld der Verbände im Bereich der ökonomischen Beratung kann wesentlich zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen verhelfen.

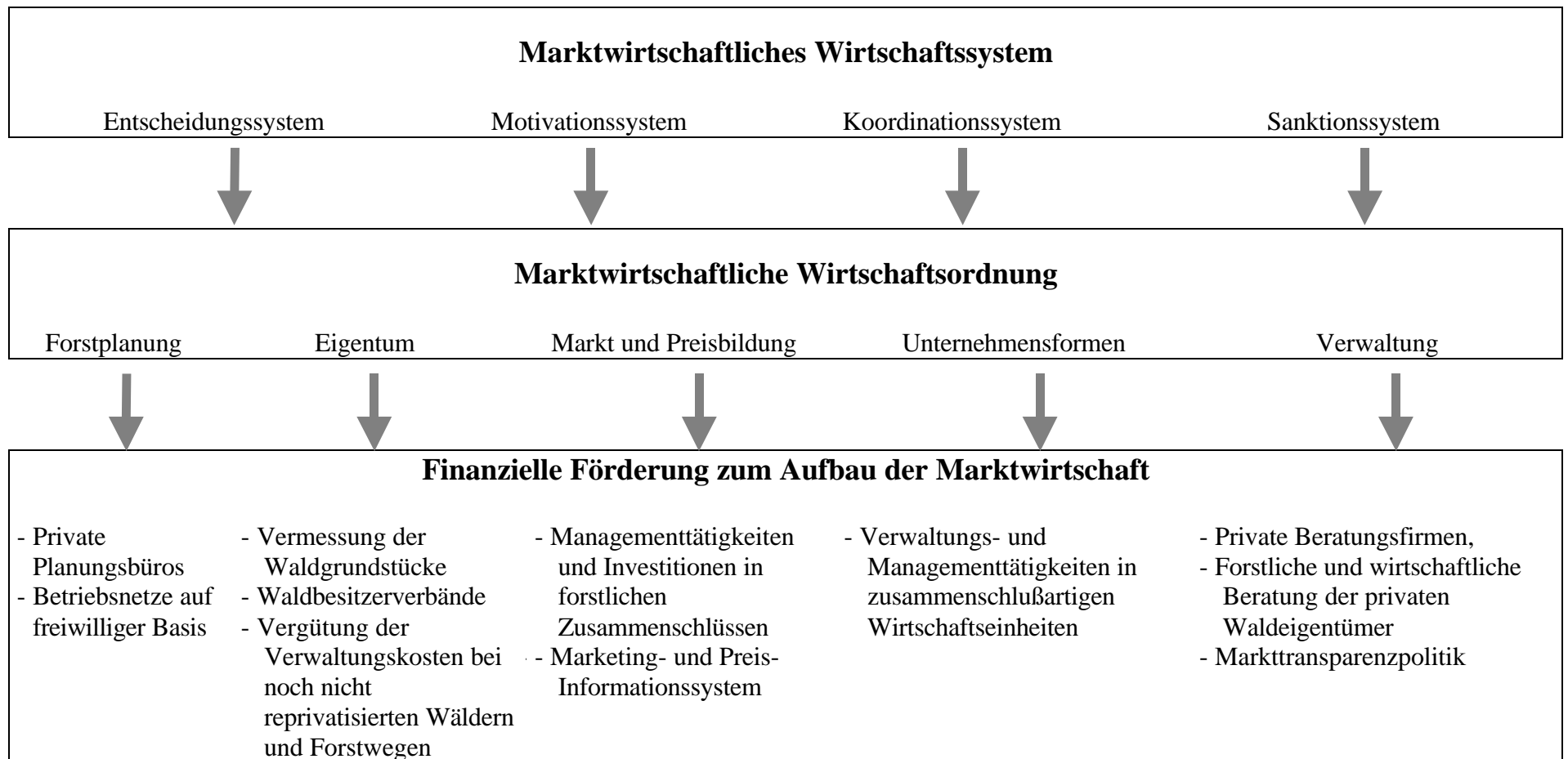
Eine Startbeihilfe zur Überwindung der Markteintrittsbarrieren<sup>253</sup> für die forstlichen Zusammenschlüsse am Holzmarkt umfaßt die Investitionsförderung und die finanzielle Förderung der Verwaltungs- und Managementtätigkeiten. Diese Subventionierung kann wesentlich zur Verbesserung der Marktstruktur beitragen. Darüber hinaus kann sie die ordnungsgemäße Forstwirtschaft fördern.

Ein wesentliches Aufgabenfeld der Forstbehörde liegt bezüglich der Subventionsmaßnahmen zum Aufbau der Marktwirtschaft in folgenden Bereichen: Finanzielle Förderung privater Beratungsfirmen, die Wettbewerbsverhältnisse am Beratungsmarkt hervorrufen. Die umfassende forstliche und wirtschaftliche Beratung der privaten Waldeigentümer ist aus zwei Gründen erforderlich: Erstens dient sie der Schaffung des ordnungspolitisch erwünschten Gleichgewichts am Holzmarkt und zweitens fördert sie das Vertrauen der privaten Waldeigentümer an die Forstbehörde, was letztendlich auch eine gesetzeskonforme Waldbewirtschaftung in den Privatwäldern begünstigt.

Im Bereich der Markttransparenz ist die finanzielle Förderung der Einrichtung des Meß-, Eich-, Normungs- und Qualitätskontrollwesens, seine Angleichung an den Stand der EU und die Förderung des Marketing-Informationssystems notwendig, um ausreichende Transparenz in den Handelsbeziehungen am Holzmarkt herzustellen.

---

<sup>253</sup> Es ist auf die Diskussion über das Modell der „contestable markets“ zurückzuführen. Eine knappe Darstellung ist zu finden bei TROJANUS, 1995, S. 80-82



**Übersicht 3: Ordnungspolitische Einsatzfelder der finanziellen Förderung in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik**

## **D Marktversagen und Koordinationsmängel als Beurteilungskriterien der finanziellen Förderung**

Nachdem oben die möglichen Einsatzfelder zum Aufbau der Marktwirtschaft im Forstsektor abgeleitet wurden, soll in diesem Kapitel ohne Anspruch auf Vollständigkeit diskutiert werden, in welchen Einsatzfeldern die Subventionierung in der Forstwirtschaft aus der Sicht der Konzepte des Marktversagens und korrekturbedürftigen Koordinationsmangels ökonomisch zu rechtfertigen ist. Die Marktgesetze des klassischen Liberalismus lassen staatliche Interventionen nicht zu und lehnen sie als nicht marktkonform und gesamtwirtschaftlich nachteilig ab. Die weitere Entwicklung in der ökonomischen Theorie wurde durch den Streit geprägt, ob und wenn ja, welche staatlichen Eingriffe in der Volkswirtschaft die Effizienz des Marktes nicht beeinträchtigen oder sogar erhöhen können. Das Hauptkriterium für diese finanzwissenschaftliche Beurteilung ist ein möglichst effizienter Faktoreinsatz, also die Bedingungen des PARETO-Optimums. Dieses Kriterium wird durch die Kriterien einer möglichst gerechten Verteilung und einer möglichst hohen Stabilität ergänzt.

Dieses Kapitel soll einen praktikablen ökonomischen Beurteilungsrahmen erarbeiten, der bei der Beurteilung der Förderungsziele und Finanzströme von gegenwärtigen Förderungsprogrammen in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik angewendet werden kann.

Weiter soll hier beispielhaft das Phänomen diskutiert werden, daß die Förderprogramme in der Forstwirtschaft sehr oft als Ergebnis der politischen Prozesse zustande kommen, auch wenn der ökonomischen Theorie zufolge der Einsatz der Subventionen nicht legitim erscheint, oder umgekehrt, Subventionen nicht getätigt werden, auch wenn es aus der Sicht ökonomischer Theorie plausibel erschiene.<sup>254</sup>

Zur Systematisierung der theoretischen Begründungsansätze bietet sich an, MUSGRAVES traditioneller finanzwissenschaftlicher Einteilung der Staatsaufgaben in die Bereiche Allokation, Distribution und Stabilisierung zu folgen.<sup>255</sup> Die Interdependenzen zwischen den Teilbereichen sind offensichtlich. So ist z.B. eine finanzielle Förderung zur Beseitigung des Windbruches eine verteilungspolitische sowie eine stabilisierungspolitische Maßnahme. Daher sind die Überschneidungen unvermeidlich. Dennoch ist eine Trennung aus Gründen der klaren Analyse nötig.

### **1 Finanzielle Förderung zur Korrektur allokativer Effizienz-mängel**

Allokative Effizienz stellt dar, wie in der Marktwirtschaft die knappen Ressourcen auf die Produktions- und Konsumtionsprozesse verteilt werden, um das gesamtwirtschaftliche Optimum zu erreichen. Die Subventionen werden als traditionelles Instrument im Falle des Marktversagens eingesetzt, wenn der Marktmechanismus nicht zum PARETO-Optimum führt. Die Allokationstheorie läßt die finanzielle Förderung in folgenden Fällen zu<sup>256</sup>:

- Korrektur der externen Effekte,
- Bereitstellung der öffentlichen und kollektiven Güter,

---

<sup>254</sup> Vgl. KURKI, 1991, S. 39 - 40

<sup>255</sup> Vgl. MUSGRAVE, R.A., MUSGRAVE, P.B., KULLMER, L. : Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1., 6. Auflage, Mohr, Tübingen 1994, S. 5-6

<sup>256</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, D.: Finanzwissenschaft, R. Oldenbourg, 7. Auflage, München, Wien 1998, S. 47; ANDEL, N.: Finanzwissenschaft, Mohr Siebeck, 4. Auflage, Tübingen 1998, S. 419-420; NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 75

- Bereitstellung der meritorischen Güter,
- Beseitigung unerwünschter Marktmacht.

Im Übergang zur Marktwirtschaft ist nicht zu vermuten, daß mit der Einführung von Eigentumsrechten und freier Preisbildung der Wettbewerb und somit die Allokation ohne weiteres zu funktionieren beginnen. TROJANUS in Anlehnung an KLOTEN<sup>257</sup> beschreibt ein durch Transformations- bzw. Informationskosten bedingtes Wettbewerbsversagen.<sup>258</sup> Beispielsweise wird durch den Privatisierungsprozeß in den neuen Bundesländern keine Markttransparenz gewährleistet. Die Treuhandanstalt (in der Slowakei der Fonds des nationalen Vermögens) veräußert die staatlichen Betriebe nicht nur nach ökonomischen Gesichtspunkten, sondern verlangt Zusagen für Investitionen und Beschäftigung. Jedes Projekt wird einzeln geprüft, und potentiellen Investoren wird die Information über andere Projekte nicht zur Verfügung gestellt. Man unterdrückt den Markt, der über geäußerte Zahlungsbereitschaft eine optimale Allokation verspricht.<sup>259</sup> Da hier den potentiellen Käufern hohe Informationskosten entstehen, die den Marktzutritt behindern können, ist zu empfehlen, dies durch Gewährung von transformatorisch befristeten Subventionen zu überwinden.<sup>260</sup> Der Fall trifft in der Forstwirtschaft in der Slowakei allerdings nicht zu, da es sich um eine Reprivatisierung, also Zurückgabe des Eigentums, handelt.

## 1.1 Finanzielle Förderung zur Korrektur der externen Effekte

„Externe Effekte<sup>261</sup> liegen dann vor, wenn eine dezentralisierte Volkswirtschaft unzureichende Anreize für die Bildung von wirksamen Märkten für alle Güter und Ressourcen hervorbringt und deshalb ein Marktgleichgewicht PARETO-inoptimal ist.“<sup>262</sup> Die Ursache ist in einem „Grad an Öffentlichkeit“ zu sehen, weil „der Verursacher eines externen Effektes diesen aus seinem Entscheidungsbereich“ entläßt und ihn quasi der Öffentlichkeit“ überantwortet.<sup>263</sup> Daher definiert KROTT externe Effekte aus der Sicht politikwissenschaftlicher Theorie als „direkte (technologische) Beeinflussung eines ökonomischen Akteurs durch die ökonomischen Aktivitäten eines anderen Akteurs, ohne daß zwischen beiden eine marktmäßige Beziehung entsteht.“<sup>264</sup> Wenn externe Effekte auftreten, sind die individuellen Produktionsentscheidungen von Unternehmen bei der Bestimmung des Aktivitätsniveaus gesellschaftlich nicht optimal. Dies bedeutet, daß die privatwirtschaftlichen Grenzkosten nicht gleich den volkswirtschaftlich erwünschten Grenzkosten sind (siehe Abbildung 3).<sup>265</sup>

Im Falle negativer Externalitäten sind die betriebswirtschaftlichen Grenzkosten niedriger als die erwünschten sozialen Grenzkosten. Dies bedeutet ein zu niedriges Preisniveau mit einem daraus resultierenden überhöhten Aktivitätsniveau. Beim Vorliegen positiver externer Effekte

<sup>257</sup> Vgl. KLOTEN, 1991, S. 27

<sup>258</sup> Vgl. TROJANUS, 1995, S. 104-107

<sup>259</sup> Vgl. TROJANUS, 1995, S. 105-106

<sup>260</sup> Vgl. TROJANUS, 1995, S. 106-107

<sup>261</sup> Hier wird immer von den technologischen oder realen externen Effekte gesprochen.

<sup>262</sup> DASGUPTA, P.S.; HEAL, G.M.: Economic Theorie and Exhaustible Resources, Cambridge 1979, S. 45, zit. nach: BERGEN, V.: Grundlagen der Umweltökonomik: Natürliche Ressourcen und ihre ökonomische Eigenschaften, WISU 1/1983, S. 37; Vgl. auch GROSSEKETTLER, H.: Öffentliche Finanzen, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik Bd. 1., 6. Auflage, Vahlen, München 1995, S. 509-510; ANDEL, 1998, S. 427; BRÜMMERHOFF, 1998, S. 58; NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 76

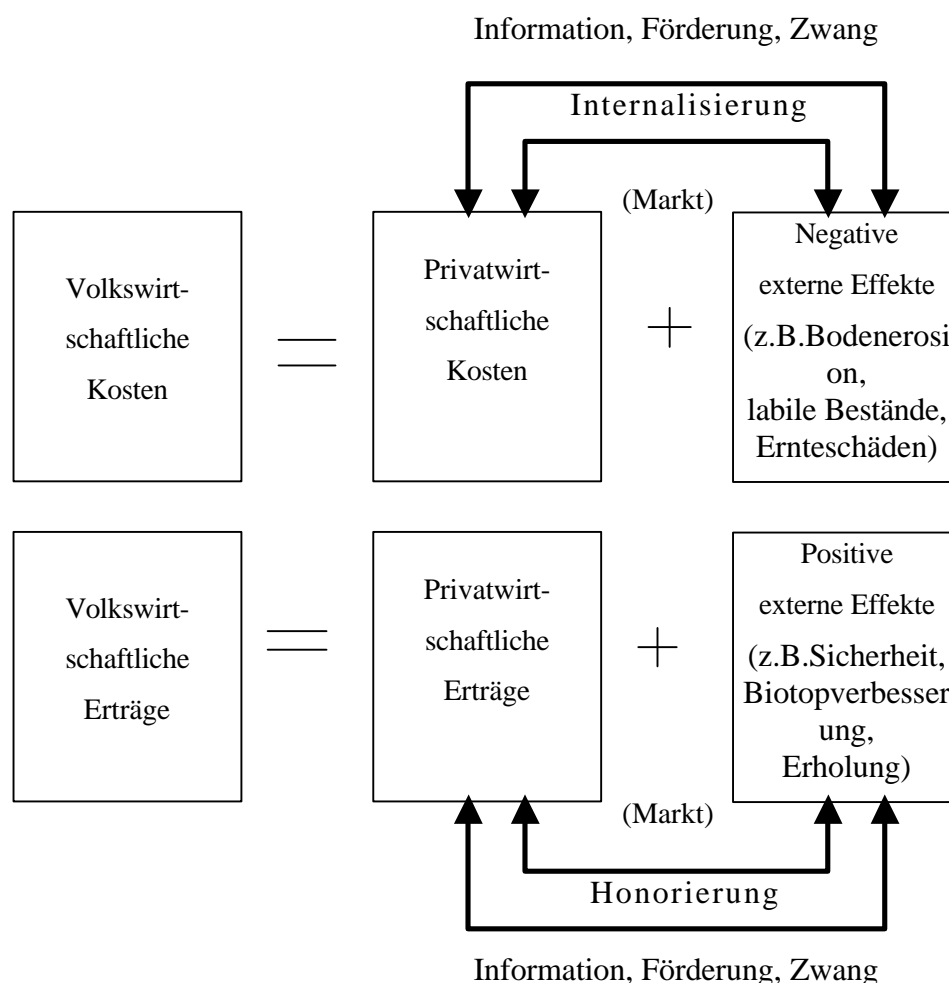
<sup>263</sup> BERGEN, 1983, S. 38

<sup>264</sup> KROTT, M.: Politikfeldanalyse Forstwirtschaft, Institut für Forstpolitik, Forstgeschichte und Naturschutz, Skriptum, Göttingen 1997,

<sup>265</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF 1998, S. 61-63; NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 76

sind die privatwirtschaftlichen Kosten höher als die erwünschten sozialen Grenzkosten und somit wird ein niedrigeres Aktivitätsniveau realisiert.<sup>266</sup>

**Abbildung 3: Marktversagen der forstlichen Produktion nach GLÜCK<sup>267</sup>**



Mit anderen Worten: Forstbetriebe können negative externe Effekte (z.B.: Bodenerosion) verursachen und die Kosten auf Dritte abwälzen. Negative externen Effekte werden aber auch seitens der Wirtschaft und der Konsumenten der Forstwirtschaft überantwortet. Die Schaffung eines Marktes durch die Bestimmung der Eigentumsrechte würde eine Verhandlungslösung, also eine COASE-Lösung, ermöglichen.<sup>268</sup> Die Festlegung der Eigentumsrechte ist für die Anwendung des Verursacherprinzips unabdingbar. Nach diesem Prinzip soll der Verursacher negativer externer Effekte selbst belastet werden.<sup>269</sup> Da man den Verursacher nicht immer identifizieren kann oder die Transaktionskosten einer Verhandlungslösung zu hoch wären, ist

<sup>266</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, 1998, S. 61-63; NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 76; KÖTZLE, A.: Die Eignung von Subventionen für die Umweltpolitik, Volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 296, Duncker Humboldt, Berlin 1980, S. 112-114

<sup>267</sup>Quelle: GLÜCK, P.: Vereinbarkeit der österreichischen forstlichen Förderung mit den EG-Wettbewerbbestimmungen, in: GLÜCK, P. (Hg.):Forstliche Förderung in der EG, Wien 1993, S. 57, oder GLÜCK, P.: Die Dienstleistungen des Waldes als sozioökonomische Kategorie, in: GLÜCK, P.; NIEBLEIN, E. (Hg.): Wer zahlt für die gesellschaftliche Leistungen des Waldes?, Wien 1998, S. 12

<sup>268</sup> COASE, R. H.: The problem of social cost, in: Journal of Law and Economics, Bd. 3, 1960, S. 1-44

<sup>269</sup> Z. B. eine Internalisierung durch Steuern. Vgl. dazu BRÜMMERHOFF, 1998, S. 69-70, Weiter wird immer angenommen, daß eine Verhandlungslösung nicht zustande kommen kann.

staatliche Intervention nötig.<sup>270</sup> Einsatz der Subventionen im Falle der negativen externen Effekte, also Anwendung des Gemeinlastprinzips<sup>271</sup>, soll den Forstbetrieb dazu bewegen, die Kosten nicht zu externalisieren, sondern zu internalisieren oder das Aktivitätsniveau zu senken. Solche finanziellen Förderungen sind nach umweltökonomischen Programmen nicht akzeptabel, weil sie den Verursacher belohnt und das Recht auf Schädigung einräumt.<sup>272</sup>

Im Falle von Internalisierung der positiven externen Effekte ist eine Verhandlungslösung durch die Festlegung der Eigentumsrechte dem staatlichen Eingriff vorzuziehen. Wie bei den negativen externen Effekten ist dies oft unmöglich oder nicht effizient. Darüber hinaus ist eine Aufnahme der Verhandlungen unwahrscheinlich, da die Eigentumsrechte nicht eindeutig festgelegt sind.<sup>273</sup> Beispielsweise besitzt der Forstbetrieb die Eigentumsrechte an Wald, aber sie sind aus naturschutzrechtlichen Gründen durch Bewirtschaftungsauflagen eingeschränkt. Daher wird mit staatlichen interventionistischen Maßnahmen versucht, die positiven externen Effekte zu internalisieren. Es muß aus ökonomischer Sicht zuerst überprüft werden, ob das Nutznießerprinzip angewendet werden kann. Für die Bereitstellung der positiven externen Effekte müssen finanziell die Nutzer aufkommen. Da die Identifizierung der Nutznießer in vielen Fällen unmöglich ist, oder deren Kosten zu hoch sind, ist es ökonomisch vernünftig das Gemeinlastprinzip (Abgeltungsprinzip) anzuwenden. Wenn positive externe Effekte vorliegen, was in der Forstwirtschaft typischerweise der Fall ist, können finanzielle Förderungen als Honorierung den Forstbetrieb dazu bewegen, seine Produktion auf das gesamtwirtschaftlich wünschenswerte Maß auszudehnen. Es ist festzuhalten, daß hier nach ökonomischen Konzepten eine plausible Begründung für den Subventionseinsatz existiert.<sup>274</sup>

Die PIGOUSche Steuer- oder Subventionslösung<sup>275</sup> dient als Begründung der Intervention, weil sie bei Vorliegen der externen Effekte eine Internalisierung ermöglicht. Das Problem besteht in der Quantifizierung der Steuer- oder Subventionshöhe, die eine Verbesserung der Allokation versprechen würde.<sup>276</sup>

Die monetäre Bewertung dieser Dienstleistungen der Forstbetriebe, und daraus folgend die Feststellung der Höhe von Subventionen, kann man auf zweierlei Weise verwirklichen. Erstens können die Forstbetriebe durch eine „Entschädigungsforderung“ bestimmen, unter welchen Konditionen sie bereit sind, diese Dienstleistungen zu produzieren.<sup>277</sup> Dies entspricht dem Konzept der Opportunitätskosten. Die externen Effekte der Holzproduktion werden durch Mehrkosten und Mindererträge bewertet.<sup>278</sup> Da die Entschädigungsförderungen der Forstbetriebe von deren Produktionszielen abhängen und daher nicht extern bestimmbar sind und die Bereitstellung der sozialen Funktionen des Waldes eng mit der Holzproduktion gekoppelt ist, gibt es viele Probleme diese Kostenstellen auch bei ziemlich ausgefeiltem

<sup>270</sup> Zum Vergleich umweltpolitischer Instrumente (Auflage, Abgabe, Subvention) siehe z. B. KÖTZLE, 1980, S. 78-140 oder BERGEN, V.: Volkswirtschaftslehre II, 2. Auflage, Institut für Forstökonomie, Göttingen 1999, S. 65-71

<sup>271</sup> Eingehender zur Anwendung des Verursacherprinzips oder Gemeinlastprinzips bei WICKE, L.: Umweltökonomie, München 1993, S. 150-161

<sup>272</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, 1998, S. 73; NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 77

<sup>273</sup> Vgl. BLÖCHLIGER, H., STAEHELIN-WITT, E.: Öffentliche Güter, Externalitäten und Eigentumsrechte, in FREY, L. R., et. al. (Hg.): Mit Ökonomie zur Ökologie, Analyse und Lösungen des Umweltproblems aus ökonomischer Sicht, 2. Auflage, Helbing & Lichtenhahn, Basel, Frankfurt am Main 1993, S. 53-65

<sup>274</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, 1998, S. 72; NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 77

<sup>275</sup> PIGOU, A.C.: The Economics of Welfare, 4. Auflage, London 1932, S.192

<sup>276</sup> ANDEL, 1998, S. 430

<sup>277</sup> BERGEN, V.: Zur Theorie der monetären Bewertung der Sozialleistungen des Waldes, in: Schriften zur Forstökonomie, Bd. 1, 2. Auflage, Frankfurt am Main 1993, S. 41

<sup>278</sup> Vgl. BARTELHEIMER, P.: Betriebswirtschaftliche Ansätze zur monetären Bewertung der Sozialleistungen des Waldes, in: Schriften zur Forstökonomie, Bd. 1, 2. Auflage, Frankfurt am Main 1993, S. 4-5, LINDEROVA, R., u. a.: Metodika vycislenia ujmy z titulu zabezpečenia verejnoprospesnych funkcii lesa, (Die Methodik zur Berechnung der Ausgleichszahlungen aufgrund der Gewährleistung von Sozialfunktionen des Waldes), RU c. 7, Lesnický výskumný ústav, Zvolen 1998

Rechnungswesen bei staatlichen Forstbetrieben zu erfassen.<sup>279</sup> Bei den anderen Waldeigentumsarten sind noch größere Schwierigkeiten mit der Erfassung dieser Kosten gegeben.

Der zweite Weg besteht darin, die monetäre Bewertung der Sozialfunktionen aus der Sicht der Nutznießer vorzunehmen. Nach BERGEN ist die neoklassische Mikroökonomik zur Zeit die einzige geschlossene Theorie einer monetären Bewertung von Gütern. Die Bewertungsmethoden beruhen auf der Zahlungsbereitschaftsanalyse. In dieser Analyse werden Bürger befragt, wieviel sie, an einer vorgegebenen Skala bemessen, bereit sind, für das Erlangen einer Dienstleistung zu bezahlen.<sup>280</sup> Dies ist gleichzeitig der schwache Punkt dieser Analyse, weil die Konsumenten ihre Präferenzen nicht immer offenbaren wollen oder falsch angeben können. Für externe Effekte gibt es keinen Preis. Daher benutzt man die Sättigungsmenge. Die Nutznießer verbrauchen beliebig große Mengen und diese werden anhand der Konsumentenrente bewertet.<sup>281</sup> Hierin liegt nach HELMSTÄDTER der andere Schwachpunkt der Analyse. Auf einem Markt für privates Gut wird in der Regel nicht die Konsumentenrente bezahlt, sondern der Konkurrenzpreis. Die Abgeltung der Forstwirtschaft für die Bereitstellung der externen Effekte in der Höhe einer Konsumentenrente ist daher nicht vertretbar.<sup>282</sup>

Eine objektivere Bewertung der produzierten positiven externen Effekte und der Höhe der Subventionen kann eine Zusammenführung der beiden Bewertungsansätze liefern. Die Kurven der minimalen marginalen Entschädigungsforderungen der Forstbetriebe und der maximalen marginalen Zahlungsbereitschaft der Nutznießer bestimmen die volkswirtschaftlich effiziente Höhe der finanziellen Förderung in der Forstwirtschaft.<sup>283</sup>

Die Transaktionskosten solcher Intervention sind ebenfalls von großer Bedeutung. Oben wurde schon darauf hingewiesen, welche Schwierigkeiten die Bewertung bereitet, die auch mit Kosten verbunden sind. Politische Lösungen beanspruchen auch Ressourcen. Es ist nicht möglich, die PARETO-Optimalität unabhängig von solchen Kosten anzustreben. Die Beibehaltung des Status quo kann in einigen Fällen effizienter sein als staatliche Maßnahmen zur Internalisierung von externen Effekten.<sup>284</sup>

Bei beiden Vorgehen sind die erzielten Bewertungsergebnisse umstritten, weil die Auswahl der Berechnungsverfahren Bewertungen erfordert. Nichtsdestoweniger lassen sich diese Zahlen politisch instrumentalisieren. Politische Akteure argumentieren mit externen Effekte, um Subventionen zu begründen, nicht um volkswirtschaftliche Optima zu erreichen.

## 1.2 Finanzielle Förderung zur Bereitstellung von öffentlichen und kollektiven Gütern

Öffentliche Güter zeichnen sich dadurch aus, daß sie mehreren Wirtschaftssubjekten einen Nutzen stiften können. Da man niemanden also auch die Zahlungsunwilligen vom Nutzen der

<sup>279</sup> Vgl. BARTELHEIMER, 1993, S. 13-14; ESSMANN, H.; NIEBLEIN, E.: Marktwirtschaftlich orientierte Forstpolitik in Ungarn - Ziele und Realisierungsschancen, in: KROTT, M., MAROSI, Gy., GOLYA, J. (Hg.): Beziehungen der Staatsforstverwaltung zu privaten Waldeigentümern, Europaforum Forstverwaltung 6, Matrafüred 1996, S. 191-194

<sup>280</sup> Vgl. BERGEN, 1993, S. 42

<sup>281</sup> Vgl. BERGEN, 1993, S. 42

<sup>282</sup> Vgl. HELMSTÄDTER, 1993, S. 63

<sup>283</sup> Vgl. BERGEN, V.: Umweltökonomie im Spannungsfeld zwischen Forstwirtschaft und Naturschutz, in: Forst und Holz, 46 Jg., Nr. 17, 1991, S.464 oder BERGEN, V.: Umwelt und Waldschutzökonomie, 2. Auflage, Institut für Forstökonomie, Göttingen 1999a, S. 42

<sup>284</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, 1998, S. 74-75

öffentlichen Güter ausschließen kann, kommt es zu „Trittbrettfahrerverhalten“. Der homo oeconomicus ist nicht bereit, zur Finanzierung des Gutes beizutragen, weil er auch ohne finanzielle Leistung das öffentliche Gut nutzen kann.<sup>285</sup> Dies weist auf ein Marktversagen hin, da ein Unterangebot besteht, auch wenn der Bedarf hoch ist.

Formal sind öffentliche Güter und die Externalitäten sehr ähnlich. Die Definition der öffentlichen Güter beruht auf der traditionellen Einteilung der Güter gemäß „Rivalität und Nichtrivalität“ sowie „Exkludierbarkeit und Nichtexkludierbarkeit“.<sup>286</sup> Bei reinen öffentlichen Gütern besteht keine Rivalität und ist keine Exkludierbarkeit möglich. Zur optimalen Versorgung mit öffentlichen Gütern benötigt man eine Gruppenentscheidung. Da jeder dem anderen mißtraut oder die Gruppe zu groß ist, ist die Wahrscheinlichkeit einer optimalen Versorgung gering. Dies wird als Gefangenendilemma bezeichnet. Somit bedarf es der Bildung eines Kollektivs, das sich nach vereinbarten Regeln verhält. Diese Aufgabe übernimmt bei öffentlichen Gütern in der Regel die öffentliche Hand (Staat, Gemeinde).<sup>287</sup>

Zur Festlegung der optimalen öffentlichen Ausgaben zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern benötigt man wiederum eine Ermittlung des Wertes durch die Bürger. Nach ANDEL können die „Wertschätzungen“ durch „die direkte Befragung der Bürger“, „die individuellen Wertschätzungen im politischen Prozeß“ oder durch die auf dem Markt sich bildenden Opportunitätspreise ermittelt werden.<sup>288</sup>

Die Bereitstellung von Infrastrukturleistungen im Übergang zur Marktwirtschaft im Bereich der Kommunikations-, Verkehrs-, Energie-, Bildungs-, Umweltschutz- und Forschungsinfrastruktur ist als Förderung zur Verbesserung der Standortfaktoren zu bezeichnen. Die ressortübergreifende Förderung dieser öffentlichen Güter soll zur Sicherung eines freien Wettbewerbs einen erheblichen Beitrag leisten.<sup>289</sup>

Das Ziel der Erhaltung von Schneisen an der Staatsgrenze, das das Gesetz über den Fonds zur Förderung des Waldes beinhaltet, stellt ein typisches öffentliches Gut dar. Man kann vermuten, daß der Subventionsansatz zur Sicherung der Staatsgrenze von der Mehrheit als berechtigt empfunden wird. Es handelt sich nicht um eine typische Subvention, sondern vielmehr um einen öffentlichen Auftrag.

Reine öffentliche Güter sind ein Extremfall, der in der Realität selten ist. Vielmehr gibt es die Mischgüter (z. B. kollektive Güter), die die Eigenschaften des privaten und des öffentlichen Gutes besitzen.<sup>290</sup> Von Bedeutung sind bei diesen Gütern zwei Merkmale: Einerseits ist es die Nutzerzahl des Gutes, da mit einer sich vergrößernden Nutzerzahl die Qualität des Gutes sinkt. Daher ist die Festlegung der optimalen Gruppe, welche die Finanzierung des Gutes bei entsprechenden Qualität ermöglicht (Klubgüter), von Bedeutung.<sup>291</sup> Andererseits ist der Ort der Bereitstellung wichtig, weil bei sogenannten lokalen Gütern insbesondere nahe agierende Wirtschaftseinheiten den Nutzen aus der Bereitstellung ziehen.<sup>292</sup> Mit Hilfe des Rivalitätsgrades kann man eine volkswirtschaftlich effiziente Allokation der Finanzierungsbeiträge (Gebühren) herleiten, damit das kollektive Gut stetig zur Verfügung

---

<sup>285</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, 1998, S. 77

<sup>286</sup> Vgl. MUSGRAVE, R.A., MUSGRAVE, P.B., KULLMER, 1994, S. 69 - 72

<sup>287</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, 1998, S. 82-86

<sup>288</sup> ANDEL, 1998, S. 439-441, zu den Anreizmechanismen, wie die Präferenzen der Bürger enthüllt werden können, siehe BRÜMMERHOFF, 1998, S. 89-93, Einen Überblick über verschiedene Methoden der Ermittlung von Präferenzen siehe POMMEREHNE, W., W.: Präferenzen für öffentliche Güter, Mohr, Tübingen 1987

<sup>289</sup> Vgl. TROJANUS, 1995, S. 82-84, 126-140 oder siehe Kapitel C.4

<sup>290</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, 1998, S. 86-87

<sup>291</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, 1998, S. 87

<sup>292</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, 1998, S. 87



gestellt werden kann.<sup>293</sup> Die Kosten der Exkludierbarkeit zur Vorbeugung der Trittbrettfahreneffekte und die Exklusionstechnik der Zahlungsunwilligen spielen dabei eine große Rolle, da es in vielen Fällen technisch nicht möglich oder ökonomisch sinnvoll ist, diese Maßnahmen durchzuführen.<sup>294</sup>

Subventionen sind hier aus der Sicht der Allokationstheorie nicht berechtigt, wenn die kollektiven Güter privatwirtschaftlich effizienter bereitgestellt werden können. Die hohen Transaktionskosten der Verbandsbildung und der Exklusionstechnik, sowie das daraus resultierende Gefangenendilemma bewirken jedoch, daß die Bereitstellung kollektiver Güter vom Staat übernommen wird. Auf diese Weise muß nicht für jedes Gut ein neuer Spezialverband gegründet werden und zu hohe Kosten der Exkludierbarkeit können vermieden werden.<sup>295</sup>

Subventionseinsatz ist im Falle angemessener Transaktionskosten nur dann erwünscht, wenn das kollektive Gut mit positiven externen Effekten verbunden ist und die eigene Finanzierung daher nicht realisierbar ist.<sup>296</sup> Als Subventionsempfänger tritt der Versorgungsverband auf. Die bei den externen Effekten beschriebenen Bewertungsprobleme treten im Falle der kollektiven Güter erneut auf.

In der Forstwirtschaft ist dies der Fall bei der Subventionierung des Wegebaus, Wildbach- oder Lawinenverbaungsmaßnahmen, etc. Es handelt sich um kollektive Güter, die mehreren Forstbetrieben (Waldbesitzern) einen Nutzen hinsichtlich der Holzproduktion stiften. Auf der anderen Seite ist mit diesem Gut auch die Bereitstellung sozialer Funktionen (Erholung, Fahrradtouristik, Erosionsschutz...) verbunden. Die Waldbesitzer könnten einen Zweckverband gründen, um dieses Investitionsvorhaben zu verwirklichen. Da z.B. bei Erholungsuchenden vielfach keine Exkludierbarkeit gegeben ist, und Trittbrettfahrerverhalten vorliegt, ist das Zustandekommen der Investition sehr unwahrscheinlich. Durch eine finanzielle Beihilfe kann der Staat die Waldeigentümer dazu veranlassen, die Investition dennoch zu realisieren. Die Schätzung einer solchen Beihilfe ist an der Bewertung der externen Effekte orientiert und daher mit oben beschriebenen Problemen belastet. Die Entscheidung, welche Subventionen und in welcher Höhe erfolgt, wird im politischen Prozeß ausgehandelt.

### 1.3 Finanzielle Förderung zur Bereitstellung von meritorischen Gütern

Unter meritorischen Gütern sind solche Güter zu verstehen, die aus der Sicht der Politik nicht im ausreichenden Maße konsumiert und erst aufgrund einer politischen Entscheidung im erwünschten Umfang angeboten werden.<sup>297</sup> Die Staatstätigkeit wird hier mit falschen Präferenzen der individuellen Konsumenten aufgrund von Unwissenheit oder Irrationalität und somit mit einer Fehl - Allokation von Ressourcen begründet.<sup>298</sup>

Eine solche Begründung der Staatstätigkeit in Form der finanziellen Förderung birgt die Gefahr einer unverhältnismäßigen Ausdehnung dieser staatlichen Intervention und gibt der Politik einen großen Spielraum bei der Festlegung der Subventionen.<sup>299</sup> wegen der verzerrten Präferenzen kann die Politik eigenständig entscheiden. Zur Änderung der unvollkommenen

<sup>293</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, 1998, S. 87

<sup>294</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, 1998, S. 87

<sup>295</sup> Vgl. ANDEL, 1998, S. 423-424; NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 84-85

<sup>296</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 85. Zu den Gründen siehe auch den Abschnitt über die Korrektur der externen Effekte.

<sup>297</sup> Vgl. MUSGRAVE, R.A., MUSGRAVE, P.B., KULLMER, 1994, S. 87-90

<sup>298</sup> Vgl. ANDEL, 1998, S. 424-427; BRÜMMERHOFF, 1998, S. 94; NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 86

<sup>299</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, 1998, S. 95; NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 86 - 87

oder falschen Präferenzen sind allerdings zuerst die marktkonformeren informativen Instrumente einzusetzen. Da deren Wirkung Grenzen gesetzt sind, wurde die Konzeption der meritorischen Güter entwickelt.<sup>300</sup>

Die finanzielle Förderung trägt auch Merkmale einer Distributionspolitik zu Gunsten einer politisch erwünschten Allokation von Ressourcen in sich. Daher ist festzuhalten, daß nach den marktwirtschaftlichen Konzept solche finanzielle Fördermaßnahmen nur in Ausnahmefällen mit entsprechender Begründung möglich sind.<sup>301</sup>

In der Forstwirtschaft kann u. a. die finanzielle Förderung des kleinen Privateigentums ein Fall der Förderung eines meritorischen Gutes sein.<sup>302</sup> Mit dem hohen Wert des Kleinprivateigentums werden auch in Deutschland Subventionen gerechtfertigt.<sup>303</sup> In der Slowakei wurden der Zielgruppe der privaten Waldeigentümer Steuervergünstigungen eingeräumt. Von der Verbesserung der allokativen Effizienz kann in diesem Falle jedoch nicht die Rede sein.

Eine Allokationsverbesserung verspricht hingegen die finanzielle Förderung der forstlichen Zusammenschlüsse. Wenn wegen der sozialistischen Zwangskollektivierung in der Landwirtschaft gegen die Bildung von Zusammenschlüsse Vorbehalte bei den kleinen Waldeigentümer zu verzeichnen sind, könnte man diese in einem Zusammenwirken der informativen und finanziellen Instrumenten zu beheben versuchen.<sup>304</sup> Es ist festzuhalten, daß in diesem Falle die Subvention zur Korrektur meritorischer Güter und zur Verbesserung der Allokation dient.<sup>305</sup>

## 1.4 Finanzielle Förderung zur Reduktion von Marktmacht

In der Marktwirtschaft ist in einigen Fällen eine Tendenz zur Monopolbildung festzustellen. Diese ist durch das interne oder externe Wachsen von Unternehmen verursacht, mit dem Ziel eine hervorgehobene Marktstellung zu erreichen. EUCKEN spricht in diesem Zusammenhang über einen „Hang zur Monopolbildung“, dem die Wirtschaftspolitik entgegensteuern muß<sup>306</sup>.

Aus der Sicht der allokativen Effizienz optimiert ein gewinnmaximierender Monopolist seine Ausbringungsmenge nicht als Mengenanpasser. Er betrachtet den Preis als Instrument seiner Absatzpolitik. Dies führt dazu, daß eine volkswirtschaftlich zu geringe Ausbringungsmenge zu einem überhöhten Preis bereitgestellt wird. Es findet eine Kollision zwischen dem Interesse des Mono- oder Oligopolisten und dem Gemeinwohl statt.<sup>307</sup> Ein staatlicher Eingriff in Form eines regulativen Instrumentes zur Beseitigung der Übermachtposition und zur Erreichung einer Wettbewerbssituation ist für die Marktwirtschaft fördernd (z.B. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen).<sup>308</sup>

---

<sup>300</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, 1998, S. 95

<sup>301</sup> Vgl. ANDEL, 1998, S. 427 BRÜMMERHOFF, 1998, S. 95-96; NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 87

<sup>302</sup> Ausführlich zur Anwendung der Theorie meritorischer Güter in der Forstwirtschaft bei BORCHERS, 1996, S. 85-95

<sup>303</sup> Vgl. z. B. die Ausführungen von THOROE, C.: Förderung des Kleinprivatwaldes, in: AFZ, 17, 1995, S.915-917 oder VOLZ, K.-R.: Die Förderung der Forstwirtschaft, Konzepte und Perspektiven, in: Forstwissenschaftliches Zentralblatt, Jg. 108, 1989, S. 92

<sup>304</sup> Diese würden nicht die Entscheidungsfreiheit verletzen, wie es in der Slowakei durch regulative Instrumente zur Zeit versucht wird. Siehe Kapitel C.3.2.

<sup>305</sup> Abgesehen von der Begründung in nächstem Kapitel über die finanzielle Förderung zur Reduktion von Marktmacht.

<sup>306</sup> Vgl. EUCKEN, 1990, S. 31

<sup>307</sup> Vgl. EUCKEN, 1990, S. 30-40; BRÜMMERHOFF, 1998, S. 50;

<sup>308</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, 1998, S. 51

Der Einsatz der finanziellen Förderung kann hier im Grunde auf zwei Wegen erfolgen. Einerseits kann der Staat durch Subventionen das marktbeherrschende Unternehmen dazu veranlassen, auf die Ausnutzung einer Machtposition zu verzichten.<sup>309</sup> Er zwingt den Monopol- oder Oligopolisten zur Bereitstellung der gesamtwirtschaftlich erwünschten Menge und die Verluste deckt er durch eine Subvention. Dies bedeutet eine Festigung der Machtposition und führt zur Unterdrückung des unternehmerischen Verhaltens. Daher ist in diesem Falle die Gewährung von Subventionen nicht legitim.<sup>310</sup>

Auf der anderen Seite können Subventionen zur Förderung der Konkurrenten eingesetzt werden, um die Übermachtposition zu beseitigen. Der Staat hilft den Konkurrenten, die Markteintrittsbarrieren zu bewältigen, um sie zum Einstieg in den Markt zu veranlassen.<sup>311</sup> In der Forstwirtschaft handelt sich beispielsweise um die Förderung der forstlichen Zusammenschlüsse. GLÜCK stellt fest, daß diese Subventionierung keine Wettbewerbsverfälschung darstellt. Vielmehr werden dadurch Wettbewerbsverhältnisse erst geschaffen.<sup>312</sup>

Die Wettbewerbssituation in der slowakischen Forstwirtschaft wurde im Kapitel C.3.3 näher analysiert. Hier ist lediglich festzustellen, daß die finanzielle Förderung in diesem Bereich zur Beseitigung der Marktmacht in der Slowakei nur beschränkt Anwendung findet. In der Wirtschaft im Übergang zu Marktwirtschaft ist die Förderung der privaten Waldeigentümer eine zentrale Frage. Es geht nicht nur um die Förderung der forstlichen Zusammenschlüsse, sondern um die Förderung aller Bereiche des ökonomischen und forstlichen Wissens, um die „Gleichberechtigung“ aller Eigentumsarten im Sinne einer Annäherung zum Wettbewerb zu erreichen. Eine umfassende finanzielle Förderung der Privatwaldeigentümer bei der Bildung der forstlichen Zusammenschlüsse oder bei der Ausübung anderer wirtschaftlicher Aktivitäten war in der Slowakei trotz der möglichen Allokationsverbesserung bis jetzt nicht der Fall.<sup>313</sup> Dies weist darauf hin, daß die finanzielle Förderung weniger von den ökonomischen Konzepten als von politischen Interessen abhängt.

## **2 Finanzielle Förderung zur Korrektur des distributiven Koordinationsmangels**

In der Marktwirtschaft verlaufen die ökonomischen Aktivitäten in bezug auf Branchen und Regionen im Zeitablauf sehr unterschiedlich. Der Marktmechanismus führt in einigen Wirtschaftszweigen oder Unternehmen zu Expansionen und in anderen zur Existenzbedrohung. Solche Strukturänderungen können z. B. durch technischen Fortschritt oder, wie es aus der Sicht der Forstwirtschaft der Fall ist, durch eine schlechte oder gute Holzmarktlage induziert werden. In der Slowakei wurden solche Strukturänderungen teilweise auch durch den Übergang zur Marktwirtschaft hervorrufen.

Es ist durchaus möglich, daß eine Branche aufgrund von externen Einflüssen in Not gerät und eine Anpassung an die veränderte Situation nicht bewältigen kann. Als externe Störung können in der Forstwirtschaft auch die Naturkatastrophen (Windkatastrophe) angesehen werden. Eine Anpassungssubvention verbessert nicht nur die Distribution, sondern auch die

---

<sup>309</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF 1998, S. 50-51; NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 80

<sup>310</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, 1998, S. 50-51; NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 79

<sup>311</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, 1998, S. 51; NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 80

<sup>312</sup> Vgl. GLÜCK, 1993, S. 57, S. 60

<sup>313</sup> Nach KURKI nimmt auch finanzielle Förderung der forstlichen Zusammenschlüsse eine Rolle der Dauersubvention und somit Erhaltungssubvention auf. Vgl. KURKI, 1991, S. 129-130

zukünftige Allokation. Wenn nicht mit einer besseren Wirtschaftlichkeit zu rechnen ist, ist die Subventionierung aus der Sicht der allokativer Effizienz nicht akzeptabel.<sup>314</sup>

In einigen Branchen (Landwirtschaft, Bergbau, Forstwirtschaft) werden Subventionen getätigt, die man als Erhaltungssubventionen bezeichnen kann. Die Argumentation von VOLZ ist hier zu erwähnen, daß die konventionelle Subventionierung der kleinen privaten Waldeigentümer den Charakter von Erhaltungssubventionen hat.<sup>315</sup> Im Falle der Subventionierung der slowakischen staatlichen Forstbetriebe wird ebenfalls mit sozialpolitischen Problemen argumentiert. Die Unverträglichkeit mit marktwirtschaftlichen Prinzipien ist in diesem Falle offensichtlich, weil die allokativer Ineffizienz nicht beseitigt, sondern gefestigt wird. Auch die oben erwähnte indirekte Subventionierung des Kleinprivatwaldes besitzt aus der Sicht der Allokationstheorie eine unerwünschte verteilungspolitische Zielsetzung. Akzeptabel erscheint die finanzielle Förderung in Form einer „Hilfe zur Selbsthilfe“, die in der Zukunft eine verbesserte Wirtschaftlichkeit verspricht, also eine befristete Subvention, die zur Überwindung der durch den Übergang zur Marktwirtschaft entstandenen ökonomischen Not verhelfen kann.

### **3 Finanzielle Förderung im Rahmen der Stabilisierungspolitik**

In der Marktwirtschaft sind konjunkturelle Schwankungen und strukturelle Verschiebungen allgemein beobachtbare Phänomene. Im Übergang zur Marktwirtschaft treten Ereignisse ähnlicher Natur auf. Diese Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Aktivität bedeuten oft eine Verletzung der stabilisierungs-, wachstums- und verteilungspolitischen Zielsetzungen im Sinne von Arbeitslosigkeit, Inflation und außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten. Daher sind in der Marktwirtschaft wirtschaftspolitische Strategien nötig, die man als Stabilisierungspolitik bezeichnen kann. Auf den Einsatz der finanziellen Förderung im Bereich der Stabilisierung auf der Makroebene soll hier nicht eingegangen werden, da diese Subvention zur Behebung der zyklischen volkswirtschaftlichen Schwankungen dient und hinsichtlich der Ziele der vorliegenden Arbeit nur mittelbar relevant ist. Diese Maßnahmen wirken teilweise auch auf die Mesoebene ein, also auf den Forstsektor. So wurde die Möglichkeit zur Förderung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vom Staat angeboten. Diese wurde in der Forstwirtschaft allerdings nur sporadisch genutzt.

Im Rahmen sektoraler Wirtschaftspolitik sehen die stabilisierungspolitischen Maßnahmen anders aus.<sup>316</sup> Die Forstbehörde hat auch im Forstsektor zur Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zwei von TROJANUS beschriebene Strategien zur Verfügung. Erstens wäre es die „wachstumsorientierte Strategie“, die sich in einer Bereitstellung von günstigeren Bedingungen für Investitionstätigkeit (Steuerermäßigung, Subventionen) niederschlagen würde.<sup>317</sup> Dies sollte aus den wettbewerbspolitischen Gründen durch die Breitstellung der Wirtschaftsinfrastruktur<sup>318</sup> und durch die Förderung einer

---

<sup>314</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, M, 1995, S. 90-91; GÖRGENS, E.: Konjunktur und Industriepolitik in: Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Bd.3, Marktwirtschaft als Aufgabe, Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt Gustav Fischer Verlag, Stuttgart, Jena 1994, S. 409-413

<sup>315</sup> Vgl. VOLZ, 1989, S. 92

<sup>316</sup> Der Begriff „sektorale Wirtschaftspolitik“ basiert auf dem mesoökonomischen Ansatz von PETERS, H.-R.: Sektorale Strukturpolitik, Oldenbourg, München, Wien 1988, S. 22-27; Vgl. auch BEHREND, S.: Mesoökonomie als gruppenstruktureller Ansatz innerhalb der Neuen Politischen Ökonomie, in: BEHREND, S. (Hg.): Ordnungskonforme Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft, Duncker & Humboldt, Berlin 1997, S. 639-686, oder in der Subventionspolitik TROJANUS, 1995, S. 6

<sup>317</sup> Vgl. TROJANUS, 1995, S. 122

<sup>318</sup> Vgl. Kapitel D.1.2. über Bereitstellung der öffentlichen und kollektiven Güter. Dies ist wie schon erwähnt eine ressortübergreifende Maßnahme.

günstigeren Marktstruktur (Forstliche Zusammenschlüsse)<sup>319</sup> flankiert werden. Zweitens könnte sie die „erhaltungsorientierte Strategie“ verfolgen, mit dem Ziel den Abbau der alten Arbeitsplätze solange zu verhindern, bis neue Arbeitsplätze entstehen.<sup>320</sup>

Die Forstbehörde in der Slowakei verfolgt beide Strategien. Maßgebend für die Forstwirtschaft war aber die erhaltungsorientierte Strategie mit dem Ziel, die Arbeitsplätze in den staatlichen Betrieben zu erhalten. Im privaten Sektor entstanden Arbeitsplätze nur verzögert<sup>321</sup>. Dies war durch den langsamen Reprivatisierungsprozeß bedingt. Die alten Arbeitsplätze in den Staatsforsten wurden schrittweise abgebaut. Im Jahre 1997 wurden im staatlichen Sektor 78% der Erwerbstätigen, im privaten Sektor dagegen nur 22% beschäftigt.<sup>322</sup> Hier wird in Hinsicht auf die Förderungsstrategie angenommen, daß die Subventionierung der Staatsforste durch den forstlichen Förderungsfonds (hauptsächlich finanzielle Förderung von Waldbaumaßnahmen) teilweise eine indirekte Lohnsubvention darstellt.<sup>323</sup> Wenn wohlfahrtstheoretisch weiter angenommen werden kann, daß das in den Staatsforsten gebundene Kapital keine alternative Verwendung mit geringerem Verlust findet und die Kosten der Liquidierung (Privatisierung) höher sind, als die aufaddierten Verluste, verspricht eine solche Strategie bei der Verbesserung der Organisationsstruktur und einer degressiven Staffelung der finanziellen Förderung eine verbesserte Allokation. Die staatlichen Forstbetriebe müßten aber ständig einer Kontrolle der Personalpolitik unterzogen werden, um eine strukturkonservierende Politik zu verhindern. Eine degressive Staffelung war implizit nicht angestrebt. In Wirklichkeit wurde aber eine solche dennoch vollzogen, da der fiskalische Druck und die Einflußnahme der Waldbesitzerverbände immer größer wurden. Da als Bemessungsgrundlage jedoch der erwirtschaftete Verlust dient, übt diese Strategie bei subventionsmaximierendem Verhalten der Staatsbetriebe einen Anreiz zur Ineffizienz aus. Aus diesem Grund würde eine solche Strategie, sobald sie größeren Umfang erreicht, den Übergang zur Marktwirtschaft behindern.

Wegen der angespannten fiskalpolitischen Lage und dem Verteilungsprozeß im Ministerium für Bodenwirtschaft gingen die Investitionssubventionen in der Forstwirtschaft zurück. Die finanzielle Förderung der relativ überkapitalisierten Staatsbetriebe würde eine staatliche Unterstützung bedeuten, die wettbewerbspolitisch unerwünscht ist. Es ist hier aber die Frage zu stellen, ob durch die Kapitalförderung im unterkapitalisierten privaten Sektor ein Beschäftigungseffekt eintreten würde. Der Schwerpunkt der Förderung sollte trotzdem aus wettbewerbspolitischen Gründen bei einer wachstumsorientierten Strategie im privaten Sektor liegen. Das ist in der Forstwirtschaft der Slowakei bis jetzt nicht der Fall.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß staatliche stabilisierungspolitische Maßnahmen in der Volkswirtschaft nur geringen Einfluß auf die Forstwirtschaft haben, da der Anteil der Forstwirtschaft am Bruttosozialprodukt und am Beschäftigungsniveau volkswirtschaftlich sehr gering ist.<sup>324</sup> Im Rahmen des Sektors greift eher eine wachstumsorientierte Strategie, bei der die sozialen Härten durch eine flankierende erhaltungsorientierte Strategie abgeschwächt

<sup>319</sup> Vgl. Kapitel D.1.4. über die Förderungsmaßnahmen zur Reduktion der Marktmacht.

<sup>320</sup> Vgl. TROJANUS, 1995, S. 122-123

<sup>321</sup> Auch wenn mit der Einführung des „Fachforstwirt-Instituts“ geholfen wurde. Vgl. Kapitel C.3.5

<sup>322</sup> Vgl. KONÓPKA, u. a., 1999, S. 53. Der Anteil der Beschäftigten dürfte aber größer sein, da die kleinen privaten Waldeigentümer oder die Anteilbesitzer in Urbarialwäldern nicht vollständig erfaßt wurden. Aus der Analyse kann man auch nicht sehen, ob es zum staatlichen Sektor die Beschäftigten in der Forstbehörde, Forsteinrichtungsanstalt u. s. w. gezählt wurden.

<sup>323</sup> Vgl. auch das Kapitel C.3.2

<sup>324</sup> Der Anteil am BSP betrug in der Zeitspanne 1990-1997 ca. 0,8 bis 1,0% mit sinkender Tendenz. Der Anteil der Beschäftigten in der Forstwirtschaft an den in der Volkswirtschaft Erwerbstätigen betrug ca. 1,3-1,7%. Hier ist anzumerken, daß die Erwerbstätigen im privaten Forstsektor nicht vollständig erfaßt sind. Vgl. KONÓPKA, u. a., 1999, S. 5 und S. 53

werden. Diese Strategie stößt allerdings auf die Grenzen der ungünstigen fiskalischen Lage in der Slowakischen Republik. Dies wird später diskutiert.

#### ***4 Marktversagen und Koordinationsmängel im Überblick***

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß der Einsatz der finanziellen Förderung in der Marktwirtschaft im Bereich des allokativen und distributiven Marktversagens oder der Stabilisierungspolitik unterschiedlich beurteilt werden muß (siehe Übersicht 4). Im Falle der positiven Externalitäten und kollektiver Güter mit positiven Externalitäten ist der Einsatz zu bejahen, denn durch die Subventionierung kann eine Ausdehnung ihrer Bereitstellung bewirkt werden. Die negativen externen Effekte sollten dagegen nicht durch die finanzielle Förderung korrigiert werden, da diese den Verursacher belohnen und das Recht auf ihre Produktion implizieren. Im Falle der kollektiven Güter ohne begleitende positive externe Effekte sollte die Finanzierung durch das Kollektiv erfolgen, die das Gut nutzt. Eine Subventionierung ist nicht zu empfehlen. Bei meritorischen Gütern ist der Einsatz der finanziellen Förderung möglich, wenn eine ökonomische Begründung vorliegt. Die finanzielle Förderung zur Reduktion der Marktmacht sollte nur zur Behebung der Eintrittsbarrieren eingesetzt werden. Der Einsatz auf der Seite des marktbeherrschenden Unternehmens ist zu verneinen, da man mit der Subventionierung die Machtstellung fördern würde. Das distributive Marktversagen zeigt sich in der Forstwirtschaft hauptsächlich durch Naturkatastrophen. Zur Behebung solcher Brüche kann man eine Subvention einsetzen. Zur Erhaltung der Betriebe, die aus dem Markt ausscheiden würden, eignet sich die Subvention nicht. Bei der Verfolgung der stabilitätspolitischen Ziele (Beschäftigung, Konjunkturschwankungen) ist die finanzielle Förderung im Rahmen einer wachstumsorientierten Strategie zu empfehlen, die die Anreize zur Investitionstätigkeit schafft. Eine Subventionierung der Erhaltung der Arbeitsplätze ist nur bedingt zulässig, wenn die sozialen Härten abgefedert werden sollen. Diese darf jedoch nicht dominant sein. In beiden Fällen müssen die wettbewerbspolitischen Nachteile beachtet werden.

Bereich der Subventionierung	Beispiele in der Forstwirtschaft	Aus der Sicht der Konzepte des Marktversagens und korrekturbedürftigen Koordinationsmangels	
		zulässig	unzulässig
<b>Allokation</b>			
Finanzielle Förderung zur Korrektur positiver externer Effekte	Biotopverbesserung, Erholung	X	
Finanzielle Förderung zur Korrektur negativer externer Effekte	Durch die Holzproduktion verursachte Erosion		X
Finanzielle Förderung kollektiver Güter mit positiven externen Effekten	Lavinenerosion	X	
Finanzielle Förderung kollektiver Güter ohne positive externe Effekte	Holzzentrallager		X
Finanzielle Förderung meritorischer Güter ohne entsprechende ökonomische Begründung (z. B. nur politisch bedingt)	Erhaltung des kleinen Privateigentums		X
Finanzielle Förderung der meritorischen Güter mit entsprechender ökonomischer Begründung (z. B. verbesserte Allokation)	Schutz des Genfonds	X	
Finanzielle Förderung marktbeherrschender Unternehmen, um einen Verzicht auf die Monopolposition zu bewirken.	Verzicht auf die Ausübung der Monopolposition bei den staatlichen Forstbetrieben		X
Finanzielle Förderung zur Überwindung der Markteintrittsbarrieren	Forstliche Zusammenschlüsse	X	
<b>Distribution</b>			
Finanzielle Förderung zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit einer in Not geratenen Branche Anpassungssubventionen	Windwurf	X	
Erhaltungssubventionen	Erhaltung des kleinen Waldbesitzes		X
<b>Stabilisierung</b>			
Erhaltungsorientierte Strategie (direkte und indirekte Lohnsubventionen)	Erhaltung der Arbeitsplätze	X <sup>1</sup>	
Wachstumsorientierte Strategie (Kapitalsubventionen)	Ökologische Technologien in der Holznutzung	X	

<sup>1</sup> bedingt zulässig als Zusatzstrategie zum wachstumsorientierten Ansatz

#### Übersicht 4: Beurteilungskriterien für die Einsatzfelder finanzieller Förderung

## E Steuerungswirkung von finanzpolitischen Instrumenten

Bevor die theoretischen Grundlagen zur Prüfung der Alternativen bei den finanzpolitischen Instrumenten dargestellt werden, wird kurz auf den Vergleich der wirtschaftspolitischen Instrumente eingegangen. Es werden die finanziellen Anreizinstrumente mit den regulativen und persuasiven Instrumenten verglichen. ESSMANN und NIEBLEIN sprechen in ihrer Untersuchung zur marktwirtschaftlichen Forstpolitik in Ungarn von einer wirtschaftlichen Freiheit im weiteren Sinne, die freie wirtschaftliche Entfaltung und prinzipiell ungehinderte Umsetzung von persönlicher Leistungsfähigkeit ermöglicht.<sup>325</sup> Die wirtschaftliche Freiheit wird durch finanzielle Förderung, die zu den quantitativen wirtschaftspolitischen Maßnahmen gehört, nur in geringem Maße beeinflusst. Die staatlichen Zwangsmaßnahmen grenzen das marktwirtschaftliche Entscheidungssystem wesentlich mehr ein. Gebote und Verbote sind im Vergleich zu den Anreizinstrumenten in Hinsicht auf die Freiwilligkeit der Inanspruchnahme nachteilig zu beurteilen. Der Einsatz der Zwangsmaßnahmen ist ordnungspolitisch dann zu empfehlen, wenn eine schnelle Verhaltensbeeinflussung notwendig erscheint und die gewünschte Reaktion mit Sicherheit eintreten soll.<sup>326</sup> Wenn der Träger der Wirtschaftspolitik die kardinalen Planungsgrößen zentral einführt, ist dies als „marktwirtschaftsfremdeste“ Eingriff in das Wirtschaftssystem zu bezeichnen. Es nähert sich mehr dem planwirtschaftlichen Koordinationssystem an.

Die Kombination von gesetzlichen Regelungen und finanziellen Förderungen stellt eine spezifische Subventionsform dar, die Ausgleichszahlung. Die Ausgleichszahlung (Abgeltung) kann als eine Geldzahlung der öffentlichen Hand an einen Betrieb für direkte oder indirekte finanzielle Belastungen, die aus vermögensrechtlichen Nachteilen aufgrund von Auflagen resultieren, definiert werden.<sup>327</sup> Anhand einer Modellüberlegung zeigte GÜNSCH, daß auch bei der Reduktion von Handlungsrechten der sozialgebundenen Waldeigentümer vermögensrechtliche Nachteile entstehen, von denen die Waldeigentümer extrem unterschiedlich betroffen sein können. Daher empfiehlt er eine Entschädigung zu gewähren.<sup>328</sup> Aus der Sicht der Marktwirtschaft bietet die gegenwärtige gesetzliche Ausgestaltung von Ausgleichszahlungen in der Forstwirtschaft keinen Spielraum, weniger als das Verlangte, und keinen Anreiz, mehr als das absolut Notwendige zu tun. Dies könnte mit weniger administrativen Regelungen und weniger behördlichen Interessenabwägungen durch marktwirtschaftlich gestaltete Ausgleichszahlungen auch auf Verhandlungsbasis erreicht werden.<sup>329</sup>

Die Informationsinstrumente beeinflussen das Verhalten schwächer, als die finanziellen Anreize. Das Eintreten der erwünschten Wirkung ist daher unwahrscheinlicher. Aus der marktwirtschaftlichen Sicht bedeutet dies aber den „feinsten Eingriff“ in die Wirtschaftsprozesse. Das Instrument schlägt oft fehl, weil der Mitteleinsatz keine Zielwirkung hat. Es kommt zu einer Fehldosierung durch die Instrumentenwahl.<sup>330</sup> In der Forstwirtschaft werden oft finanzielle Anreize und Informationsinstrumente kombiniert. Ein Beispiel hierfür

<sup>325</sup> ESSMANN, NIEBLEIN, 1996, S. 181

<sup>326</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 210-212

<sup>327</sup> Vgl. SAGL, W.: Entschädigungen für Grundbeanspruchung, Eigenverlag des Instituts für forstliche Betriebswirtschaft und Forstwirtschaftspolitik, Wien 1992, S. 7

<sup>328</sup> GÜNSCH, 1986, S. 258-293, Hierzu muß jedoch gesagt werden, daß die Grenze der Sozialbindung des Eigentums nicht eindeutig definiert werden kann. Vgl. WAGNER, S.: Ausgleichszahlungen für Beschränkungen der Forstwirtschaft im Forst-, Naturschutz- und Gewässerschutzrecht, in: Bayerische Verwaltungsblätter, Heft 23, S. 705-713

<sup>329</sup> Im Naturschutzbereich wurden der Marktwirtschaft nahe Instrumente analysiert z. B.: FREY, L. R., BLÖCHINGER, H.: Schützen oder Nutzen, WWZ Beiträge, Verlag Rüeger, Chur/Zürich 1991 oder MOOG, M., BRABÄNDER, H. D.: Vertragsnaturschutz, Schriften zur Forstökonomie, Bd. 3, J. D. Sauerländer's Verlag, Frankfurt am Main 1996, S. 179

<sup>330</sup> Vgl. STREIT, 1991, S. 272-275



sind finanzielle Zuschüsse für die Waldbesitzerverbände zur Tätigung von Beratungsaktivitäten. Im Anschluß an SCHARPF ist festzustellen, daß eine erfolgreiche Implementation von Anreizprogrammen ohne Informationsinstrumente nicht möglich ist.<sup>331</sup>

Beim Einsatz finanzpolitischer Instrumente soll dem „Prinzip der Minimierung der Eingriffsintensität unter der Nebenbedingung der Effektivität“ gefolgt werden.<sup>332</sup> Dies erfordert eine Prüfung alternativer Instrumente mit Auswahl desjenigen, das geringste Eingriffsintensität und damit den höchsten Grad der Systemkonformität ermöglicht. Dies ist gerade im Übergang zur Marktwirtschaft wichtig, da unangemessene Eingriffe für die Transformation erhebliche Risiken darstellen. Bevor die zur Prüfung von Alternativen notwendigen Kriterien behandelt werden, wird eine Verfeinerung des Subventionsbegriffes vorgenommen. Finanzhilfen werden hier als „Hingabe von Geld“ definiert und die Steuervergünstigungen werden als „Erlaß von Abgaben“ verstanden.<sup>333</sup> Steuervergünstigungen können verschiedene, hauptsächlich anhand der Bemessungsgrundlage definierten Ausgestaltungsformen annehmen<sup>334</sup>, die in dieser Beurteilung nicht detailliert diskutiert werden. Finanzhilfen werden als Subventionen im engeren Sinne, also als finanziell verlorene Zuschüsse betrachtet, die nicht mit einer Verschuldung des Subventionsnehmers verbunden sind. Finanzierungshilfen (Bürgschaften, Garantien, Darlehen, Schuldendiensthilfen) werden hier durch eine Verpflichtung zur Rückzahlung von Finanzhilfen abgegrenzt.<sup>335</sup>

Unter den gewählten fünf Kriterien dienen zwei der Beurteilung der Systemkonformität (Subsidiaritätsprinzip und Dosierbarkeit) und drei der finanzpolitischen Beeinflußbarkeit durch den Träger der Finanzpolitik (finanzpolitische Beherrschbarkeit, Transparenz und Kontrollierbarkeit).

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, daß die Entscheidungsfreiheit wegen den Informations- und Motivationsvorteilen gewährt werden muß.<sup>336</sup> Die Entscheidungsfreiheit bedeutet eine notwendige Bedingung der marktwirtschaftlichen Entscheidungs- und Motivationsstruktur.

Die Dosierbarkeit bezieht sich auf den erforderlichen Mitteleinsatz bei einer finanzpolitischen Maßnahme. Optimal dosiert ist ein Mittel, wenn keine andere Dosierung einen größeren Nettonutzen verspricht. Eine Fehldosierung, d. h. eine über- oder Unterdosierung liegt vor, wenn die Kosten des Mitteleinsatzes größer als der Nettonutzen sind. Die Operationalisierung der Dosierbarkeit ist aufgrund der Bewertungsprobleme der Wirkung finanzpolitischer Instrumente sehr schwierig.<sup>337</sup> Für den Instrumentenvergleich ist diese Definition jedoch ausreichend, weil es hier darum geht, die Möglichkeit der Dosierung für einzelne Instrumente zu prüfen.

Unter der finanzpolitischen Beherrschbarkeit eines Instrumentes ist die Möglichkeit der Beeinflussung des Instrumenteneinsatzes durch den Träger der Finanzpolitik zu verstehen. Diesbezüglich ist insbesondere zu untersuchen, inwieweit die Instrumente eine Eigendynamik

<sup>331</sup> Vgl. SCHARPF, F.W.: Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: MAYNTZ, R.(Hg.): Implementation politischer Programme, Westdeutscher Verlag, Opladen 1983, S. 110-114

<sup>332</sup> NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 209

<sup>333</sup> GRUNDLACH, H.-J.: Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik, Berlin 1965, S. 8, zit. nach DICKERTMANN, D., DILLER, K. D.: Finanzhilfen und Steuervergünstigungen ein subventionspolitischer Instrumentenvergleich, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 35 Jg. Köln 1986, S. 274

<sup>334</sup> Zu den Formen der Steuervergünstigungen übersichtlich NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 214

<sup>335</sup> Ausführlich dazu DICKERTMANN, D.: öffentliche Finanzierungshilfen, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Bd. 47, 1980, S. 41-80

<sup>336</sup> Vgl. GROSEKETTLER, 1991, S. 113

<sup>337</sup> Vgl. STREIT, 1991, S. 272-275

entwickeln können und mit einer Ausdehnung des Einsatzes über die Systemkonformität hinaus zu rechnen ist.

Die Transparenz und somit auch die Kontrollierbarkeit des Instrumenteneinsatzes und der Wirkungen sind wichtige Voraussetzungen zur Beurteilung der Eingriffsintensität oder der Systemkonformität.

## **1 Finanzhilfen und Steuervergünstigungen**

Finanzhilfen und Steuervergünstigungen werden anhand ihrer Wirkungen auf Systemkonformität verglichen. Als Vergleichskriterien werden das Subsidiaritätsprinzip, Dosierbarkeit, finanzpolitische Beherrschbarkeit, Transparenz und Kontrollierbarkeit herangezogen.<sup>338</sup>

Die marktwirtschaftliche Theorie erlaubt finanzielle Förderung als „Hilfe zur Selbsthilfe“. Es ist allerdings eine angemessene Eigeninitiative des Empfängers notwendig, um das marktwirtschaftliche Motivations- und Entscheidungssystem aufrechtzuerhalten.<sup>339</sup> Eine flexible Gestaltung der Finanzhilfen ermöglicht eine dem Einzelfall angepaßte die Ausstattung mit Rückzahlungspflichten. Kreditaufnahme und damit eigene Verschuldung stellt einen hohen Grad an Eigeninitiative dar, was nicht der Fall bei Steuervergünstigungen ist<sup>340</sup>. Dazu kommt, daß die Gefahr der Entstehung eines subventionskonformen Verhaltens bei der Steuervergünstigung hinsichtlich ihrer mangelnden Merklichkeit größer ist<sup>341</sup>. Die eigene Initiative und die Merklichkeit werden bei den Finanzhilfen schon durch die Notwendigkeit der Beantragung gewährleistet<sup>342</sup>. Darüber hinaus sind auch die Stigmaeffekte (Eingeständnis eigener Schwäche) bei Finanzhilfen gegenüber den Steuervergünstigungen größer und somit ist die Hemmschwelle bei der Inanspruchnahme höher gesetzt.<sup>343</sup> Hier läßt sich zusammenfassend sagen, daß die Finanzhilfen eine geringere Beeinträchtigung des Motivations- und Entscheidungssystems als Steuervergünstigungen verursachen.

Bei Finanzhilfen ist eine genauere Dosierbarkeit möglich, da Steuervergünstigungen angesichts ihrer „passiven Flexibilität“ eine ungünstige verteilungspolitische Wirkung haben.<sup>344</sup> Wenn die Bemessungsgrundlage der Steuervergünstigung das Einkommen ist, verursacht die Steigerung von Einkommen, die eine verminderte Förderungswürdigkeit darstellt, daß die Begünstigung besonders den Nichtbedürftigen zugute kommt. Bei positiver Wirtschaftsentwicklung steigt also der Subventionswert, während gleichzeitig die Bedürftigkeit allgemein sinkt. Wenn die Bemessungsgrundlage die Steuerschuld ist, können nur solche Unternehmen gefördert werden, bei denen ein Gewinnbetrieb vorliegt.<sup>345</sup> Durch die Steuervergünstigungen können dann nicht die Unternehmen subventioniert werden, die keinen Gewinn erreichen, aber andere Fördervoraussetzungen erfüllen. Allerdings können bei Finanzhilfen die Bedürftigen nicht zum Zuge kommen, wenn nach dem „Windhundverfahren“

---

<sup>338</sup> Vgl. DICKERTMANN, DILLER, 1986, S. 277; NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 213

<sup>339</sup> Vgl. das Kapitel C.1. über das Wirtschaftssystem

<sup>340</sup> Vgl. DICKERTMANN, DILLER, 1986, S. 282; NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 216,

<sup>341</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 217; DICKERTMANN und DILLER sehen zwar Finanzhilfen als Instrument, das die Abhängigkeit erzielt und Steuervergünstigungen als Instrument der Vorsorge, aber aufgrund der Merklichkeit ziehen sie auch Finanzhilfen vor. DICKERTMANN, DILLER, 1986, S. 286, 292

<sup>342</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 217

<sup>343</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 217

<sup>344</sup> DICKERTMANN, DILLER, 1986, S. 290

<sup>345</sup> Darauf macht auch BRABÄNDER aufmerksam, daß die Steuervergünstigungen in der Forstwirtschaft nur dann Sinn hätten, wenn die Forstwirtschaft rentabel bleibt. BRABÄNDER, H.D.: Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung monetärer Steuerungselemente bei der Sicherung landeskultureller Ansprüche an den Wald, in: Forstarchiv, 61 Jg., 1990, S. 246

gegeben wird, weil die Finanzmittel verausgabt sind.<sup>346</sup> Finanzhilfen erlauben jedoch eher einen gezielten und nach den Bedürfnissen ausgerichteten Einsatz und die Tendenz zu Mitnahmeeffekten ist geringer.<sup>347</sup> Es ist festzuhalten, daß das marktwirtschaftliche Kontroll- und Koordinationssystem durch die Finanzhilfe in einem geringen Maße beeinträchtigt wird, weil die genauere Dosierbarkeit besser erlaubt, die unerwünschte wettbewerbspolitische Nebenwirkungen zu vermeiden und das Subsidiaritätsprinzip besser erfüllt wird.

Steuervergünstigungen beinhalten oft eine nicht kontrollierbare Eigendynamik, die der Forderung einer systemkonformen Intervention entgegenwirken kann. Finanzhilfen besitzen in der Regel eine höhere Beherrschbarkeit z. B. durch Befristung oder Auflagen.<sup>348</sup> Daher kann es durch die finanzielle Förderung weniger zur Unterstützung von Übermachtpositionen in dem Maße kommen, wie dies bei den Steuervergünstigungen der Fall sein kann.

Die Gewährung von Finanzhilfen ist gegenüber der Vergabe von Steuervergünstigungen transparenter und somit leichter kontrollierbar. Die Kontrolle durch die Öffentlichkeit ist im Falle der Steuervergünstigungen erschwert, weil sie nicht im Haushalt ausgewiesen werden können. Die Probleme mit der Erfassung von Steuervergünstigungen machen auch die Zielerreichungskontrolle in vielen Fällen unmöglich.<sup>349</sup> Diese Eigenschaften gewähren Politikern und Behörden einen größeren Ermessensspielraum zum Einsatz und zur Ausdehnung dieses Instrumentes.<sup>350</sup> Gegen die Finanzhilfen wird andererseits aufgeführt, daß sie einen höheren Verwaltungsaufwand und eine zusätzliche Schaffung von staatlichen Kompetenzen verursachen.<sup>351</sup> Informelle Ziele der Behörden führen sowohl bei Steuervergünstigungen wie bei Finanzhilfen zu Beharrungstendenzen bei der Vergabe. Wegen der höheren Transparenz und Kontrollierbarkeit ist dieses Risiko jedoch bei Finanzhilfen als geringer einzuschätzen. Finanzhilfen bedeuten also einen geringeren Eingriff in den marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismus.

Insgesamt läßt sich daher festhalten, daß Finanzhilfen den Steuervergünstigungen aus finanzpolitischer Sicht vorzuziehen sind. In der Forstwirtschaft wendet man beide finanzpolitischen Instrumente an. Die Besonderheiten der Forstwirtschaft, wie die Identität von Produkt und Produktionsmittel, lange Produktionsdauer, das dadurch verursachte Problem der Erfolgsermittlung und die im Vergleich mit anderen Wirtschaftssektoren niedrige Kapitalverzinsung, sowie die gesellschaftlichen Ansprüche an die Forstwirtschaft, die sich in Mindererträgen und Mehraufwendungen offenbaren, sollen die langfristig angelegten Steuervergünstigungen in der Forstwirtschaft rechtfertigen.<sup>352</sup> Weiter sind es forstwirtschaftspolitische Ziele, wie die Förderung der nachhaltigen Holzproduktion, der waldbaulichen Investitionen und der Anpassungsfähigkeit an die Schwankungen auf dem Holzmarkt sowie die Verhinderung des übermäßigen Aufbaues unwirtschaftlicher Holzvorräten, die eine Grundlage für Steuernachlässe bilden.<sup>353</sup> Dabei nimmt man zwangsläufig die finanzpolitischen Nachteile der Steuerbegünstigungen gegenüber direkter Zuschüssen in Kauf.

---

<sup>346</sup> Vgl. DICKERTMANN, DILLER, 1986, S. 281-282

<sup>347</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 217-219; DICKERTMANN, DILLER, 1986, S. 290-292

<sup>348</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 219 oder HUCKE, 1983, S. 87

<sup>349</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 213-216 oder HUCKE, 1983, S. 87

<sup>350</sup> Vgl. DICKERTMANN, DILLER, 1986, S. 297-300

<sup>351</sup> Vgl. DICKERTMANN, DILLER, 1986, S. 289; NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 220

<sup>352</sup> Vgl. z. B. FINCKESTEIN, GRAF, B.: Die Besteuerung privater Forstbetriebe und der Einfluß der Besteuerung auf betriebliche Entscheidungen, Schriften zur Forstökonomie, Bd. 14, J. D. Sauerländer's Verlag, Frankfurt am Main 1996, S. 137-138

<sup>353</sup> Vgl. z. B. TERSCH, F.: Die Besteuerung österreichischer Forstbetriebe im internationalen Vergleich, in: Allgemeine Forstzeitung, Jg. 91, Wien 1980, S. 6

Eine pauschale Steuervergünstigung zur Internalisierung der positiven externen Effekte oder zur Subventionierung der kollektiven Güter mit positiven externen Effekten ist angesichts mangelnder Dosierbarkeit aber auch finanzpolitischer Beherrschbarkeit nicht vertretbar. Aus der obigen Überlegung geht hervor, daß die finanzielle Förderung als Anreiz systemkonformer ist, um Forstbetriebe zu veranlassen, die Produktion öffentlicher Güter im Einzelfall zu erweitern.<sup>354</sup>

Die Langfristigkeit von Steuernachlässen kann aber im Falle der meritorischen Güter erwünscht sein. So soll z. B. unter dem meritorischen Ziel „Nachhaltigkeit“ verhindert werden, daß Forstbetriebe Eingriffe in den Wald tun, die langfristig die Nachhaltigkeit der Holzproduktion oder die Betriebsexistenz in Frage stellen würden. Geringere Steuersätze bei der Substanzsteuer würden einen ökonomischen Vorteil im Vergleich zu anderen Nutzungsalternativen bieten und daher zu einer langfristig nachhaltigen Produktion verleiten. In vielen europäischen Länder gibt es Sonderregelungen bei der Besteuerung der außerordentlichen Nutzungen in der Forstwirtschaft, die durch höhere Gewalt verursacht sind. Die Sonderregelung besteht darin, daß diese Einkünfte zu niedrigeren Steuersätzen besteuert werden. Diese Regelung gibt auch einen Anreiz zu nachhaltiger Forstwirtschaft<sup>355</sup>. Darüber hinaus kann man dies als eine Anpassungssubvention bezeichnen. Das verwaltungsaufwendige Melde- und Bewilligungsverfahren deutet auf die Tatsache hin, daß der oben beschriebene Vorteil der niedrigeren Verwaltungskosten hier nicht zutrifft.

Eine langfristige Steuervergünstigung wäre auch im Falle der Bildung forstlicher Zusammenschlüsse denkbar. Die finanzpolitischen Vorteile der direkten finanziellen Förderung wie beispielsweise bessere Dosierbarkeit, würden aber mehr für deren Einsatz sprechen. Um einen ausreichenden Anreiz zu schaffen, ist die Kombination beider finanzpolitischer Instrumente notwendig. Andererseits kann der Steuernachlaß für kleine private Waldeigentümer langfristig die Marktstrukturänderung bremsen, da sie nicht gezwungen sind, die effizienteren forstlichen Zusammenschlüsse zu bilden und somit übernimmt sie langfristig eine Rolle der Erhaltungssubvention.

## **2 Finanzielle Zuschüsse und Finanzierungshilfen**

Die Ausgestaltungsformen der Finanzierungshilfen (Bürgschaften, Kreditgewährung und Schuldendiensthilfen) sowie finanzielle Zuschüsse werden anhand ihrer Wirkungen auf die Systemkonformität diskutiert und diese werden auch mit Finanzhilfen verglichen. Als Kriterien werden auch hier Subsidiaritätsprinzip, Dosierbarkeit, finanzpolitische Beherrschbarkeit, Transparenz und Kontrollierbarkeit herangezogen.<sup>356</sup>

### **2.1 Bürgschaften**

Bürgschaften sind als eine Finanzierungshilfe zu definieren, die eine Kreditvergabe zur Verwirklichung eines Unternehmensprojektes sicherstellen, obwohl der Kreditnehmer über keine der marktüblichen Sicherheitsgarantien verfügt, oder dem Kreditnehmer Vorteile einräumt, die unter den marktüblichen liegen.<sup>357</sup>

---

<sup>354</sup> Vgl. HELMSTÄDTER, 1993, S. 63

<sup>355</sup> Vgl. BRABÄNDER, 1990, S. 246

<sup>356</sup> Vgl. DICKERTMANN, DILLER, 1986, S. 277; NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 213

<sup>357</sup> Vgl. DICKERTMANN, 1980, S. 58

Für Systemkonformität von Bürgschaften spricht, daß der Subventionsnehmer eine starke Eigeninitiative entfalten muß. Er tritt selbst in eine verträgliche Beziehung mit einem selbst ausgewählten Kreditinstitut und er ist auch für die Rückzahlung des Kredites verantwortlich. Darüber hinaus handelt es sich um eine befristete Begünstigung, die dem Eintreten von Gewöhnungseffekten entgegenwirkt.<sup>358</sup>

Der Marktmechanismus wird nicht beeinträchtigt, weil der Zinssatz grundsätzlich unberührt bleibt. Bei der langfristigen Überdosierung kann es allerdings zur Beeinflussung des Zinssatzniveaus kommen. Dies kann sich in Änderungen im Risikozuschlag niederschlagen. Dazu kommt, daß die Lenkungsfunction des Risikos auf dem Kreditmarkt außer Kraft gesetzt werden kann, wenn die Finanzierung nur aufgrund staatlicher Entscheidungen möglich ist und eine marktmäßige Auswahl unterbleibt.<sup>359</sup>

Zur finanzpolitischen Beherrschbarkeit ist anzumerken, daß sich die fiskalischen Effekte nicht antizipieren lassen. Bei einer angespannten Budgetlage ist die Bürgschaft ein Instrument, das zur Belebung der Investitionstätigkeit vorteilhaft eingesetzt werden kann.<sup>360</sup> Da die Risiken eines Kreditausfalls nur schwer zu schätzen sind, kommt es auf eine sorgfältige Überprüfung der Projekte an, die von Kreditinstituten anhand der marktüblichen Kriterien zu vollziehen ist.<sup>361</sup>

Die Kontrollierbarkeit der Bürgschaften wird durch den Marktmechanismus verwirklicht. Dies spricht für den Einsatz der Bürgschaften als Finanzierungshilfe. Die Transparenz dieser Subvention hängt mit der Ermittlung des Subventionswertes zusammen, die nur annäherungsweise anhand „Price-Approach“ oder „Cost-Approach“ möglich ist<sup>362</sup>. Nach DICKERTMANN bleibt in vielen Fällen festzustellen, daß eine Begünstigung erfolgt.<sup>363</sup>

Bei den negativen externen Effekten scheidet die Umweltinvestition oft an der Finanzierbarkeit durch den Verursacher, da er nicht die banküblichen Sicherheiten aufweisen kann. Hier wäre ein plausibler Einsatz von Bürgschaften zu sehen.<sup>364</sup> Die Gewährung von Bürgschaften kann in einigen Fällen als Instrument zur Internalisierung der negativen externen Effekte durch ökologisch geeignete Technologien oder zur Finanzierung der kollektiven Güter in der Forstwirtschaft eingesetzt werden. Eine Einsatzmöglichkeit sind z. B. Investitionen in Lager für die Kraft- und Hilfsstoffe sein. Im Falle der negativen externen Effekte oder Umweltinvestitionen zur Behebung der negativen externen Effekte bedeutet allerdings eine Verletzung des Verursachersprinzips. Doch würden solche Investitionen ohne staatliche Hilfe in der Regel nicht zustande kommen.

Die Grenzen der Vergabe von Bürgschaften sieht NIEDER-EICHHOLZ in der Tatsache, daß die Verschuldung des Kreditnehmers aus der betriebswirtschaftlichen Sicht nicht immer sinnvoll ist. Die Subventionierung der positiven externen Effekte oder der kollektiven Güter mit positiven externen Effekten durch die Bürgschaften würde sicherlich einen ungenügenden Anreiz für die Erweiterung dieser Aktivitäten bieten.<sup>365</sup>

---

<sup>358</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 225

<sup>359</sup> Vgl. DICKERTMANN, 1980, S. 527, NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 225-526

<sup>360</sup> Vgl. DICKERTMANN, 1980, S. 90

<sup>361</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 225

<sup>362</sup> Vgl. DICKERTMANN, 1980, S. 69-71

<sup>363</sup> Vgl. DICKERTMANN, 1980, S. 71

<sup>364</sup> Vgl. KÖTZLE, 1980, S. 120

<sup>365</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 226

Die Erreichung von wachstumsorientierten Zielen in Form der Kapitalsubventionen in der Forstwirtschaft durch Gewährung von Bürgschaften stellt eine systemkonforme Maßnahme dar. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß mögliche Marktzutrittsbarrieren nicht verstärkt werden. Die Subventionierung in Form von Bürgschaften würde nicht ausreichend als Motivation wirken, um die kleinen privaten Waldbesitzer zur Gründung von Zusammenschlüssen zu veranlassen. Das Ziel der Verbesserung der Marktstruktur würde unterbleiben.

Im Falle der meritorischen Güter muß der Einsatz von Bürgschaften als ungeeignet angesehen werden, da man das Ziel mit diesem Instrument nicht erreichen kann. Eine Windkalamität in der Forstwirtschaft weist auf einen temporären Liquiditätsengpaß hin, der eine Anpassungssubvention erforderlich macht. Die Anwendung von Bürgschaften erscheint hier lediglich aus den zeitlichen Gründen bei der Behebung von Windwurfliquiditätsengpässen weniger geeignet zu sein.

NIEDER-EICHHOLZ lehnt Garantien, die man als „Übernahme der finanziellen Folgen eines eventuell auftretenden Schadens“ charakterisieren kann, als systeminkonformes wirtschaftspolitisches Mittel ab. Zur Internalisierung der positiven Effekte beurteilt er eine staatliche Verlustdeckungszusage jedoch als systemkonform.<sup>366</sup> Wegen der negativen Beeinträchtigung des marktwirtschaftlichen Motivationssystems muß der Einsatz von Garantien jedoch auch zu diesem Zwecke angezweifelt werden. Eine Ausnahme bilden staatliche Garantien für den Fall von Kalamitäten: Hier könnte eine Garantie, in der Wirkung ähnlich einer privatwirtschaftlichen Versicherung, als zulässig beurteilt werden.

Es kann festgehalten werden, daß die Vergabe von Bürgschaften eine systemkonforme Art der Subventionierung darstellt. Der Einsatz in der Forstwirtschaft hat Grenzen z. B. im Falle der Internalisierung der positiven externen Effekte.

## 2.2 Kreditgewährung

Die Gewährung öffentlicher Kredite stellt eine Finanzierungshilfe dar, die im Vergleich zu marktlichen Krediten zu günstigeren Konditionen (Zinssatz, Auszahlungs- und Tilgungsmodalitäten) erfolgt.<sup>367</sup> Aus der Sicht des staatlichen Haushaltes sind es geldwerte Leistungen, die man als Mindereinnahmen definieren kann und die nicht budgetär sichtbar sind. Die Rückzahlung bedeutet eine mögliche Vergrößerung des fiskalischen Spielraums in der Zukunft. Der Subventionsbetrag wird anhand des „Price - Approach“ oder „Cost - Approach“ berechnet. Dies ist aber in der Praxis nicht der Fall. Als Subventionswert wird in der Regel der ganze Kreditbetrag ausgewiesen.<sup>368</sup> Dies ist angesichts der Transparenz und der Kontrollierbarkeit als nachteilig zu beurteilen.

Gegenüber den Bürgschaften ist die Gewährung der öffentlichen Kredite mit der Spaltung des Kreditmarktes verbunden. Darüber hinaus kann der Crowding-out-Effekt eintreten. Private Kredite werden in Abhängigkeit von der Menge der Staatskredite zurückgedrängt. Dies stellt eine unzulässige Abkoppelung des Kreditmarktes vom Marktmechanismus dar. Öffentliche Kredite können im Falle einer Informationsasymmetrie für kleinere Unternehmen auf dem privaten Kreditmarkt legitimiert werden, da sich große Unternehmen auf dem Markt besser

---

<sup>366</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 226-227

<sup>367</sup> Vgl. DICKERTMANN, 1980, S. 50-51, NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 228

<sup>368</sup> Vgl. DICKERTMANN, 1980, S. 64-69, NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 228- 229

orientieren können. Hier würde also der öffentliche Kredit die wettbewerbspolitische Aufgabe einer Unterbindung von tendenziöser Marktmachtentstehung erfüllen<sup>369</sup>

Die Möglichkeit der gezielten Anwendung dieses Instrumentes, die zeitliche Befristung und die notwendige Eigeninitiative durch die Verschuldung des Kreditnehmers sind aus der ökonomischen Sicht den öffentlichen Krediten zugute zu halten. Die Eignung für die Zwecke, bei denen die Verschuldung nicht ökonomisch sinnvoll ist, muß hier angezweifelt werden. Für die Subventionierung der positiven externen Effekte ist die Anwendung dieses Instrumentes nicht möglich, da die Verschuldung nicht aus den Erträgen der Investition zurückgezahlt werden kann und damit kein Anreiz für die Erweiterung der Produktion von positiven Externalitäten geleistet werden kann.<sup>370</sup>

Der Einsatz zinsgünstiger oder -loser Staatskredite unter der Verzicht auf die marktüblichen Sicherheiten ist aber bei den ökologischen Technologien in der Forstwirtschaft durchaus denkbar. Bedenken ruft nur die fiskalische Beherrschbarkeit in Abhängigkeit vom Volumen der Finanzierungshilfe hervor. Außerdem muß auch hier die Verletzung des Verursacherprinzips festgestellt werden. Trotzdem gilt eine positive Beurteilung, wie im Falle, der Bürgschaften, da aus betriebswirtschaftlicher Sicht diese Investitionen nicht finanzierbar wären. Hier bietet sich an, zu überprüfen, ob die Gewährung von Staatskrediten in diesem Falle nicht dem Konzept der meritorischen Güter entspricht. Eine investitionsbedingte Verteuerung des Holzes würde die Nachfrage dieses Gutes senken. Politisch kann diese nachgefragte Menge als unzureichend angesehen werden, da das Holz eine erneuerbare Ressource ist, deren Verbrauch aus politischen Gesichtspunkten heraus durchaus förderungsfähig ist. Diese Begründung scheint plausibel zu sein, um die Gewährung von Staatskrediten zu legitimieren. Die Frage der Instrumentenauswahl drängt sich hier in den Vordergrund. Die Staatskredite sind ungenügend zur Erreichung dieses Zieles, da auch die zinslose Form eine Verteuerung des Holzes darstellt. Zusätzlich kann der Anreiz durch öffentliche Kredite für Tätigkeit solcher Investitionen unzureichend sein.

Bei der Beurteilung der Erreichung von Wachstums- und Marktstrukturzielen durch die Gewährung von staatlichen Krediten kommt man grundsätzlich zu den gleichen Ergebnissen wie bei den Bürgschaften. Es ist unumstritten, daß die Staatskredite einen größeren Anreiz als Bürgschaften bieten. Eine Überbrückungshilfe in Form von öffentlichen Krediten zur Behebung der Folgen einer momentanen Notlage (Kalamität) wäre im Vergleich zu den direkten Zuschüssen als systemkonformer anzusehen.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß zwar die Staatskredite als ein systemkonformes Instrument der Finanzpolitik zu sehen sind. Ihre Anwendung stößt in der Forstwirtschaft jedoch oft auf Grenzen, da sie in vielen Fällen nur einen ungenügenden Anreiz bieten.

### 2.3 Schuldendiensthilfen

Bei der Vergabe der öffentlichen Kredite ist die öffentliche Hand der Kreditgeber. Bei den Schuldendiensthilfen erfolgt die Kreditaufnahme auf dem Kreditmarkt. Der Staat verpflichtet sich die Tilgungshilfen oder Zinssubventionen zu übernehmen. Wenn sich der Staat nicht bereit erklärt, die Schuldendienstleistungen zu übernehmen, käme in vielen Fällen kein

---

<sup>369</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 229-230

<sup>370</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 230

Kreditvertrag zustande. Bei diesem Instrument ist insbesondere in Form der Tilgungshilfen die Annäherung an die finanziellen Zuschüsse am deutlichsten.<sup>371</sup>

Bei den Zinsverbilligungen sind zwei Methoden üblich. Erstens ist es die „Methode auf“: Der Staat verbilligt den marktüblichen Zinssatz auf einen politisch erwünschten Wert. Zweitens ist es die „Methode um“: Der Staat verpflichtet sich, den Zinssatz um einen bestimmten festen Zinssatz (Prozentpunkte) zu reduzieren.<sup>372</sup>

Es ist hier, wie bei den oben beschriebenen Instrumenten wichtig, daß Eigeninitiative erforderlich ist. Zur Spaltung des Kreditmarktes kommt es bei den Schuldendienstleistungen nicht, da die Kreditvergabe auf dem Kreditmarkt erfolgt. Es besteht jedoch das Risiko, daß der Zinssatz die Aufgabe des Knappheitssignals nicht erfüllt, da es in Abhängigkeit vom Subventionsvolumen zur Verzerrung des Zinsfußes kommen kann.<sup>373</sup>

Bei der „Methode auf“ reagiert den Zinssatz nicht auf die Gegebenheiten des Kapitalmarktes. Wenn sich der Zinssatz auf dem Kapitalmarkt ändert, bekommt der Kreditnehmer diese Zinsveränderung nicht zu spüren. Darüber hinaus ändert sich bei Schwankungen des Zinssatzes auch die Höhe der finanziellen Förderung, was gegen den Grundsatz der finanzpolitischen Beherrschbarkeit spricht. Diese Risiken der Schuldendiensthilfevergabe sind bei der Anwendung der „Methode um“ vermeidbar.<sup>374</sup>

Die Eignung im Falle der positiven externen Effekte oder der Kollektivgüter mit positiven externen Effekte ist aus betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten heraus wieder in der Forstwirtschaft zu verneinen. Für die durch den Verursacher getätigten Umweltinvestitionen sind sie trotz der oben beschriebenen Einwände bei Bürgschaften und öffentlichen Krediten geeignet. Die Schuldendiensthilfen zeigen sogar die Möglichkeit einer genaueren Dosierbarkeit. Im gleichen Maße finden die bei Staatskrediten ausgeführten Überlegungen zum Konzept der meritorischen Güter Geltung.

Bei den Investitionssubventionen aus wettbewerbspolitischen und wachstumspolitischen Gründen finden Schuldendiensthilfen in der Forstwirtschaft ein großes Anwendungsgebiet. Die mangelnde Rentabilität der Forstwirtschaft wirkt bremsend auf die Investitionsbereitschaft der Betriebe. Die Dosierbarkeit im Falle von Tilgungssubventionen ermöglicht sie so zu gestalten, daß sie erforderliche Anreizwirkung haben. Die Marktaufnahme gewährleistet die notwendige Eigeninitiative und die finanzpolitische Beherrschbarkeit. Auch Transparenz und Kontrollierbarkeit sind vorhanden. Fraglich sind die Verwaltungskosten, die bei höheren Subventionssätzen durch die drei Vertragsseiten höher sein können, als bei finanziellen Zuschüssen.

Insgesamt kann man festhalten, daß Schuldendiensthilfen in der Forstwirtschaft ein durchaus anwendbares finanzpolitisches Instrument sind. Im Falle der positiven externen Effekte hat die Anwendung allerdings ihre Grenzen. Zur Erreichung der wettbewerbspolitischen Ziele sind sie ein geeignetes Instrument.

---

<sup>371</sup> Vgl. DICKERTMANN, 1980, S. 52-53, NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 231

<sup>372</sup> Vgl. DICKERTMANN, 1980, S. 76-79, NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 231

<sup>373</sup> Vgl. DICKERTMANN, 1980, S. 527, NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 231

<sup>374</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, S. 231-232



## 2.4 Finanzielle Zuschüsse

Im Vergleich zu den oben beschriebenen Finanzhilfeleistungen erweisen die finanziellen Zuschüsse keine Notwendigkeit eigener Verschuldung. Die Beantragung der Finanzhilfe erfordert zwar eine Eigeninitiative, aber bei mehrmaligen Zuschüssen kann es zu Gewöhnungseffekten kommen.<sup>375</sup> Da keine Rückzahlung zu leisten ist, entfällt der diesbezügliche fiskalische Gestaltungsspielraum. Die fiskalische Beherrschbarkeit, die Merklichkeit und die Kontrollierbarkeit ist sehr von den Verwaltungsprozessen abhängig. Auf diese Charakteristika wird später noch eingehend eingegangen.

Die Internalisierung der positiven externen Effekte ist marktwirtschaftlich konforme Art der finanziellen Anreize in Form von Zuschüssen. Weitere Begründung liefern die Kollektivgüter mit positiven externen Effekten sowie die meritorischen Güter. In der Forstwirtschaft im Übergang zur Marktwirtschaft kommen noch die Marktstruktursubventionen und teilweise Kapitalsubventionen dazu.

Durch die langfristige Produktionsdauer und die geringe Kapitalverzinsung ist die Tätigkeit von finanziellen Anreizen in Form von Bürgschaften, Krediten und Schuldendiensthilfen bei den Förderzielen in der Waldpflege begrenzt. Nur finanzielle Zuschüsse bieten einen genügenden Anreiz die Waldeigentümer dazu zu veranlassen, die staatlich gesetzten Ziele zu erfüllen. Die Dosierbarkeit der finanziellen Zuschüsse spielt eine große Rolle. Die Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Subventionswertes im Falle des allokativen Marktversagens wurde in Kapitel D.1. diskutiert. Weiter ergibt sich das Problem der Ausgestaltung der finanziellen Förderung hinsichtlich der optimalen Beherrschbarkeit und Transparenz, da man eine Entscheidung über die Bemessungsgrundlage (Mengeneinheiten, Werteinheiten), Empfangs- und Verwendungsaufgaben, die Pauschalsätze, die Gesamt- oder Teilfinanzierung treffen muß, die die Erreichung der Förderungsziele bei geringster Eingriffsintensität erlaubt.

## **3 Steuerungswirkung im Überblick**

Zusammenfassend ist festzuhalten (siehe auch Übersicht 5), daß die Finanzierungshilfen keinen ausreichenden Anreiz zur Korrektur der positiven externen Effekte bieten. Daher sind sie als ungeeignet zu beurteilen. Im Falle der negativen externen Effekte sind die Finanzierungshilfen in Ausnahmefällen bei Liquiditäts-, Rentabilitäts- und Sicherheitsengpässen zur Finanzierung von Umweltinvestitionen einzusetzen. Jedoch sind die Subventionen zur Korrektur der negativen externen Effekte unzulässig.<sup>376</sup> Die Investitionsförderung in Form von Subventionen erfordert die Alternativen in folgender Reihenfolge abzuwägen: Bürgschaften, Kreditgewährung, Schuldendienstleistungen und finanzielle Zuschüsse. Zur Beseitigung der Marktzutrittsbarrieren in der Forstwirtschaft sind die Bürgschaften und Staatskredite wegen der mangelnden Motivationswirkung in vielen Fällen eher ungeeignet. Eine breitere Anwendung könnten in der Forstwirtschaft jedoch die Schuldendienstleistungen wegen der finanzpolitischen Vorteile finden.

Prinzipiell sind finanzielle Zuschüsse Steuervergünstigungen vorzuziehen, da sie im Vergleich durch den Entscheidungsträger besser beeinflussbar sind, und somit die Ausgestaltung mit einer geringeren Eingriffsintensität möglich ist. Wegen der langfristigen

---

<sup>375</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 234

<sup>376</sup> Vgl. Kapitel D.1.1

Produktion in der Forstwirtschaft versprechen langfristige Steuernachlässe hier teilweise bessere Wirkung. Dies gilt besonders im Falle meritorischer Güter (nachhaltige Bewirtschaftung, Gründung von Naturschutzgebieten etc.). Die Subventionen in Form finanzieller Zuschüsse finden ihre Anwendung im Falle der positiven externen Effekte, der meritorischen Güter und der Lohnförderung.

Bereich der Subventionierung	Beispiel in der Forstwirtschaft	Finanzpolitische Instrumente				
		Bürgschaften	Kreditgewährung	Schuldendienstleistungen	Steuervergünstigungen	Finanzielle Zuschüsse
<b>Allokation</b>						
Finanzielle Förderung zur Korrektur positiver externer Effekte	Biotopverbesserung, Erholung	ungeeignet (ungenügender Anreiz)	ungeeignet (ungenügender Anreiz)	ungeeignet (ungenügender Anreiz)	eher unzulässig	zulässig und geeignet
Finanzielle Förderung zur Korrektur negativer externer Effekte	Durch die Holzproduktion verursachte Erosion	unzulässig und ungeeignet	unzulässig und ungeeignet	unzulässig und ungeeignet	unzulässig	unzulässig <sup>1</sup>
	Umweltinvestition durch den Verursacher	geeignet	geeignet	geeignet	unzulässig	unzulässig
Finanzielle Förderung kollektiver Güter mit positiven externen Effekten	Lavinenerosion	ungeeignet (ungenügender Anreiz)	ungeeignet (ungenügender Anreiz)	eher ungeeignet (ungenügender Anreiz)	unzulässig und ungeeignet	zulässig und geeignet
Finanzielle Förderung kollektiver Güter ohne positive externe Effekte	Holzzentrallager	geeignet	geeignet	geeignet	unzulässig	eher unzulässig
Finanzielle Förderung meritatorischer Güter ohne entsprechende ökonomische Begründung (z. B. nur politisch bedingt)	Erhaltung des kleinen Privateigentums	unzulässig und ungeeignet	unzulässig und ungeeignet	unzulässig und ungeeignet	unzulässig	unzulässig
Finanzielle Förderung meritatorischer ökonomischer Güter mit entsprechender Begründung (z. B. verbesserte Allokation)	Nachhaltigkeit, Naturschutzfläche ohne Grundsteuer	ungeeignet	zulässig und eher ungeeignet	zulässig und eher ungeeignet	eher zulässig	zulässig und geeignet
Finanzielle Förderung marktbeherrschender Unternehmen, um einen Verzicht auf die Monopolposition zu bewirken.	Verzicht auf die Ausübung der Monopolposition bei den staatlichen Forstbetrieben	unzulässig und ungeeignet	unzulässig und ungeeignet	unzulässig und ungeeignet	unzulässig	unzulässig
Finanzielle Förderung zur Überwindung der Markteintrittsbarrieren	Forstliche Zusammenschlüsse	eher ungeeignet (ungenügender Anreiz)	ungeeignet (ungenügender Anreiz)	geeignet	eher zulässig	zulässig und geeignet
<b>Distribution</b>						
Finanzielle Förderung zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit einer in Not geratenen Branche (Anpassungssubventionen)	Windwurf	weniger geeignet	geeignet	geeignet	zulässig	zulässig und geeignet
Erhaltungssubventionen	Erhaltung des Kleinwaldbesitzes	unzulässig und ungeeignet	unzulässig und ungeeignet	unzulässig und ungeeignet	unzulässig	unzulässig
<b>Stabilisierung</b>						
Direkte und indirekte Lohnsubventionen	Erhaltung der Arbeitsplätze	ungeeignet	ungeeignet	ungeeignet	unzulässig	zulässig und geeignet <sup>2</sup>
Kapitalsubventionen	Ökologische Technologien in der Holznutzung	geeignet	geeignet	geeignet	unzulässig	geeignet

<sup>1</sup> Bedingt zulässig, wenn man einen größeren Schaden vermeiden muß.

<sup>2</sup> Bedingt zulässig als Zusatzstrategie zum wachstumsorientierten Ansatz.

## Übersicht 5: Steuerungswirkung der finanzpolitischen Instrumente

## F Marktwirtschaftliche Evaluation der Förderungsprogramme

Die finanzielle Förderung der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik basiert hauptsächlich auf dem staatlichen Förderungsfonds. Entsprechend dem Grundsatz der staatlichen Forstpolitik der Slowakischen Republik sollte die Regierung zur Sicherung und Verbesserung der Waldbewirtschaftung, sowie zur Sicherung der sozialen Funktionen der Wälder inklusive der Beseitigung von Waldschadensfolgen die Finanzmittel durch den Staatsfonds zur Förderung des Waldes<sup>377</sup> zur Verfügung stellen. Der Fonds ist das wichtigste Instrument zur Tüftung von finanziellen Anreizen in der Forstwirtschaft.

Die Eingliederung des Forstsektors in das Ministerium für Bodenwirtschaft im Jahre 1993 eröffnete Handlungsraum auch für eine gemeinsame Förderungspolitik. Dies schlug sich in der Bereitstellung von Fördermitteln für forstliche Programme aus dem Staatsfonds zur Förderung des Schutzes und der Verbesserung von landwirtschaftlichen Böden<sup>378</sup> und aus dem Staatsfonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie nieder.<sup>379</sup>

Zur Bekämpfung der neuartigen Waldschäden können die Forstbetriebe die finanzielle Förderung aus dem Staatsfonds für Umwelt<sup>380</sup> in Anspruch nehmen. Bei Nutzungsbeschränkungen durch die Naturschutzgesetzgebung können private Waldeigentümer auch Ausgleichzahlungen aus dem Staatsfonds für Umwelt beanspruchen.<sup>381</sup>

Die Forstbetriebe haben auch die Möglichkeit, finanzielle Fördermittel aus dem Staatsfonds zur Förderung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu erhalten.<sup>382</sup>

Im Laufe der Reform wurden die Fördermittel in der Forstwirtschaft für einige Zwecke auch direkt aus den Budgetmitteln<sup>383</sup> des Ministeriums vergeben. Für die forstlichen Verbände aller Formen des Eigentums besteht zusätzlich die Möglichkeit, finanzielle Hilfe aus dem Staatsbudget für ihre Projekte zu beziehen.<sup>384</sup> Zusätzliche Haushaltsmittel werden kurzfristig, etwa im Falle von Windwurfkatastrophen, aus der Regierungsreserve zur Verfügung gestellt.

<sup>377</sup> Zákon è. 131/1991 Zb. o štátnom fonde zveľákovania lesa SR v znení neskorších noviel (Gesetz 131/1991 über den Staatsfonds zur Förderung des Waldes der Slowakischen Republik in der Fassung von späteren Novellen)

<sup>378</sup> Zákon è. 307/1992 Zb. o ochrane pôdohospodárskeho pôdneho fondu v znení neskorších noviel, (Gesetz 307/1992 über den Schutz der landwirtschaftliche Böden in der Fassung von späteren Novellen)

<sup>379</sup> Zákon è. 40/1994 Z. z. o štátnom podpornom fonde pôdohospodárstva a potravinárstva v znení neskorších noviel, (Gesetz 40/1994 über den Staatsförderungsfonds in der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie in der Fassung von späteren Novellen)

<sup>380</sup> Zákon è. 128/1991 Zb. o štátnom fonde životného prostredia Slovenskej republiky, od 1.4. 1998 platí Zákon è. 69/1998 Z. z. o štátnom fonde životného prostredia, (Gesetz 128/1991 über den Staatsfonds für Umwelt der Slowakischen Republik), ab 1.4. 1998 gilt das Gesetz 69/1998 über den Staatsfonds für Umwelt)

<sup>381</sup> § 47 Zákona è. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, (§ 47 des Gesetzes 287/1994 über den Natur- und Landschaftsschutz)

<sup>382</sup> Zákon è. 10/1993 Z. z. o Fonde zamestnanosti Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, (Gesetz 10/1993 über den Staatsfonds zur Förderung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Fassung von späteren Novellen)

<sup>383</sup> Z. B. Smernice MP SR o poskytovaní neinvestičných dotácií zo štátneho rozpoètu na ekológiu a reprodukciu lesa, (Richtlinien des Ministeriums für Bodenwirtschaft SR zur Vergabe der Subventionen aus dem Staatsbudget zur Förderung der Ökologie und der Reproduktion des Waldes)

<sup>384</sup> Smernice MP SR è. 860/1993-320 na poskytovanie príspevkov obèianskym združeniam, (Richtlinien des Ministeriums für Bodenwirtschaft der SR 860/1993-320 über die Gewährung der finanziellen Beiträge für die Verbände), Podmienky MP SR è. 2029/96-320 na poskytovanie dotácií obèianskym združeniam, nadáciám a záujmovým združeniam právnických osôb zo štátneho rozpoètu prostredníctvom kapitoly Ministerstva pôdohospodárstva, (Bedingungen des Ministeriums für Bodenwirtschaft 2029/96-320 über die Gewährung von finanzieller Förderung für Bürgerverbände, Stiftungen und Interessenverbände der juristischen Personen aus dem Budgetkapitel des Ministeriums für Bodenwirtschaft)

Der Forstwirtschaft wurden auch einige Begünstigungen in der Steuergesetzgebung und zwar im Einkommensteuergesetz<sup>385</sup> und im „Immobiliensteuergesetz“<sup>386</sup> eingeräumt.

In diesem Kapitel ist zu untersuchen, wie sich die Förderziele und die Förderungsinstrumente, also die Ausgestaltung der Förderprogramme auf den Aufbau der Marktwirtschaft in der slowakischen Forstwirtschaft auswirken, bzw. ob sie Beharrungstendenzen bezüglich der Planwirtschaft besitzen. Die Einflüsse auf den Übergang zur Marktwirtschaft werden mit Hilfe des oben ausgeführten Kriterien beurteilt.<sup>387</sup> Es ist der Frage nachzugehen, welche Beeinträchtigungen der Entscheidungs-, Motivations-, Kontroll-, Sanktions- und Informationsstruktur des Wirtschaftssystems auftreten könnten. Weiterhin sind zulässige und unzulässige Einsatzfelder der Subventionen aus der Sicht der ökonomischen Konzepte zu diskutieren.<sup>388</sup> Zu analysieren ist, ob diese ökonomischen Konzepte angewendet werden können, oder welche Grenzen bei ihrer Anwendung vorliegen. In Anlehnung an die NIEDER-EICHHOLZsche Subventionsordnung ist der marktwirtschaftlichen Begründbarkeit des Subventionsziels nachzugehen.<sup>389</sup> Darüber hinaus wird die Prüfung von Alternativen beim Einsatz der finanzpolitischen Instrumente erfolgen.<sup>390</sup> Die Beurteilung von Alternativen entspricht dem Grundsatz der Erforderlichkeit der Subventionsvergabe.<sup>391</sup>

## 1 Staatsfonds zur Förderung des Waldes

Nach dem Grundsatz der staatlichen Forstpolitik der Slowakischen Republik sollte die Regierung zur Sicherung und Verbesserung der Waldbewirtschaftung, sowie zur Sicherung der sozialen Funktionen der Wälder inklusive der Beseitigung von Waldschädenfolgen die Finanzmittel durch den Staatsfonds zur Förderung des Waldes zur Verfügung stellen. Ähnlich wie der Grundsatz der staatlichen Forstpolitik lautet auch der erste Paragraph des Gesetzes über den Staatsfonds zur Förderung des Waldes. Durch die finanziellen Anreize können laut Gesetz und Erlaß<sup>392</sup> zahlreiche forstliche Maßnahmen gefördert werden. Im weiteren werden die einzelnen Förderziele und die Empfangsaufgaben des Staatsfonds zur Förderung des Waldes analysiert und die Auswirkungen auf den Übergang zur Marktwirtschaft diskutiert. In diesem Abschnitt werden auch die Förderungsziele und Förderungsinstrumente im Staatsfonds zur Förderung des Schutzes und der Verbesserung von landwirtschaftlichen Böden<sup>393</sup> und auch direkte Subventionen aus dem Budget des Ministeriums für

<sup>385</sup> Zákon č. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov (Einkommensteuergesetz 286/1992 in der Fassung von späteren Novellierungen)

<sup>386</sup> Zákon č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľností v znení neskorších predpisov („Immobiliensteuergesetz“ 317/1992 in Fassung von späteren Novellierungen)

<sup>387</sup> Siehe die Beschreibung der Wirtschaftssysteme in Kapitel C.1

<sup>388</sup> Siehe Kapitel D

<sup>389</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 197-201

<sup>390</sup> Siehe Kapitel E

<sup>391</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 209-237

<sup>392</sup> Vyhláška MLVH SR č. 57/1991 Zb. o podmienkach poskytovania a používania prostriedkov Štátneho fondu zveľaďovania lesa Slovenskej republiky v znení Vyhlášky č. 126/1994 Z. z. MP SR, (Erlaß des Ministeriums für Forst-, Wasserwirtschaft und Holzindustrie 57/1991 über die Bedingungen der Vergabe und der Verwendung von Finanzmitteln aus dem Fonds für Förderung des Waldes der Slowakischen Republik in der Fassung vom Erlaß 126/1994 des Ministeriums für Bodenwirtschaft)

<sup>393</sup> Zákon č. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu v znení neskorších noviel, (Gesetz 307/1992 über den Schutz der landwirtschaftlichen Böden in der Fassung von späteren Novellen); Nariadenie vlády č. 76/1993 Z.z., ktorým sa upravujú podmienky a spôsob poskytovania prostriedkov zo štátneho fondu ochrany a zveľaďovania poľnohospodárskeho pôdneho fondu, (Regierungsverordnung 76/1993, mit der die Bedingungen und das Verfahren der Gewährung von Finanzmitteln aus dem Staatsfonds zur Förderung des Schutzes und der Verbesserung von landwirtschaftlichen Böden geregelt wird); Smernice MP SR č. 1075/1995-320, ktorými sa vyhlasuje účel a spôsob poskytovania prostriedkov štátneho fondu ochrany a zveľaďovania poľnohospodárskeho pôdneho fondu, (Richtlinien des Ministeriums für Bodenwirtschaft der SR 1075/1995-320, mit denen der Zweck und das Verfahren der Gewährung von Finanzmitteln aus dem Staatsfonds zur Förderung des Schutzes und der Verbesserung von landwirtschaftlichen Böden bekanntgegeben wird)

Bodenwirtschaft<sup>394</sup> diskutiert, da diese Förderungsmittel im Programm zur Aufforstung der landwirtschaftlichen Böden zur Unterstützung der Verbände im Agrar- und Forstsektor eingesetzt werden können. In den Jahren 1990-1994 gab es zwei Förderquellen mit fast vollständig identischen Zielen: Den Staatshaushalt bzw. die Richtlinie des Ministeriums für Bodenwirtschaft<sup>395</sup> bzw. den Fonds zur Förderung des Waldes. Ursprünglich war vorgesehen, ersteren für die Staatsforstbetriebe und letzteren für die privaten Forstbetriebe zu verwenden.

## 1.1 Waldbauliche Maßnahmen inklusive des Forstschutzes

Das Ziel der staatlichen Konzeption der Waldbewirtschaftung und des Forstschutzes bis zum Jahr 2000 ist die Erreichung von genetisch wertvollen, ökologisch ausgewogenen und stabilen Waldbeständen durch maximale Ausnutzung der Naturverjüngung, Sicherung der optimalen Baumartenmischung und des waldbaulichen Regimes nach Waldbauregionen.<sup>396</sup> Für dieses Ziel der staatlichen Forstpolitik sollte auch die finanzielle Förderung eingesetzt werden. Im Folgenden werden für die finanzielle Förderung der waldbaulichen Maßnahmen die Risiken für den Übergang zur Marktwirtschaft diskutiert.

Ausgehend von der Leistungsmotivationstheorie muß bei allen Förderungsunterzielen des Waldbaus und Forstschutzes die Empfangsaufgabe, daß der Betrieb Verluste erwirtschaften muß, aus der Sicht des marktwirtschaftlichen Motivationssystems als unzulässig beurteilt werden.<sup>397</sup> Langfristig bremsen diese Aufgabe die in der Marktwirtschaft geltenden Motivation der Gewinnerreichung. KOLENKA wies mehrmals darauf hin, daß diese Empfangsaufgabe die Eigenschaften der finanziellen Förderung in der Zentralverwaltungswirtschaft hat.<sup>398</sup> Aus der Sicht der Forstbehörde ist nur durch dieses Kriterium gewährleistet, daß bei sinkenden Fördermitteln die finanzielle Förderung den Bedürftigen zugute kommt. In der letzten Evaluation der Förderungs politik in der Slowakischen Republik schlug TUTKA u. a. vor, einen Pauschalsatz für die waldbaulichen und Forstschutzmaßnahmen, von der Bodenvorbereitung für Aufforstung bis zur ersten Durchforstung, für eine konkrete Waldabteilung einzuführen. Als Bemessungsgrundlage für die Höhe der finanziellen Förderung sollte die Ertragslage des Bestandes herangezogen werden, die aufgrund der erzielten Einnahmen im Altbestand berechnet wird. Ertragsschwache Kulturen sollten stärker gefördert werden als ertragsstarke.<sup>399</sup> Dieses Verfahren löst zwar das Problem der Beeinträchtigung der marktwirtschaftlichen Motivation, aber die Berechnung der von TUTKA vorgeschlagenen konkreten Pauschalsätzen wurde von PETRÁŠOVÁ kritisiert, da diese nicht die tatsächlichen Investitionskosten der Waldbaumaßnahmen berücksichtigen. Sie schlug vor, die Differenzierung der unterschiedlichen Waldstandorte nach der sogenannten „Differentialrente“, einem Dezeniumsmittelwert basierend auf den Forsteinrichtungsplänen, zu berechnen. PETRÁŠOVÁ schlug weiter vor, die waldbaulichen Maßnahmen nach diesem

<sup>394</sup> Výnosy MP SR è. 894/1995-100 a 307/1997-100 o poskytovaní dotácií zo štátneho rozpoètu v pôsobnosti Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej Republiky, (Richtlinien des Ministeriums für Bodenwirtschaft der SR 894/1995-100 und 307/1997-100 über die Vergabe der Fördermittel direkt aus dem Budget des Ministeriums für Bodenwirtschaft der Slowakischen Republik)

<sup>395</sup> Výnos MP SR o poskytovaní neinvestičných dotácií zo štátneho rozpoètu na ekológiu a reprodukciu lesa v roku 1994, (Richtlinie des Ministeriums für Bodenwirtschaft der SR über die Vergabe von Finanzmitteln aus dem Staatshaushalt für die Ökologie und Reproduktion des Waldes im Jahre 1994)

<sup>396</sup> BELÁÈEK, 1993b, S.17

<sup>397</sup> KURKI spricht von „Prosperitätsklausel“ bei der Anwendung der Betriebsgröße als Empfangsaufgabe für Subventionsgewährung. Vgl. KURKI, 1991, S. 132-135

<sup>398</sup> Vgl. Kapitel C.3.4

<sup>399</sup> Vgl. TUTKA u. a.: Návrh zákona o podpore lesného hospodárstva z verejných zdrojov, (Der Entwurf des Gesetzes über die Förderung in der Forstwirtschaft aus öffentlichen Mitteln), RU 9, Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1998, S. 20

Verfahren als obligatorisch, in Form von Ausgleichszahlungen, zu gestalten.<sup>400</sup> Der Haushaltsdruck würde allerdings die Verwirklichung dieses Vorschlags aus Kostengründen kaum erlauben. Es ist plausibel anzunehmen, daß in diesem Falle keine kurzfristige gewinnorientierte Motivation der Waldeigentümer besteht. Die einzige Motivation kann im Erhalt des Waldeigentums liegen. Ohne empirische Kenntnisse über die Motivationsstruktur der Waldbesitzer, ist es schwer, die Höhe der Pauschalsätze abzuschätzen. Einerseits kann es zur Unterdosierung der finanziellen Förderung kommen, d. h. zur Unterlassung der waldbaulichen Maßnahmen oder zur Durchführung mit geringer Qualität. Andererseits treten bei zu hohen Pauschalsätzen Mitnahmeeffekte auf.<sup>401</sup> Notwendig wäre, eine Untersuchung über die Motivation der Waldbesitzer (Sparkassenfunktion, Bestandteil des Vermögensportfeuillees usw.).

Die staatlichen Forstbetriebe verfügen über eine große Flächenausstattung, die das Finanzierungsproblem entschärft. Sie sollten in der Lage sein, mindestens eine ausgeglichene Finanzierung zu erreichen. Die staatlichen Forstbetriebe versuchen jedoch die Maximierung der finanziellen Förderung und die Minimierung der Einkommenssteuer zu erreichen.<sup>402</sup> Die preisgünstigste Faktorkombination muß aufgrund der finanziellen Förderung nicht mit dem nötigen Nachdruck erreicht werden. Die staatlichen Forstbetriebe sind nicht gezwungen, die notwendige Reform der Organisationsstruktur durchzuführen. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip wird vernachlässigt. Daher erbringt der Preismechanismus keine optimalen Ergebnisse.<sup>403</sup> Darüber hinaus besteht das Risiko einer Unterstützung der Übermachtposition der staatlichen Forstbetriebe, also einer Beeinträchtigung des marktwirtschaftlichen Kontrollsystems.<sup>404</sup> Hier muß jedoch erwähnt werden, daß die finanzielle Förderung zur Sicherung der kurzfristigen Liquidität dienen kann, die durch Nichteinhaltung der Zahlungsfristen durch Holzkäufer gefährdet ist. In diesem Fall ist die finanzielle Förderung eine indirekte Subventionierung der Kreditgewährung für die Holzwirtschaft. Wenn Überwälzung an die Holzindustrie stattfindet, kann von einer Anreizwirkung der finanziellen Förderung keine Rede sein.

Die finanzielle Förderung der waldbaulichen Maßnahmen mit der Empfangsaufgabe des erwirtschafteten Verlustes kann bei den nichtstaatlichen Waldeigentümern langfristig eine Änderung der Motivation bewirken. Da das Gewinnerzielungsprinzip dem Einkommenserreichungsprinzip weicht, kommt das für die Marktwirtschaft eigene Motivationssystem nicht zustande. Der Waldbesitzer ist nicht gezwungen Rationalisierungsmaßnahmen einzuführen, da die Kontrolle durch die Mitkonkurrenten auf dem Beschaffungsmarkt ausbleibt. Das Bestehen auf dem Markt ist durch die Entscheidung bestimmt, ob der Forstbetrieb in den Genuß der finanziellen Förderung kommt und in welcher Höhe. Der marktwirtschaftliche Sanktionsmechanismus wird außer Kraft gesetzt.<sup>405</sup>

Die finanzielle Förderung besitzt die Eigenschaft, daß sie den Preismechanismus nicht außer Kraft setzt, sondern das Ergebnis, also den Preis beeinflusst. Daher ist festzuhalten, daß das marktwirtschaftliche Informationssystem bei der Förderung der waldbaulichen Maßnahmen im Grunde unangetastet bleibt.

---

<sup>400</sup> Vgl. PETRÁŠOVÁ, V., LEOCKÁ, M., TUTKA, J.: Nová koncepcia dotačnej politiky v lesnom hospodárstve Slovenskej republiky, (Neue Konzeption der Förderungspolitik in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik), Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1996, S. 36-37

<sup>401</sup> Vgl. SCHARPE, 1983, S. 102-106

<sup>402</sup> Vgl. Kapitel C.3.4

<sup>403</sup> Vgl. auch KURKI, 1991, S. 135-136

<sup>404</sup> Vgl. auch KURKI, 1991, S. 132-135

<sup>405</sup> Vgl. auch KURKI, 1991, S. 135-136

### 1.1.1 Forstschutz

Der Waldnutzer (Waldbesitzer) ist laut des Gesetzes über die Waldbewirtschaftung und die Staatsforstverwaltung verpflichtet:

- a) Schadfaktoren und die durch sie verursachten Schäden zu erheben und zu dokumentieren,
- b) Vorbeugungsmaßnahmen gegen Entwicklung und Ausbreitung pflanzlicher und tierischer Schädlinge zu treffen, insbesondere die gebrochenen, trockenen, kranken und beschädigten Bäume zu beseitigen,
- c) Präventive Waldbrandschutzmaßnahmen durchzuführen,
- d) Holzernte- und Waldbaumaßnahmen so durchzuführen, daß unter Beibehaltung und Verbesserung von Produktions- und Sozialfunktionen des Waldes dem möglichen Einfluß der Schadfaktoren vorgebeugt und die Resistenz der Waldbestände erhöht wird.
- e) Aufforstungsmaßnahmen mit geeigneten Aufforstungsverfahren und Baumartenmischung zu gewährleisten, um der Schädigung vorzubeugen,
- f) sowie bei Schäden unverzüglich die nötigen Maßnahmen zu deren Beseitigung oder Minderung zu treffen.<sup>406</sup>

Die Forstbehörde kann im Falle des groben oder wiederholten Verstoßes gegen die oben beschriebenen Pflichten b) bis d) auf Rechnung des Walbesitzers die Vorkehrungsmaßnahmen organisieren. Bei der Vermehrung der Waldschädlinge kann die Forstbehörde den Waldbesitzern die Maßnahmen zur Bekämpfung anordnen.<sup>407</sup> Das gesetzliche Gebot ist in diesem Falle berechtigt, da mit den finanziellen Anreizen die erwünschte Wirkung nicht erzwungen werden kann. Das gesetzliche Gebot der Forstschutzmaßnahmen wird durch die finanzielle Förderung bekräftigt. Hier kann man den Schluß ziehen, daß die finanzielle Förderung nur als ein Zusatzinstrument zur Unterstützung der gesetzlichen Gebote gedacht ist. Dennoch wird die Entscheidungs-, Motivations- und Sanktionsstruktur einer Marktwirtschaft dadurch beeinträchtigt, da die finanzielle Förderung nicht pauschal vergeben wird, sondern nur bei erwirtschafteten Verlusten. Die Kombination der regulativen und finanziellen Instrumente ist aus der Sicht der Systemtransformation ungünstig.

Hier sind auch keine ökonomischen Motive außer der Erhaltung des Waldeigentums vorhanden, die den Waldbesitzer zur Durchführung solcher Maßnahmen bewegt. Aus der Sicht des marktwirtschaftlichen Entscheidungssystems ist die finanzielle Förderung dem gesetzlichen Gebot vorzuziehen, da die Inanspruchnahme auf Freiwilligkeit beruht. Die Durchführung der präventiven Forstschutzmaßnahmen stellt eine Art Versicherungsbeitrag dar, um die zukünftigen Kosten der Beseitigung von Schäden zu vermeiden. Eine Unterlassung dieser Tätigkeit könnte im Wettbewerb nicht nur zum Ausscheiden aus dem Markt führen, sondern möglicherweise auch zum Zerfall der Waldökosysteme. Daher kann man diese Förderung des präventiven Forstschutzes zur Erhaltung des Waldes als Maßnahme zur Förderung eines meritorischen Gutes sehen. Die Subventionierung der Forstschutzmaßnahmen liegt somit im Bereich des zulässigen Eingriffs in die Wirtschaftsprozesse.

Der präventive Forstschutz kann auch als ein kollektives Gut mit positiven externen Effekten für benachbarte Waldeigentümer angesehen werden. Exkludierbarkeit und Rivalität sind nicht vorhanden. Forstschutzmaßnahmen können externe Ersparnisse für die benachbarten

<sup>406</sup> § 20 odstavec 2 Zákona č. 15/1994 Z. z. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva, (§ 20 Absatz 2 des Gesetzes 15/1994 über die Waldbewirtschaftung und die staatliche Forstbehörde)

<sup>407</sup> § 20 odstavec 3,4 Zákona č. 15/1994 Z. z. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva, (§ 20 Absatz 3,4 des Gesetzes 15/1994 über die Waldbewirtschaftung und die staatliche Forstbehörde)



Waldeigentümer bewirken. Beispielsweise kann der Nachbar nicht von den Vorteilen der Beseitigung eines Insektenschädling im Frühstadium seines Vermehrungszyklus ausgeschlossen werden. Da hier Trittbrettfahrerverhalten möglich ist, ist kein Waldbesitzer zu Forstschutzmaßnahmen im ausreichenden Maße bereit. Die Unterlassung der Vorbeugungsmaßnahmen kann dem benachbarten Waldbesitzer externe Kosten verursachen. Die benachbarten Waldbesitzer sollten aus der Sicht der ökonomischen Konzepte einen geeigneten Verband bilden und notwendige finanzielle Beiträge vereinbaren. Dies ist manchmal bereits aus geographischen Gründen unmöglich. Wie groß sollte der Verband sein? Die Berechnung der Beiträge bringt zusätzlich erhebliche Schwierigkeiten mit sich. Bei den oben genannten Problemen wäre es möglich, einen finanziellen Anreiz zu tätigen, um der Unterlassung des präventiven Forstschutzes entgegenzuwirken. Finanzielle Förderung wäre grundsätzlich nicht zulässig, wenn negative externen Effekte vorliegen, z. B. im Falle von Mehrkosten bei Verzicht auf chemische Mittel zur Bekämpfung von Waldschädlingen im Wasserschutzgebiet. Aus umweltökonomischer Sicht würde es sich um einen Verstoß gegen das Verursacherprinzip handeln. Dies wäre allerdings nur unter den Bedingungen gegeben, daß die Wassernutzungsrechte beim Wasserwerksbetreiber liegen und die Verhandlungslösung nicht möglich ist.

Bei einer übermäßigen Vermehrung von Schädlingen ist mit den Bekämpfungsmaßnahmen ein sehr viel größerer Aufwand verbunden als in normalen Jahren. Daher wäre hier eine Subventionierung in Form einer Anpassungssubvention zulässig. Die erhöhten Kosten für den Forstschutz aufgrund der neuartigen Waldschäden können ebenfalls den Einsatz der finanziellen Förderung im Rahmen des Gemeinlastprinzips begründen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Förderung von Forstschutzmaßnahmen marktwirtschaftlich ambivalent zu beurteilen ist. Eine solche ökonomische Beurteilung wird jedoch bei der Vergabe der Fördermittel nicht in jedem Einzelfall vollzogen. Angesichts der angespannten Budgetlage ist das gesetzliche Gebot dem finanziellen Anreiz gegenüber zu bevorzugen. Die finanzielle Förderung könnte allerdings Lerneffekte bei den privaten Waldeigentümern hervorrufen.

### *1.1.2 Wiederaufforstung inklusive Nachbesserungen sowie Jungwuchspflege (Bodenbearbeitung) und Schadensabwehr in Verjüngungen (Unkrautbekämpfung, Schutz gegen Insekten)*

Kahlfächen müssen nach dem Gesetz innerhalb von 2 Jahren aufgeforstet und in den folgenden 5 Jahren gesichert werden.<sup>408</sup> Es wäre in der Marktwirtschaft möglich und sogar nach Konzepten für die Allokation nötig, auf bestimmten Standorten andere Nutzungen zu wählen (z.B.: landwirtschaftliche Nutzung, Brachliegen etc.), die dem Grundstückbesitzer größeren Nutzen stiften. Die Wiederaufforstungspflicht und das Umwandlungsverbot stellen eine wesentliche Eigentumsbeschränkung dar. Die Förderung der Wiederaufforstung wäre dann eine direkte fakultative Ausgleichszahlung, d. h. einer Ausgleichszahlung, die nicht flächendeckend gewährleistet wird. In diesem Falle würde im gesellschaftlichen Interesse das umweltpolitische Abgeltungsprinzip angewendet. Bei den Ausgleichszahlungen für die Beschränkung von Eigentumsbefugnissen bleibt die Frage der Bewertung der Höhe von Ausgleichszahlungen umstritten. Die Bewertung könnte als die Differenz aus den diskontierten Einnahmen und Ausgaben der alternativen Nutzungen ermittelt werden. In dieser Berechnung müßten zusätzlich die externen Effekte beider Nutzungsarten

<sup>408</sup> § 8 odstavec 3 Zákona è. 15/1994 o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva, (§8 Absatz 3 des Gesetzes 15/1994 über die Waldbewirtschaftung und die staatliche Forstbehörde)

berücksichtigt werden.<sup>409</sup> Darüber hinaus wäre dies eine Ergänzung zur Anwendung des Verursacherprinzips, weil im Jahr 1995 zum gesetzlichen Verbot einer Waldumwandlung eine behördliche Genehmigung mit hoher Abgabepflicht hinzugefügt wurde, um die Walderhaltung zu gewährleisten.<sup>410</sup> Aus der umweltökonomischen Sicht handelt es sich um eine Abgabe für die verursachten sozialen Kosten, die durch alternative Nutzung entstehen würden. Die sozialen Leistungen des Waldes werden als kollektives Gut mit positiven externen Effekten betrachtet.<sup>411</sup> Es läßt sich vermuten, daß die finanzielle Förderung dem Interessenausgleich dient. Da die Abgabepflicht flächendeckend gilt und finanzielle Förderung nur bei der Erfüllung der Empfangsaufgabe des erwirtschafteten Verlustes und in Anbetracht der gespannten Staatsbudgetlage nicht flächendeckend zu gewährleisten wäre, ist die Anreizwirkung umstritten.

Weiterhin wird der Waldeigentümer durch die Planung beschränkt, die im Forsteinrichtungsplan die Baumartenmischung vorschreibt und mit einer bestimmten Toleranz einzuhalten ist. Die gesicherte Kultur, die durch Baumartenmischung und Mindesthöhe der Pflanzen im Plan vorgeschrieben ist, soll in sieben Jahren erreicht werden.<sup>412</sup> Hier sind standortgebundene Waldfunktionen in allen Bewirtschaftungsgruppen (Wirtschafts-, Sonder- und Schutzwald) zu erfüllen. Dies äußert sich in einer gesetzlich verankerten Zielbaumartenmischung, der eine komplexe Beurteilung Waldfunktionen in rahmenplanerischen Bewirtschaftungsmodellen zugrunde liegt. Das ordnungspolitische Prinzip der Deckungsgleichheit der Kompetenz und der Verantwortung wird somit verletzt. Dies bedeutet ein Risiko für den Übergang zur Marktwirtschaft, weil die Eigentumsbefugnisse, eine Säule der Marktwirtschaft, untergraben werden. Aus Sicht der Forstbehörde bedeutete eine Abschaffung der Planungspflicht jedoch die Verletzung des Prinzips der fachlichen Waldzustandsoptimierung der slowakischen Forstwirtschaft. In der forstpolitischen Praxis bleibt die Auflockerung der Planungsvorschriften unvorstellbar. TUTKA schlug vor, die finanzielle Förderung der Aufforstung und der Pflegemaßnahmen bis zur gesicherten Kultur um einen Pauschalsatz zu erweitern.<sup>413</sup> Der Pauschalsatz basiert auf den Qualitätsstufen (1-5) des sogenannten „Phasenerzeugnisses“ im Waldbaumanagement. Diese Methode wurde in den 80-er Jahren entwickelt und sollte durch Prämienvergabe eine Anreizwirkung auf die Einhaltung des Forsteinrichtungsplanes haben.<sup>414</sup> TUTKA empfiehlt, die waldbaulichen Kriterien für die gesicherte Kultur zur Gewährung eines Pauschalbeitrages als Prämie zur finanziellen Förderung für die Qualitätsstufe 1 und 2 heranzuziehen. Für dieses Modell wäre jedoch eine Steigerung der Fördermittel für die Forstwirtschaft notwendig.

Es ist festzuhalten, daß die Entscheidungsstruktur einer Marktwirtschaft durch das Umwandlungsverbot und noch stärker durch Planungsvorschriften im Zusammenwirken mit der finanziellen Förderung beeinträchtigt wird. Darüber hinaus weisen diese Maßnahmen Merkmale des zentralgeleiteten Wirtschaftssystems auf.

<sup>409</sup> Vgl. GÜNSCH, 1987, S. 259-269

<sup>410</sup> § 4 Zákona č. 14/1993 o lesoch, (§ 4 des Walgesetzes 14/1993) und Nariadenie vlády č. 1/1994 o sadzbách odvodov za vyôatie lesných pozemkov z lesného pôdneho fondu, (Regierungsverordnung 1/1994 über die Abgaben für Umwandlung der Nutzung von forstwirtschaftlich genutzten Böden)

<sup>411</sup> Vgl. FREY, BLÖCHINGER, 1991, S. 75-84

<sup>412</sup> Písmeno a) odstavce 3 § 2 Zákona č. 15/1994 o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva v znení neskorších predpisov ( Buchstabe a) Absatz 3 § 2 des Gesetzes 15/1994 über die Waldbewirtschaftung und die staatliche Forstbehörde in der Fassung von späteren Novellierungen)

<sup>413</sup> Vgl. TUTKA u. a., 1998, S. 21

<sup>414</sup> MINISTERSTVO LESNÉHO A VODNÉHO HOSPODÁRSTVA (Hg.): Riadenie pestovania lesov, (Waldbaumanagement), Bratislava 1987, S. 3-36

In Wasserschutzgebieten ist z.B. die Baumartenmischung aus hygienischen Gründen geregelt. Hier liegt eine positive Externalität vor, wenn die Mindererträge und die Mehrkosten aus der besonderen Bewirtschaftung resultieren. In diesem Falle wäre die COASE-Lösung durch Verhandlung möglich, da die Anzahl der Beteiligten gering ist und somit die Transaktionskosten niedrig gehalten werden können. Ist es nicht möglich nach dem umweltpolitischen Nutznießerprinzip vorzugehen, könnte man eine Subvention einsetzen, die sich an der Qualität des Trinkwassers orientiert. Wenn in Erholungs- oder Naturschutzgebieten die Einbringung von weniger ertragfähigen Baumarten erforderlich ist, um ein „buntes Landschaftsbild“ zu schaffen, kann man von einer ökonomisch zulässigen finanziellen Förderung sprechen.

Wenn aufgrund von unpfleglicher Holznutzung und Erosion erhöhte Kosten für die Wiederaufforstung entstehen, liegen negative externe Effekte vor, die nach ökonomischen Konzepten nicht gefördert werden sollten. Der Waldbesitzer muß die selbstverschuldete Verschlechterung der Ertragfähigkeit des Standortes hinnehmen. Darüber hinaus verursacht diese Maßnahme auch externe Kosten, z.B. für den Erholungssuchenden oder den Wasseranlagebetreiber. Der Waldbesitzer würde durch die finanzielle Förderung der kostspieligen Aufforstung für seine umweltbelastende Wirtschaftsweise belohnt, anstatt bestraft zu werden. Negative externe Effekte sind auch beim Einsatz chemischer Mittel in der Jungwuchspflege in Wasserschutzgebieten oder Naturschutzgebieten zu vermuten. Negative externe Effekte liegen für die benachbarten Waldbesitzer vor, wenn den Schutz gegen Insekten unterbleibt.

Man könnte die Erfüllung der Multifunktionalität des Waldes durch eine standortgebundene Baumartenmischung als meritorisches Gut betrachten. Finanzielle Förderung der meritorischen Güter ist nur in Ausnahmefällen zulässig und ökonomisch begründbar. Eine Diversifizierung des Risikos im Forstbetrieb durch Baumartenmischung ist als öffentliches Ziel erwünscht.<sup>415</sup> Die Betriebe ziehen jedoch preiswerte Reinbestände den häufig teureren und komplizierten Mischbeständen vor. Die finanzielle Förderung schafft aber keinen Anreiz für die Forstbetriebe, teure Mischbestände aufzubauen, da die gesetzlichen Planungsvorschriften dies ohnehin verlangen. Viel mehr wird mit der mangelnden Rentabilität in der Forstwirtschaft argumentiert, die nicht erlaubt, die Aufforstungsmaßnahmen zu finanzieren. Zusätzlich wirkt diese finanzielle Förderung gegen Innovation oder Struktur Anpassung in Form von Entstehung größerer Wirtschaftseinheiten im kleinen Privatwald. Aus der Sicht der Transformation des Wirtschaftssystems wäre eine Förderung zulässig und sogar sinnvoll, wenn der Waldeigentümer eine Kahlfäche im Reprivatisierungsprozeß zurückerhält. Man kann dem alt-neuen Waldbesitzer die Finanzierung der Wiederaufforstung ohne vorherige Einnahmen aus Holzerlös nicht zumuten. Dies geschah nur in den ersten Jahren nach dem Umbruch. Danach wurde auf diesen Flächen der Holzeinschlag eingestellt, und im Falle der Katastrophe wurde der finanzielle Überschuß auf ein Sonderkonto angelegt. Bei nicht ausreichenden finanziellen Mitteln ist die finanzielle Förderung berechtigt. Denn das öffentliche Gut „Reprivatisierung“ wird dadurch bereitgestellt. Die meritorischen Eigenschaften dieser Subventionierung im Sinne der Änderung der Präferenzen für das private Waldeigentum ist auch vorhanden.

Als eine Anpassungssubvention ist die Subvention der Aufforstung nach einer Naturkatastrophe anzusehen. Diese Subvention dient der Überwindung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten (Preissenkung...). Eine solche befristete Subvention für die in Not geratenen Forstbetriebe ist bei gestörten Märkten zulässig. Die Subventionierung der Gründung von Pappelbeständen ist dagegen eine distributive finanzielle Förderung, weil es sich um

<sup>415</sup> Vgl. BORCHERS, 1996, S. 62-64

ertragsorientierte Forstwirtschaft handelt. Hier sind in großem Maße Mitnahmeeffekte zu vermuten. Da sich größere Pappelbestände nur in der Südslowakei befinden, ist es notwendig, die Marktstruktur zu überprüfen, um die Unterstützung von Übermachtpositionen zu vermeiden.

Angesichts der in Kapiteln D.3 beschriebenen stabilisierungspolitischen Strategien kann die finanzielle Förderung der Wiederaufforstung inklusive Nachbesserungen sowie Jungwuchspflege (Bodenbearbeitung) und Schadensabwehr in Verjüngungen (Unkrautbekämpfung, Schutz gegen Insekten) in Abhängigkeit vom Fördervolumen für staatliche Forstbetriebe die Rolle einer Erhaltungssubvention annehmen. Sie könnte zur Sicherung der kurzfristigen Liquidität oder als indirekte Lohnsubvention mißbraucht werden.

Zusammenfassend muß auch der ungünstige Einfluß der Kombination der forstpolitischen Instrumente festgehalten werden. Der gesetzliche Zwang zur Wiederaufforstung, aber hauptsächlich die verbindlichen Planungsvorschriften der Baumartenmischung beschränken die Eigentumsbefugnisse in einem Umfang, der über den Kern der Marktwirtschaft weit hinausgeht. Die finanzielle Förderung der Wiederaufforstung mit der Empfangsauflage des erwirtschafteten Verlustes verletzt die Leistungsmotivation, verhindert den optimalen Allokationsmechanismus und bremst somit die Wirtschaftstransformation im Forstsektor. Die anhand der oben ausgeführten Beispiele zulässigen oder unzulässigen Möglichkeiten bei Marktversagen und korrekturbedürftigem Koordinationsmangel werden bei der Vergabe der finanziellen Förderung vermutlich nicht berücksichtigt. In vielen zulässigen Fällen treten hohe Transaktionskosten (z. B. Bewertungskosten) auf, die die Effizienz dieser Lösung mindern würden. Unumstritten bleibt, daß nach dem Konzept der Marktwirtschaft die Subvention gesetzlichen und planerischen Zwängen vorzuziehen ist.

### *1.1.3 Schlagräumung von Flächen nach der Holzernte und Bodenvorbereitung für die Aufforstung auf der gesamten Fläche*

Die finanzielle Förderung der Bodenvorbereitung für die Aufforstung auf der gesamten Fläche ist hauptsächlich für Kieferbestände auf Sandstandorten gedacht, auf denen zur Schlagräumung aus waldbaulichen Gründen die sehr aufwendige Rodung gehört. Diese Maßnahme stellt eine standortgebundene Ausnahme in der Flächenräumung dar.

Die Schlagräumung ist mit der Holzernte noch enger verbunden, als die Aufforstung. Liquiditätsengpässe sind hier in der Regel auszuschließen. Für die Aufforstung von Kieferbeständen auf Sandstandorten ist es angesichts des Gesetzgebers notwendig und ökonomisch sinnvoll die Rodung auf der gesamten Fläche durchzuführen, um die Aufforstungskosten zu senken, auch wenn die Kosten durch die Erträge aus der Holzernte nicht gedeckt werden können. Allerdings ist dies mit der ökologischen Planung der Baumartenmischung verbunden. Der Waldeigentümer ist verpflichtet die Kieferbestände nach der im Plan vorgeschriebenen Baumartenmischung zu begründen. Im Falle der Bodenvorbereitung auf der gesamten Fläche in den Kieferbeständen greift der Staat durch die finanzielle Förderung der staatlich angeordneten und geplanten Maßnahmen in die wirtschaftlichen Prozesse ein. Da diese Maßnahme auch eine Rationalisierung darstellt, könnte die finanzielle Förderung als Anreizinstrument wirken.<sup>416</sup> Die Voraussetzung wäre eine Abschaffung der Verpflichtung, sich an den Planungsvorschriften zu halten, und die Abschaffung der Empfangsauflage des erwirtschafteten Verlustes.

---

<sup>416</sup> Auch hier schlägt TUTKA vor, die Pauschalsätze einzuführen. Vgl. TUTKA u. a., 1998, S. 22-23

Wie bei der Subventionierung der Aufforstung ist hier festzuhalten, daß bei den staatlichen Forstbetrieben das Risiko besteht, daß diese finanzielle Förderung zur Erhaltung der bestehenden Struktur (Organisationsstruktur, Arbeitsstellen) beiträgt. Weiter könnte in Abhängigkeit von der Höhe der finanziellen Zuschüsse diese Förderung mindestens regional als eine Unterstützung der Übermachtposition der staatlichen Forstbetriebe gesehen werden. Da es sich bei den Sandstandorten um eine ziemlich kompakte Region handelt, könnte man die Eigentumsverhältnisse prüfen, ob durch diese finanzielle Förderung den Wettbewerb beeinflußt wird. Genauso ist es wahrscheinlich, daß bei privaten Forstbetrieben diese Subvention eine Tendenz zu Gewöhnungseffekten besitzt. Weiterhin macht sie das Betriebsergebnis von der marktunabhängigen Entscheidung abhängig, ob der Forstbetrieb die finanzielle Förderung bekommt oder nicht. Der marktwirtschaftliche Sanktionsmechanismus wird außer Kraft gesetzt.

Wenn es sich um zurückgewonnenes Waldeigentum handelt und die Erlöse aus der Holzernte nicht die Einnahmen des neuen Waldbesitzers waren, würde die finanzielle Förderung zur Wiederherstellung des vorherigen Zustands beitragen. In diesem Fall liegt eine begründbare Subventionierung der Bereitstellung des öffentlichen und meritorischen Gutes „Wiederherstellung des privaten Eigentums“ vor. Nach Naturkatastrophen wäre eine solche finanzielle Förderung ebenfalls grundsätzlich möglich<sup>417</sup>, um dem Forstbetrieb eine Anpassungshilfe zu gewähren.

Wenn positive Externalitäten vorliegen, wie es z. B. in Erholungsgebieten beim Freiräumen von Wanderwegen oder bei der besonders gründlichen Schlagräumung in den Wasserschutzgebieten um Stauseen für das Trinkwasser der Fall wäre, entstehen dem Waldbesitzer Mehrkosten. Es wäre zu überprüfen, ob diese externen Kosten beim Nutznießer „der freien Wanderwege“ oder dem Betreiber des Trinkwasserwerkes internalisiert werden können. Wenn eine solche Internalisierung unmöglich ist, weil z. B. der Nutznießer nicht festgestellt werden kann oder die Transaktionskosten der Lösung zu hoch sind, ist der Einsatz der finanziellen Förderung aus der Sicht der Allokationskonzepte zu bejahen.

Um bei dem Beispiel des Stausees für Trinkwasser zu bleiben, könnten die Subventionen auch getätigt werden, um das Verbrennen von Holzernteresten oder den Technikeinsatz mit nachfolgender Erosion zu vermeiden. Da diese Technik dem Betreiber der Stauseeanlage externe Kosten verursacht, wälzt der Waldbesitzer die negativen Externalitäten auf das Wasserwerk ab. Wenn er für die Unterlassung dieser umweltschädlichen Tätigkeit finanziell gefördert wird, handelt es sich um die Subventionierung negativer externer Effekte. Aus der Sicht der umweltökonomischen Konzepte wäre diese Förderung unzulässig.

Zusammenfassend schwächt die hier diskutierte Fördermaßnahme das Motivations-, Kontroll- und Sanktionssystem und beeinträchtigt im Zusammenwirken mit dem Planungsinstrument langfristig die Wirtschaftstransformation. Außerdem werden im Falle externer Effekte oder im Falle der Förderung der staatlichen Forstbetriebe und der Gefahr ihrer Oligopolstellung nicht die aus der Sicht der ökonomischen Konzepte wichtigen Kriterien überprüft.

---

<sup>417</sup> §§ 20, 21 Zákona è. 15/1994 o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva, (§§ 20, 21 des Gesetzes 15/1994 über die Waldbewirtschaftung und die staatliche Forstbehörde); Opatrenie MP SR è. 3420/1994-198/720 na zabezpečenie včasného spracovania kalamitného dreva a dodržiavanie zásad hygieny lesa, (Richtlinien des Ministeriums für Bodenkultur der SR 3420/1994-198/720 zur Sicherung rechtzeitiger Bearbeitung des Kalamitätsholzes und Einhaltung der Waldhygiene – Grundsätze)

### 1.1.4 Hinwirken auf Naturverjüngung

Das Förderungsziel „Hinwirken auf die Naturverjüngung“ beinhaltet die Bodenvorbereitung und Unkrautbekämpfung in autochthonen Altbeständen. Die Naturverjüngung kann als eine Maßnahme der naturnahen Forstwirtschaft aber auch als eine Rationalisierungsmaßnahme angesehen werden. Sie ist nur in anerkannten Beständen zur Gewinnung von Forstsaatgut zulässig. In den Vollmastjahren könnten auf dieser Weise Monokulturen entstehen. Da dies in einigen Fällen nicht der vorgeplanten Zielbaumartenmischung entspricht, ist eine Nachbesserung in den Jungbeständen notwendig. Deshalb ist dieses Ziel als Rationalisierungsmaßnahme im Forstbetrieb umstritten. Grundsätzlich liegt keine Verletzung der wirtschaftlichen Freiheit vor. Die Entscheidung für die Durchführung der Bodenvorbereitung liegt beim Besitzer der Produktionsfaktoren.

Der kurzfristige Liquiditätsengpaß des Forstbetriebes vor der Holzernte könnte eine solche Maßnahme verhindern. Die Gewährung der finanziellen Förderung scheint daher in begründeten Fällen (z. B. in Abhängigkeit von der Größe des Forstbetriebes) notwendig zu sein. Es ist zu vermuten, daß die Empfangsauflage die Motivationsstruktur nicht in großem Maße verschlechtert. Da es sich teilweise um eine kostensparende Wirtschaftsweise handelt, wäre ein befristeter und gezielter Anreiz notwendig, um einen Lernprozeß beim Waldbesitzer hervorzurufen.

Die Gründung autochthoner, stabiler und ertragfähiger Waldbestände ist aus der Sicht der Forstbehörde bislang unzureichend. Die ökonomische Begründung des meritorischen Gutes "autochthone Bestände" besteht in der Erfüllung der sozialen Funktionen des Waldes, in der Minderung des Risikos von Naturkatastrophen und in den Standort angepaßten und hohe Erträge versprechenden Wachstumsverhältnissen. In den Jahren 1990–1998 betrug der Anteil der Naturverjüngung 8,6 bis 13%.<sup>418</sup> Dies wird als zu gering eingeschätzt. Um den Anteil der Naturverjüngung zu erhöhen, ist die Gewährung von finanziellen Anreizen möglich. Zusätzlich sind auch positive Externalitäten vorhanden. Ob dabei in Anbetracht der Kostenersparnisse bei der Aufforstung tatsächlich Mehrkosten entstehen, ist aber besonders dann fraglich, wenn keine Nachbesserung nötig ist. Die Bewertung dieser Mehrkosten ist vermutlich mit vielen Problemen und großem Aufwand verbunden.

Die Risiken dieses Förderungszieles für die Transformation des Wirtschaftssystems sind zusammenfassend als gering einzuschätzen. Die Begründung anhand des Konzeptes der externen Effekte und der meritorischen Güter spricht für diesen finanziellen Anreiz.

### 1.1.5 Läuterung

Die Läuterungsfläche gehört auch zu den Pflichtparametern des Forsteinrichtungsplanes. Die Läuterung muß im Rahmen des ersten Dezenniums auf der vorgeschriebenen Fläche durchgeführt werden. Vor dem Jahr 1989 wurden die Strukturmerkmale eines Jungbestandes nach sogenannten "Phasenerzeugnissen" überprüft. Mittels der Phasenerzeugnisse kontrollierte man die Erreichung des Planes anhand mehrerer Kriterien (z.B.: Baumartenmischung, Stabilität...). Die Ergebnisse dieser forstbehördlichen Kontrolle bildeten die Grundlage für die Gewährung der Prämien in den Staatsforsten.<sup>419</sup> Diese Kontrolle wurde später abgeschafft. Später befürchtete man die Unterlassung der Jungbestandspflege bei den nichtstaatlichen Waldeigentümern. Weiter fehlte mit der Einführung des „Fachforstwirt-

<sup>418</sup> Vgl. KONÓPKA u. a., 1999, S. 61

<sup>419</sup> MINISTERSTVO LESNÉHO A VODNÉHO HOSPODÁRSTVA, 1987, S. 37-45

Institutes“ der Forstbehörde eine Grundlage zur Kontrolle der forstlichen Tätigkeit des „Fachforstwirtes“.

Tabelle 4 zeigt, daß diese Maßnahmen in solchem Umfang unterlassen wurden, wie es die Forstbehörde befürchtete. Die Unstimmigkeiten mit den Planungsvorschriften sind darin begründet, daß der Waldbesitzer in der zehnjährigen Periode den Termin für die Läuterungen selbst bestimmen darf. Diese Tabelle gibt jedoch keine Auskunft über die Qualität der durchgeführten Maßnahmen. Dies wäre aber bei der Kontrolle der subventionierten Läuterung mit zu beachten.

Jahr	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Gesamt	Durchschnitt
Soll (Ha)	33 994	32 686	33 188	32 732	34 256	34 315	34 376	34 469	34 500	304 516	33 835
Ist (Ha)	34 143	33 197	27 532	28 300	30 102	33 607	35 470	36 959	36 000	295 310	32 812

**Tabelle 4: Soll- und Istgrößen bei der Läuterungsfläche<sup>420</sup>**

Auch in diesem Falle übernimmt die finanzielle Förderung die Rolle einer Ausgleichszahlung für einige Begünstigte. Eine flächendeckende Gewährung der Subvention bleibt aus. Somit ist auch hier die Verletzung des marktwirtschaftlichen Entscheidungs- und Koordinationssystems festzustellen.

Bei der Läuterung ist keine gewinnorientierte Motivation zu vermuten, denn bei dieser Pflegemaßnahme fallen keine Einnahmen an. Ein staatlicher finanzieller Zuschuß erscheint in einigen Fällen (z. B. ungünstige Altersstruktur) bei dieser Maßnahme notwendig zu sein. Man kann nicht annehmen, daß der Waldbesitzer bereit ist, diese Investitionsmaßnahme aus gewinnorientierten Gründen zu tätigen. Eine Ausnahme stellt die Produktion von Weihnachtsbäumen (Fichte, Tanne, Kiefer) dar. Notwendig ist daher hier zu überprüfen, ob es sich um Nadelholzbestände handelt, weil in diesen mit großer Wahrscheinlichkeit Mitnahmeeffekte auftreten. Der Waldbesitzer würde diese Maßnahme auch ohne finanzielle Förderung durchführen. Nach KONÖPKA u. a. wird dennoch in den Fichtenbeständen die Läuterung nur mit geringer Intensität durchgeführt. In dieser Tatsache wird auch eine Ursache für die Labilität in höherem Alter gesehen.<sup>421</sup> Da die Fichte wegen des Mangels an Tannenbeständen einen mit Gewinn erzeugbaren Weihnachtsbaum darstellt, bestätigt sich, daß die Beratung wirkungsvoll wäre.<sup>422</sup>

Mit der Unterlassung der Läuterung in den kleinen privaten Betrieben werden die optimalen Erträge in der nächsten oder späteren Generation gemindert und im Extremfall kann die Existenz des Forstbetriebes gefährdet werden. Daher sind die Motive zum Erhalt des Eigentums maßgebend. Die Durchführung dieser Maßnahme bedeutet die Gewährleistung der Nachhaltigkeit. Die finanzielle Förderung soll bewirken, daß die privaten Waldbesitzer aufgrund der verschlechterten Liquidität in dieser Wachstumsphase nicht eine extensive Bewirtschaftung betreiben müssen. Bei den größeren staatlichen Betrieben oder bei Kommunalwäldern, die in mehreren Bereichen der Holzproduktion agieren können, sollte in der Regel keine Gefahr bestehen, wegen unzureichender Liquidität die Läuterung nicht durchführen zu können. Das Risiko der Verletzung der marktwirtschaftlichen Motivationsstruktur besteht vor allem bei den kleinen Waldbesitzern, da die finanzielle Förderung die Eigenschaften einer Erhaltungssubvention hat und Gewöhnungseffekte auftreten. Außerdem ist die Begründung der Subvention durch meritorische Eigenschaften

<sup>420</sup> Quelle: KONÖPKA u. a., 1999, S. 65

<sup>421</sup> Vgl. KONÖPKA u. a., 1999, S. 65

<sup>422</sup> Vgl. auch Kapitel C.3.5

fraglich. Sie wäre in einigen Ausnahmefällen begründbar als eine befristete Starthilfe für die privaten, die ihr Eigentum zurückbekommen haben und keine Möglichkeit haben, diese Maßnahme zu finanzieren. Darüber hinaus beeinträchtigt diese finanzielle Förderung auch das marktwirtschaftliche Kontroll- und Koordinationssystem. Der Markt würde selbst dafür sorgen, daß nicht überlebensfähige Forstbetriebe aus dem Markt ausscheiden, oder überlebensfähige Wirtschaftseinheiten durch Zusammenschluß entstehen.

Wie bei allen waldbaulichen Maßnahmen muß auch hier festgehalten werden, daß die finanzielle Unterstützung von staatlichen Forstbetrieben die Gefahr einer Erhaltungssubvention oder einer indirekten Lohnsubvention birgt. Die Beurteilung wird später durch die Analyse der tatsächlichen Finanzströme vervollständigt.

Die gegenwärtige planerische Gestaltung der Läuterungsfläche durch quasi zentrale Planungsvorschriften, die durch finanzielle Förderung unterstützt werden, weisen auf die Beharrungstendenzen der Planwirtschaft hin. Die finanzielle Förderung funktioniert auch in diesem Falle nicht als ein Anreizinstrument, sondern als Instrument zur Verlustdeckung. Die Regelungen im Waldbaumanagement könnten zur Kontrolle dieser Subvention herangezogen werden. Bei der Vergabe wird jedoch nicht darauf geachtet, ob sie mit ökonomischen Konzepten im Einklang stehen.

#### *1.1.6 Errichtung von Wildschutzzäunen und Einzelschutz gegen Wild*

Laut Gesetz über die Waldbewirtschaftung und die Forstbehörde sollen die Waldnutzer oder -besitzer und die Forstbehörde dafür sorgen, daß die Wildbestände der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft entsprechen. Der Waldnutzer ist auch verpflichtet, unter Mitarbeit der Jagdpächter jedes Jahr die Wildschäden zu erheben. Wenn es mit angemessenen technischen und ökonomischen Mitteln nicht möglich ist, die Waldschäden zu reduzieren, ist der Waldnutzer verpflichtet:

- a) nach dem Jagdgesetz die Senkung des Wildbestandes einzufordern,
- b) die Wildbestandsminderung zu überprüfen,
- c) eine Entschädigung anzufordern und
- d) im Falle der ernsthaften oder wiederholten Verletzung der Verpflichtung zur Wildbestandsminderung den Pachtvertrag nicht zu verlängern.<sup>423</sup>

Nach dem Jagdgesetz soll der Waldbesitzer Schutzmaßnahmen treffen, bevor er Anspruch auf Entschädigung hat. Tut er es nicht, wird die Entschädigung gemindert. Für diese "technisch und ökonomisch angemessenen Maßnahmen" ist die finanzielle Förderung gedacht. Die Eigentumsrechte werden durch die Gesetzgebung nicht eindeutig bestimmt. Die Gesetzgebung bemühte sich durch einen Kompromiß, den Erhalt des Waldes und des Wildes zu regeln.

Eine positive Externalität würde dann vorliegen, wenn die geförderten Maßnahmen des Schutzes gegen Wild im Falle einer bedrohten Wildart eingesetzt werden. Es handelt sich um ein meritorisches Gut „Wildartenschutz“, das auch positive Externalitäten besitzt. Wenn man z. B. im Norden der Slowakei die aus Polen eingewanderten Elche in diesen Biotopen als natürlich ansieht und die Wiederansiedlung bejaht, sind die dadurch entstandenen größeren Waldschäden als externe Kosten der Forstbetriebe zu beurteilen. Dieser Subventionsansatz zur Minderung der Waldschäden erscheint ökonomisch plausibel begründet zu sein.

---

<sup>423</sup> § 22 zákona č. 15/1994 o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva, (§ 22 des Gesetzes 15/1994 über die Waldbewirtschaftung und die staatliche Forstbehörde



Im Falle der Errichtung von Wildschutzzäunen und des Einzelschutzes gegen Wild liegen negative externe Effekte vor. Hier sind zwei Entscheidungen möglich. Der erste steht an, wenn die Jagd verpachtet wird. Die durch die mangelnde Wildbestandsregulierung verursachten Mehrkosten durch diese Maßnahme könnten dem Verursacher zugeschrieben werden, also dem Jagdpächter.<sup>424</sup> Das Gesetz über die Waldbewirtschaftung und die Forstbehörde definiert nicht genau die zugelassene Intensität der Wildschäden. Wenn es mit angemessenen technischen und ökonomischen Mitteln nicht möglich ist, die Wildschäden zu reduzieren, räumt es dem Waldbesitzer die Möglichkeit ein, eine Entschädigung zu fordern. Nach dem Jagdgesetz ist eine Entschädigung ebenfalls möglich, und hiernach ist der Waldnutzer auch verpflichtet, vorbeugende Maßnahme durchzuführen.<sup>425</sup> Aus den obigen Ausführungen wird deutlich, daß der Gesetzgeber die Entschädigung zu regeln versucht. Die Forstbehörde entwickelte ein Verfahren zur Berechnung der Wildschadensentschädigung, das eine Hilfe für die Verhandlung bietet.<sup>426</sup> Allerdings ist häufig, insbesondere in den Grenzgebieten, die Identifizierung des Verursachers sehr schwer, weil das Wild migriert. Die Zahlungen der Jagdpächter betragen bislang jährlich nur 0,7 Mill. SK<sup>427</sup>. Die finanzielle Förderung dieser Maßnahme ist nur dann mit ökonomischen Konzepten konform, wenn die Verhandlungslösung nicht zustande kommen kann. Es kommt zur Anwendung des Gemeinlastprinzips der Umweltpolitik. Die zweite Möglichkeit besteht darin, daß der Waldbesitzer die Jagd selber betreibt. Dann liegt es an seiner betrieblichen Zielsetzung, welchen Schädigungsgrad er in Kauf nimmt. Eine Subventionierung wäre aus der Sicht der ökonomischen Konzepte nicht zulässig, weil dies eine Verletzung des Prinzips der Haftung darstellen würde.

Zusammenfassend handelt es sich um eine distributive Maßnahme zwischen Jagd- und Forstnutzern, die aus allokationstheoretischer Sicht effektiver durch eine Verhandlung gelöst werden kann. Darüber hinaus wird bei der Vergabe der finanziellen Förderung bei dem Nichtzustandekommen der COASE-Lösung nicht überprüft, ob es sich um ein zulässiges Subventionseinsatzfeld handelt.

### 1.1.7 Wertästung

Bei der Wertästung liegt kein gesetzlicher oder planerischer Zwang vor. Als Negativum ist hier nur die Empfangsaufgabe zu sehen, da sie das marktwirtschaftliche Motivations-, Kontroll- und Sanktionssystem beeinträchtigt.

Die Langfristigkeit der forstlichen Produktion ist das Hauptargument zur finanziellen Förderung der Wertästung. Diese Maßnahme wird deswegen vernachlässigt, weil die positiven ökonomischen Ergebnisse dieser Investition erst in der nächsten oder übernächsten Generation zu erwarten sind. Weiterhin sind sie mit einem hohen Risiko behaftet, weil es zum jetzigen Zeitpunkt unmöglich ist, die zukünftigen Käuferpräferenzen vorherzusehen. Es ist durchaus möglich, daß in Zukunft Möbel aus astfreien Holz als unnatürlich empfunden werden. Wenn ein kommunikationsbehindertes Forstunternehmen eine Empfehlung zur Diversifizierung des Angebotes durch Ästungsmaßnahmen wahrnimmt, ist ökonomisch begründbar, diese Maßnahme auf bestimmten Flächen durchzuführen. Dies weist auf die meritorischen Eigenschaften des Förderungsziels hin. Die Kosten können mindestens zum Teil mit den Erlösen gedeckt werden, da diese Maßnahme sehr oft mit einer Durchforstung

<sup>424</sup> Vgl. VOLZ, 1989, S. 89

<sup>425</sup> § 34 Zákona č. 23/1962 Zb. o poľovníctve, (§ 34 des Jagdgesetzes 23/1962)

<sup>426</sup> Vgl. FINÍ O, S., u. a.: Metodický postup pre výpočet náhrad za poškodzovanie lesných porastov zverou, (Das methodische Vorgehen bei der Berechnung der Entschädigung für Wildschäden in Waldbeständen), Odborná lesnícka aktualita, 1/1998, Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1998, S. 6

<sup>427</sup> Vgl. KONÓPKA u. a., 1999, S. 83

verbunden ist. Daher ist die ökonomische Begründung der finanziellen Förderung in diesem Bereich fraglich. Allerdings kann dieses Ziel als Förderung der ertragsorientierten Forstwirtschaft betrachtet werden. Bei der Vergabe müßte die Anreizwirkung im Vordergrund stehen.

### 1.1.8 Andere waldbaulichen Maßnahmen

Andere waldbauliche Förderungsziele sind: Markierung von Zukunftsbäumen, Durchforstungs- und Endnutzungseingriffe, Unterhaltung von Schneisen, Beseitigung der Holzreste, Beseitigung von Schwach-, Unterholz und Sträuchern, Sanierung der Waldböden nach dem Maschineneinsatz.

#### 1.1.8.1 Markierung von Zukunftsbäumen, Durchforstungs- und Endnutzungseingriffe

Der Forsteinrichtungsplan legt die Obergrenze des Pflegeeingriffs in Beständen im Alter über 50 Jahre, Untergrenze des Durchforstungsvolumens in Beständen im Alter unter 50 Jahre, Durchforstungsfläche und Obergrenze des Endnutzungseinschlags fest.<sup>428</sup> Für die Planung und Kontrolle der "ökologisch geeigneten" waldbaulichen Verfahren ist der "Fachforstwirt" zuständig.<sup>429</sup> Zur Übernutzung oder Unterlassung darf es laut der Regelung im Gesetz für Waldbewirtschaftung und Forstbehörde in der 10 Jahresperiode nicht kommen. In der Wirklichkeit wurden die Planungsvorgaben im Zeitraum 1990-1998 wegen der außerordentlichen Nutzungen in den Nadelholzbeständen um 70-200% und in den Laubholzbeständen um 30-40% überschritten.<sup>430</sup> Die Beratungsaktivität des Fachforstwirtes soll die Auswahl des optimalen Verfahrens aus einer langfristigen Sichtweise heraus bewirken. Aus Gründen der kurzfristigen Liquidität muß der Waldbesitzer dem Ratschlag für eine Z-Baum-Auslese oder eine Durchforstung in der Unterschicht nicht folgen und darf die Durchforstung z. B. so durchführen, daß die variablen Kosten der Pflegemaßnahme gedeckt werden, auch wenn der Ermessensspielraum des Waldbesitzers, wie oben ausgeführt, sehr klein ist. Dies würde aber zu einem späteren Zeitpunkt eine unzureichende Stabilität oder niedrigere Erträge bedeuten, und damit könnte der nächsten Generation die Möglichkeit für eine nachhaltige Bewirtschaftung und Sicherung der kurzfristigen Liquidität genommen werden. Der finanzielle Anreiz in dem Bereich kann hier eine quasi optimale Pflegemaßnahme hinsichtlich der zukünftigen Sicherung des Forstbetriebes bewirken. Nach der Aufhebung der Planungspflicht könnte es zur Verschiebung der Durchforstungsmaßnahmen ins höhere Alter kommen, um bessere Sortimente zu gewinnen. Da aber aus Stabilitätsgründen eine rechtzeitige Durchforstung wichtig ist, wäre ein finanzieller Anreiz zur zeitgerechten Durchführung zielführend.

Die finanzielle Förderung der Endnutzungsmarkierung ist angesichts der gesetzlichen Regelung und der Pflichten des Fachforstwirtes eine Maßnahme, die nicht ökonomisch begründbar ist. Man kann hier große Mitnahmeeffekte vermuten. Der Waldeigentümer hat die Möglichkeit im Einleitungsprotokoll zum 10 Jahresplan die Bestimmung der Kennzahl für die Festsetzung der Holzeinschlagsobergrenze zu beeinflussen, aber diese wird letztlich durch die Entscheidungskompetenz der Forstbehörde bestimmt.<sup>431</sup> Die Obergrenze des

<sup>428</sup> § 2 Zákona è. 15/1994 Z. z. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva (§ 2 des Gesetzes des Nationalrates der Slowakischen Republik 15/1994 über die Bewirtschaftung der Wälder und die forstliche Staatsverwaltung)

<sup>429</sup> § 14a odstavec 2 písmeno h) Zákona è. 15/1994 Z. z. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva (§ 14a Absatz 2 Buchstabe h) des Gesetzes des Nationalrates der Slowakischen Republik 15/1994 über die Bewirtschaftung der Wälder und die forstlichen Staatsverwaltung),

<sup>430</sup> Vgl. KONÓPKA u. a., 1999, S. 65-66

<sup>431</sup> § 10 Vyhlášky MP SR è. 5/1995 Z. z. o hospodárskej úprave lesov (§ 10 des Erlasses 5/1995 des Ministeriums für Bodenvirtschaft der Slowakischen Republik über Forsteinrichtung)

Endnutzungeinschlages wird im Rahmen einer Eigentums- oder Nutzungseinheit für jede Bewirtschaftungsgruppe (Schutz-, Sonder- und Wirtschaftswald) und jede Betriebsart (Hoch-, Mittel- und Niederwald) berechnet. Im Wirtschafts- und Hochwald dient als Nachhaltenheit die Betriebsklasse. Für die Bestimmung des Endnutzungsobergrenze können folgende Verfahren angewendet werden:

- a) Zuwachsverfahren,
- b)  $1/20$  des Vorrats von Beständen der letzten Altersklasse und älteren,
- c) Berechnung aus der idealen Endnutzungsfläche und dem durchschnittlichen Vorrat der Endnutzungbeständen pro Hektar,
- d) Nutzungsprozentverfahren.

In den Beständen mit vorrangiger Schutz- oder Sonderfunktion orientiert sich die Feststellung des Endnutzungsvolumens an der Erfüllung dieser Funktionen. Das Volumen wird als Summe der in einzelnen Beständen induktiv bestimmten Endnutzungen berechnet.<sup>432</sup> Die im Plan vorgegebenen Grenzen können jedoch im aussetzenden Betrieb Zahlungsunfähigkeit verursachen.

Obige Ausführungen zeigen, daß die Entscheidungsfreiheit der Forstbetriebe durch die Planungsvorschriften und die Kompetenzen des Fachforstwirtes erheblich begrenzt ist. Die Chance, eine Aufgabe des mittleren Schwierigkeitsgrades eigenverantwortlich zu bearbeiten und zu lösen, wird durch die Planung und finanzielle Förderung beeinträchtigt. Andererseits besitzt das Förderungsziel die Eigenschaft einer Beratung. Sie wird nicht pauschal angeboten, sondern auch hier hat die Empfangsaufgabe des erwirtschafteten Verlustes Geltung. Effizienter wäre eine finanzielle Förderung des beispielhaften Demonstrierens von forstfachlichen Verfahren für alle nichtstaatlichen Waldbesitzer. In diesem Falle dürften auch die Planungspflicht und der Zwang zur Einstellung eines Fachforstwirtes nicht vorliegen. Darüber hinaus wirkt hier die finanzielle Förderung mit den Planungsvorschriften zusammen und setzt das Kontroll- und Koordinationssystem des marktwirtschaftlichen Systems außer Kraft. Die Möglichkeit der Anpassung des Holzeinschlages an den Markt in der 10 jährigen Periode ist vorhanden. Durch die Zufallsabhängigkeit von Kalamitäten gibt es jedoch Einschränkungen dieser Marktflexibilität.<sup>433</sup>

### **1.1.8.2 Unterhaltung von Schneisen, Beseitigung der Holzreste, Beseitigung von Schwach-, Unterholz und Sträuchern**

Diese Maßnahmen werden aus bestandshygienischen und Rationalisierungsgründen im Forstbetrieb durchgeführt. Die Ausführungen bezüglich des Förderungszieles „Forstschutz“ treffen in diesem Falle zu. Soweit es sich um eine präventive Forstschutzmaßnahme handelt, liegt eine zulässige Subvention vor. Die Unterhaltung der Waldbrandschutz-Schneisen entspricht dem beschriebenen Muster vollständig. Mitnahmeeffekte können dadurch entstehen, daß Waldbrandschneisen im Rahmen der geförderten Jungbestandspflege und später, obwohl vorhanden, noch ein mal gefördert werden. Die möglichen positiven externen Effekte z. B. in Erholungsgebieten werden bei der Vergabe dieser Subvention nicht überprüft.

### **1.1.8.3 Sanierung der Waldböden nach Maschineneinsatz**

Die Sanierung von Waldböden nach Maschineneinsatz stellt eine typische Subventionierung der negativen externen Effekte dar. Die Subventionierung ist aus der Sicht ökonomischer Konzepte unzulässig, weil der Verursacher belohnt wird und sie das Recht auf eine

<sup>432</sup> § 10 Vyhlášky MP SR è. 5/1995 Z. z. o hospodárskej úprave lesov (§ 10 des Erlasses 5/1995 des Ministeriums für Bodenvirtschaft der Slowakischen Republik über Forsteinrichtung)

<sup>433</sup> Der Anteil des Kalamitätsholzes aus Naturkatastrophen beträgt jährlich ca. 60%.

bodenschädliche Wirtschaftsweise impliziert. Eine Internalisierung bei den Forstbetrieben ist z. B. dann der Fall, wenn externe Kosten dem Wasserwerkbetreiber durch eine Verhandlungslösung erstattet werden. Die finanzielle Förderung wäre zulässig, wenn schnell eingegriffen werden muß, um größere Schäden zu vermeiden. Anders könnte es in einem Erholungs- oder Naturschutzgebiet aussehen. Hier würde eine Verhandlungslösung hohe Transaktionskosten bedürfen. Die diffuse Gruppe von Erholungssuchenden kann sich nur sehr schwer organisieren und die Bewertung des Nutzenentgangs ist mit großer Willkür verbunden. Volkswirtschaftlich könnte eine Subventionierung effizienter sein.

Die Beispiele zeigen, daß die Entscheidung über die Gewährung von finanzieller Förderung im Falle der Sanierung von Böden nach Maschineneinsatz gründlich abgewogen werden muß. Es ist zu vermuten, daß die mit hohen Verwaltungskosten verbunden ist und in der Praxis nicht vollzogen wird.

### *1.1.9 Zusammenfassende Beurteilung von Förderungszielen der waldbaulichen und Forstschutzmaßnahmen*

Zusammenfassend ist für die geltende finanzielle Förderung der Waldbau- und Forstschutzmaßnahmen festzuhalten, daß das Entscheidungssystem durch die Kombination der regulativen und Planungsinstrumente mit der finanziellen Förderung ein erhebliches Risiko für die Marktwirtschaft darstellt (Vgl. Übersicht 6). Nur wenn kein gesetzlicher oder planerischer Zwang vorliegt, kann die finanzielle Förderung als ein Anreizinstrument wirken. Gegen den erwünschten ökonomischen Anreiz der Subventionen wirkt auch die Empfangsaufgabe des erwirtschafteten Verlustes. Diese Empfangsaufgabe ist eine erhebliche Beeinträchtigung des marktwirtschaftlichen Motivationssystems. Sie vermindert zusätzlich die Funktionsfähigkeit des Sanktionssystems, da das Ausscheiden aus dem Markt wegen Verluste teilweise außer Kraft gesetzt wird. Ebenso besteht die Beeinträchtigung des Kontrollsystems, da die effiziente Wirtschaftsweise wegen der finanziellen Förderung nicht konsequent erreicht werden muß, und die politische Entscheidung der Gewährung sowie der die Kontrolle im Wettbewerb erschwert.

Wie die Übersicht 7 zeigt, lassen sich die Kriterien des Marktversagens und des korrekturbedürftigen Koordinationsmangels auf alle Förderziele anwenden. Die Anwendung dieser ökonomischen Begründung der finanziellen Förderung ist im Falle der Externalitäten und der kollektiven Güter nur dann möglich, wenn Verhandlungslösungen fehlschlagen. Weiterhin müßte überprüft werden, ob die Höhe der Verwaltungskosten nicht die Effizienz der Subventionslösung mindert oder völlig ausschließt. Meritorische Eigenschaften sind fast bei jedem Ziel zu finden. Die Besonderheiten der Forstwirtschaft, hauptsächlich die Langfristigkeit der Holzproduktion, werden zum zentralen Argument für die finanziellen Anreize. Hier sollte jedoch das meritorische Gut „Entstehung des Privateigentums“ hervorgehoben werden. Diese finanzielle Förderung kann auch als Bereitstellung des öffentlichen Guts „Einführung einer marktwirtschaftlichen Teilordnung“ verstanden werden. In der Vergabepaxis wird aber nicht darauf geachtet, welchen Einfluß die Förderungsziele auf die Marktstruktur haben können, und ob sie als Anpassungs- oder Erhaltungssubventionen wirken.

Der Vergleich der wirtschaftspolitischen Instrumente zeigt, daß die regulativen und planerischen Instrumente bevorzugt werden. Finanzielle Förderung sollte nach Ansicht der Forstbehörde nur dann eingesetzt werden, wenn es die finanzielle Lage dem Forstbetrieb nicht erlaubt, die waldbaulichen Maßnahmen durchzuführen. Da aus der marktwirtschaftlichen Sicht die finanziellen Anreize den Geboten vorzuziehen sind, wären sie in den ökonomisch

zulässigen Fällen, d. h. bei der Subventionierung der Wiederaufforstung inklusive Nachbesserungen sowie Jungwuchspflege (Bodenbearbeitung) und Schadensabwehr in Verjüngungen (Unkrautbekämpfung), Schutz gegen Insekten, der Schlagräumung von Flächen nach der Holzernte und der finanziellen Förderung der Bodenvorbereitung für die Aufforstung auf der gesamten Fläche, der Läuterung und der Markierung von Zukunftsbäumen, Durchforstungs- und Endnutzungseingriffen möglich. Bei der finanziellen Förderung der Naturverjüngung und der Wertästung nähert sich die Ausgestaltung dem reinen Anreizinstrument an, weil es dafür keine Planungsvorschriften gibt. Die Voraussetzungen der Abschaffung der Empfangsaufgabe und der Einführung der Pauschalsätze müßten erfüllt werden. Im Falle des Forstschutzes ist auch der gesetzliche Zwang berechtigt. Im Vergleich mit anderen aus marktwirtschaftlicher Sicht an sich günstigeren Finanzierungshilfen sind die direkten finanziellen Zuschüsse zur Förderung der waldbaulichen Investitionen aufgrund der Langfristigkeit der forstlichen Produktion als geeigneter vorzuziehen. Der Anreiz bei den anderen Finanzierungshilfen ist ungenügend, um die Waldbesitzer zur Durchführung der Waldbaumaßnahmen zu veranlassen.

Nr.	Förderungsziel	Übergang zur Marktwirtschaft				
		Entscheidungs- system	Motivations- system	Kontrollsystem	Informations- system	Sanktionssystem
1.1	Waldbauliche Maßnahmen inklusive des Forstschutzes	!0	!	!	0	!
1.1.1	Forstschutz	!	!	!	0	!
1.1.2	Wiederaufforstung inklusive Nachbesserungen sowie Jungwuchspflege (Bodenbearbeitung) und Schadensabwehr in Verjüngungen (Unkrautbekämpfung, Schutz gegen Insekten)	!	!	!	0	!
1.1.3	Schlagräumung von Flächen nach der Holzernte und Bodenvorbereitung für die Aufforstung auf der gesamten Fläche	!	!	!	0	!
1.1.4	Hinwirken auf Naturverjüngung	!0	!	!	0	!
1.1.5	Läuterung	!	!	!	0	!
1.1.6	Errichtung von Wildschutzzäunen und Einzelschutz gegen Wild	!	!	!	0	!
1.1.7	Wertästung	0	!	!	0	!
1.1.8	Andere waldbauliche Maßnahmen					
1.1.8.1	Markierung von Zukunftsbäumen, Durchforstungs- und Endnutzungseingriffen	!Δ	!Δ	!	0	!
1.1.8.2	Unterhaltung von Schneisen, Beseitigung der Holzreste, Beseitigung von Schwach- und Unterholz sowie Sträucher	0!	!	!	0	!
1.1.8.3	Sanierung der Waldböden nach Maschineneinsatz	0	!	!	0	!

! - Risiko für Übergang zur Marktwirtschaft  
 0 - Neutral für Übergang zur Marktwirtschaft  
 Δ - Positiv für Übergang zur Marktwirtschaft

**Übersicht 6: Risiken von Förderungszielen der Waldbau- und Forstschutzmaßnahmen für den Übergang zur Marktwirtschaft**

Nr.	Förderungsziel	Marktversagen oder korrekturbedürftiger Koordinationsmangel als Anlaß zur Subventionierung					
		externe Effekte	Kollektive Güter mit externen Effekten	Meritorische Güter	Marktstruktur	Erhaltungssubventionen versus Anpassungssubventionen	Wachstumsorientierte versus erhaltungsorientierte Strategie
1.1.1	Forstschutz	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	-
1.1.2	Wiederaufforstung inklusive Nachbesserungen sowie Jungwuchspflege (Bodenbearbeitung) und Schadensabwehr in Verjüngungen (Unkrautbekämpfung, Schutz gegen Insekten)	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
1.1.3	Schlagräumung von Flächen nach der Holzernte und Bodenvorbereitung für die Aufforstung auf der gesamten Fläche	+/-	-	+/-	+/-	+/-	+/-
1.1.4	Hinwirken auf Naturverjüngung	+/-	-	+/-	+/-	+/-	-
1.1.5	Läuterung	+/-	-	+/-	+/-	+/-	+/-
1.1.6	Errichtung von Wildschutzzäunen und Einzelschutz gegen Wild	+/-	-	+/-	+/-	+/-	-
1.1.7	Wertästung	-	-	+/-	+/-	+/-	+/-
1.1.8.1	Markierung von Zukunftsbäumen, Durchforstungs- und Endnutzungseingriffen	-	-	+/-	+/-	+/-	-
1.1.8.2	Unterhaltung von Schneisen, Beseitigung der Holzreste, Beseitigung von Schwach- und Unterholz sowie Sträuchern	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	-
1.1.8.3	Sanierung der Waldböden nach dem Maschineneinsatz	+/-	-	-	-	+/-	-

+/- Art des Marktversagens oder korrekturbedürftigen Koordinationsmangels liegt teilweise vor, teilweise nicht  
 - Art des Marktversagens oder korrekturbedürftigen Koordinationsmangels liegt niemals vor

**Übersicht 7: Marktwirtschaftliche Beurteilung der Förderungsziele im Waldbau und Forstschutz**

**1.2 Langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft**

Das Förderungsziel „langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft“ beinhaltet diejenigen Unterziele, die an einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebe und an einer Förderung von Kapitalbildung orientiert sind. Diese Ziele entsprechen der oben beschriebenen wachstumsorientierten stabilitätspolitischen Strategie.<sup>434</sup> Der Wert dieser finanziellen Förderung besteht auch in der Weckung der Wirtschaftsorientierung bei den Forstbetrieben aller Eigentumsarten. Dies kann zur Entstehung einer marktwirtschaftlichen Motivationsstruktur einen wesentlichen Beitrag leisten.

Grundsätzlich können bis zu 100% der tatsächlich anfallenden Kosten vergütet werden. Bezüglich dieses Oberziels ist keine Empfangsaufgabe eines erwirtschafteten Verlustes vorgesehen. Die Möglichkeit, den Prozentsatz der zu vergütenden Kosten nach tatsächlichen

<sup>434</sup> Vgl. Kapitel D.3

Bedürfnissen zu wählen, trägt zur anreizorientierten Gestaltung bei. Die Suche nach dem optimalen Prozentsatz verursacht allerdings hohe Verwaltungskosten und gibt in der Vollzugsphase einen Spielraum für unerwünschte Rent-Seeking-Aktivitäten. Die Entscheidungsstruktur einer Marktwirtschaft kann hier durch die Kombination mit gesetzlichen und planerischen Zwängen beeinträchtigt werden.

Von Bedeutung ist, ob die Motivation der Waldeigentümer zur Durchführung der Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im Forstbetrieb vorhanden ist. Die Ergebnisse solcher Investition treten in der Regel erst zu einem späteren Zeitpunkt auf. Die kurzfristige Liquidität des Forstbetriebes erlaubt daher die Durchführung dieser Maßnahmen nicht. Auf der einen Seite können Mitnahmeeffekte auftreten. Auf der anderen Seite kann der finanzielle Anreiz zu klein sein, um die Durchführung der Maßnahmen hervorzurufen. Die Höhe ergibt sich indirekt, da alle Subventionsanträge berücksichtigt werden und die finanzielle Beiträge entsprechend den zur Verfügung stehenden Budgetmitteln im Laufe des Jahres nach der Gesamtbudgetlage gekürzt werden. Die Motivationsstruktur einer Marktwirtschaft könnte durch solche wirtschaftsorientierte finanzielle Förderung vorwiegend im nichtstaatlichen Sektor unterstützt werden.

Ein Risiko besteht in der Tatsache, daß regional ungünstige Wirkungen für die Marktstruktur nicht überprüft werden. Dies mag zur Unterstützung von ordnungspolitisch nicht erwünschten Marktstrukturen führen. Dies kann sich z. B. bei der finanziellen Förderung der Staatsbetriebe zeigen, wenn dadurch die effizienzsteigernde Organisationsstrukturen verschoben werden. Ein weiteres Risiko besteht für das marktwirtschaftliche Sanktionssystem. Im Vergleich zu der finanziellen Förderung von waldbaulichen Maßnahmen ist das Risiko geringer, da für dieses Oberförderungsziel keine Empfangsaufgabe des erwirtschafteten Verlustes vorgesehen ist. Dennoch könnte das marktwirtschaftliche Sanktionssystem in Abhängigkeit vom Fördervolumen außer Kraft gesetzt werden.

Bei der Förderung der forstlichen Zusammenschlüsse oder anderer privater Waldeigentümer könnte eine Anpassungssubvention getätigt werden. Ein Beispiel wäre die Subventionierung bei Waldbesitzern, die schwach ertragfähige Wälder z. B. niederwaldartige Hainbuchenbestände im Reprivatisierungsprozeß zurückgewannen. Dies weist auf die förderungswürdigen meritorischen Eigenschaften des Förderungszieles hin. Hier würde es sich um eine befristete finanzielle Förderung handeln, die zu einer Verbesserung der zukünftigen Wirtschaftlichkeit führt. Die Subventionierung kann auch als Erhaltungssubvention wirken, wenn sie z. B. zur Aufrechterhaltung der kurzfristigen Liquidität in Staatsforsten dienen soll.

### *1.2.1 Schutz und Erhaltung der Genressourcen*

Der Waldnutzer oder -besitzer ist laut Gesetz über die Waldbewirtschaftung und die Forstbehörde verpflichtet, eine ausreichende Menge von genetisch geeignetem Saat- und Pflanzgut für die Aufforstung und andere waldbaulichen Maßnahmen zu sichern<sup>435</sup>. Das Ziel dieser Maßnahme ist eine Verbesserung des biologischen Wertes der Waldbestände. Durch den Erlaß des Ministeriums für Bodenwirtschaft und die zugehörigen Richtlinien ist die Gewinnung und der Vertrieb von Vermehrungsgut stark geregelt<sup>436</sup>. Die Verbesserung der

---

<sup>435</sup> § 9 odstavec 1 Zákona è. 15/1994 Z. z. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva, (§ 9 Absatz 1 des Gesetzes des Nationalrates der Slowakischen Republik 15/1994 über die Waldbewirtschaftung und die staatliche Forstbehörde)

<sup>436</sup> Vyhláška MVLH SSR è. 7/1978 o uznávaní lesných porastov a stromov na pestovanie a zber semien a odrezkov, (Erlaß des Ministeriums für die Forst- und Wasserwirtschaft der Slowakischen sozialistischen Republik 7/1978 über die Zulassung geeigneter Waldbestände und Bäume zur Gewinnung von Saatgut und Pflanzenteilen); Smernice MLVH SSR è. 9/1985 na

Ertragsfähigkeit der Wälder sollte im Interesse der Waldbesitzer sein. Dem Problem wird begegnet, daß der Waldbesitzer aus Informationsmangel eine kurzfristig kostengünstige Strategie bei der Beschaffung des Saat- und Pflanzgutes wählt, die langfristig wesentliche Qualität des Vermehrungsgutes nicht beachtet. Dies könnte die Ertragsfähigkeit und Stabilität der Bestände, aber auch die sozialen Funktionen des Waldes gefährden. Die gesetzliche Regelung ist daher auch aus allokatorentheoretischer Sicht berechtigt. Finanzielle Förderung ist jedoch den gesetzlichen Zwängen vorzuziehen. Bezüglich der finanziellen Förderung für die Gründung von Samenplantagen ist die Anreizwirkung unumstritten. In der Slowakei gibt es zur Zeit über 200 Ha Samenplantagen, aber die Baumartenstruktur ist allerdings unausgewogen (90% der Fläche ist mit Lärche und Kiefer bestockt). Rund 75% der gesamten Fläche befindet sich im Staatseigentum.<sup>437</sup> Wenn man eine Gründung von Samenplantagen für andere Baumarten fördern will, ist ein Anreiz erwünscht. Hier wären die Finanzierungshilfen aufgrund ihrer geringen Störung für das marktwirtschaftliche System ein geeignetes Instrument.

Die Politik definiert dieses Förderungsziel als meritorisches Gut, das als förderungswürdig betrachtet werden kann. Das Angebot an Saatgut mit entsprechender Qualität würde ohne staatliche Regelung und Unterstützung unterbleiben. Zur allokatorentheoretischen Beurteilung könnte man auch das Konzept der kollektiven Güter mit positiven externen Effekte anwenden. Die Finanzierung dieser Tätigkeit müßte in diesem Falle durch finanzielle Beiträge der Forstbetriebe erfolgen. Da das Trittbrettfahrerverhalten anzunehmen ist und hohe Transaktionskosten zu vermuten sind, ist das Zustandekommen durch dezentrale Finanzierung unwahrscheinlich. Deswegen könnte diese finanzielle Förderung auch als Bereitstellung des öffentlichen Guts „Erhaltung des Genfonds“ verstanden werden.

### *1.2.2 Meliorationsmaßnahmen, die sich aus spezifischen Standortbedingungen heraus ergeben, sowie Wildbachverbauungen und Bewirtschaftung von Auenwald*

Der Richtlinien entsprechend sollte dieses Förderziel eine Verbesserung der chemischen Eigenschaften von Böden und die Optimierung des Wasserregimes im Boden bewirken. Es handelt sich in der Regel um eine befristete Subventionierung mit dem Ziel der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im Forstbetrieb und der sozialen Funktionen des Waldes. Diese Subvention ist mit der Allokationstheorie zu vereinbaren.

Wildbachverbauungen, Schutz vor Überflutungen, natürliche Befestigung von Flußufern sind hier als kollektives Gut zu sehen. Niemand, der an einer Wildbachverbauung interessiert ist, wird als Nachfrager auftreten. Er weiß, daß er die übrigen Interessenten nicht zur Finanzierung zwingen könnte. Das Schwarzfahrerproblem liegt vor, das möglicherweise durch einen Verband zur Organisation der Nachfrage gelöst werden könnte. Bei der Feststellung der Abgabenhöhe stößt man wiederum auf Probleme, da die zusätzlichen Nutzungen keine zusätzlichen Kosten verursachen. Die zusätzlich vorhandenen positiven externen Effekte rechtfertigen ebenfalls die staatliche Subvention. In der Slowakei wurde per Gesetz diese Aufgabe auf staatliche Forstbetriebe übertragen und der Staat übernahm die Finanzierung. Es muß somit dieses Förderungsziel als ein öffentlicher Auftrag angesehen werden, da keine Privaten beteiligt werden. Die finanzielle Förderung dieser Investition ist somit zu bejahen. Finanzierungshilfen sind allerdings nur bedingt geeignet, wenn eine andere

---

uznávania lesných porastov a výberových stromov na zber a na prenos semena a sadenie (Richtlinien des Ministeriums für die Forst- und Wasserwirtschaft der Slowakischen sozialistischen Republik 9/1985 über Zulassung der Waldbestände und Bäume zur Gewinnung und zum Vertrieb von Saat- und Pflanzgut) Die rechtliche Regelung ist sehr ähnlich den deutschen Rechtsnormen ist.

<sup>437</sup> Vgl. KONÓPKA u. a., 1999, S. 59



langfristig kostendeckende Nutzung der Wildbachverbauungseinrichtungen vorgesehen ist (Fischerei, Erholung).

### *1.2.3 Umwandlung der nicht ertragfähigen Wälder*

Laut Erlaß muß die Umwandlung der nicht ertragfähigen Wälder mit dem Forsteinrichtungsplan übereinstimmen. Durch die Planung sind Eigentumsbefugnisse unzulässig beschränkt. Trotzdem bedeutet die finanzielle Förderung eine Unterstützung der Wirtschaftlichkeit im Forstbetrieb.

Dieses Unterziel ist eine typische Anwendung einer wachstumsorientierten Strategie. Jedoch könnte die Subventionierung dieser Maßnahme auch mit den meritorischen Eigenschaften erklärt werden. Die zu beantwortende Frage ist, wie groß muß der Anreiz sein, um die Waldbesitzer dazu zu veranlassen, diese Maßnahme zu vollziehen.<sup>438</sup> Die Finanzierungshilfen sind in diesem Falle keine geeignete Alternative, da die Langfristigkeit der Maßnahmen eine Zurückzahlung nicht erlaubt.

Aus der Sicht des Naturschutzes kann es bei der Umwandlung zur Zerstörung wertvoller Biotope kommen. Dies wäre umweltökonomisch als Subventionierung von negativen externen Effekten zu interpretieren. Jedoch ist diese unerwünschte Möglichkeit durch die vorgeschriebene staatliche Planung minimiert.

### *1.2.4 Einrichtung der Schnellwuchsplantagen*

Die Einrichtung von Schnellwuchsplantagen muß mit dem Forsteinrichtungsplan übereinstimmen und bei dem Förderungsantrag muß ein Projekt angefügt werden. Die zwingende Voraussetzung des staatlichen Forsteinrichtungsplanes ist aus ordnungspolitischer Sicht als unzulässiger Eingriff in die Eigentumsrechte anzusehen.

Da die Besonderheiten der Forstwirtschaft in diesem Falle nur in einem kleinen Maße Geltung finden und Marktversagen in Form externer Effekte oder eines meritorischen Gutes ebenfalls nicht vorliegt, ist dieses Ziel als reine distributive Subventionierung einzustufen und daher aus ökonomischer Sicht als unzulässig zu verneinen. Es kann jedoch auch als wachstumsorientierte Strategie angesehen werden. Da es sich um sehr begrenzte Regionen handelt, ist auch die Beurteilung im Sinne einer Abmilderung einer ungünstigen Marktstruktur möglich.

### *1.2.5 Walderschließung im Wirtschaftswald*

Die optimale Walderschließung durch befestigte Wege in der Forstwirtschaft sollte nach der offiziellen Zielsetzung 20 Meter pro Hektar betragen. Die gegenwärtige Werte und die Entwicklung nach der Eigentumsform sind in der Tabelle 5 abzulesen. Um die optimale Dichte zu erreichen, wären weitere 20 000 km Waldwege nötig.

Die Investitionen in den Wegebau blieben nach der Wende fast aus. Als Gründe können der Reprivatisierungsprozeß und die Finanzierungsprobleme genannt werden. Die Entwicklung im Laufe der Reprivatisierung zeigt, daß die nichtstaatlichen Forstbetriebe besser mit Waldwegen ausgestattet sind als die staatlichen Forstbetriebe.<sup>439</sup>

---

<sup>438</sup> Vgl. die Ausführungen am Ende des Kapitels E.1.2

<sup>439</sup> Die Privatisierung der Waldwege wurde noch nicht beendet. Die Waldwege sind noch nicht voll im Besitz der nichtstaatlichen Waldeigentümer, aber die Wege liegen auf deren Flächen. Vgl. dazu auch das Kapitel C.2.1

Waldwegart	Indikator	Maßeinheit	Jahr				
			1990	1992	1994	1997	1998
<b>Forstwirtschaft insgesamt</b>							
Befestigte Waldwege	Länge	Km	20 547	20 579	20 618	20 632	20 655
	Dichte	M.Ha <sup>-1</sup>	10,39	10,36	10,36	10,36	10,37
Nicht befestigte Waldwege	Länge	Km	14 937	14 969	15 001	15 143	15 167
	Dichte	M.Ha <sup>-1</sup>	7,55	7,53	7,54	7,60	7,62
Insgesamt	Länge	Km	35 484	35 548	35 619	35 775	35 822
	Dichte	M.Ha <sup>-1</sup>	17,95	17,90	17,90	17,97	17,99
<b>Staatliche Forstbetriebe in der Kompetenz des Ministeriums für Bodenkultur</b>							
Befestigte Waldwege	Länge	Km	18 672	17 527	11 060	8 509	8 530
	Dichte	M.Ha <sup>-1</sup>	10,02	10,78	8,27	7,33	7,35
Nicht befestigte Waldwege	Länge	Km	13 474	12 549	9 060	6 177	6 193
	Dichte	M.Ha <sup>-1</sup>	7,23	7,72	6,78	5,32	5,34
Insgesamt	Länge	Km	32 146	30 076	20 120	14 686	14 723
	Dichte	M.Ha <sup>-1</sup>	17,25	18,51	15,05	12,66	12,69
<b>Staatliche Forstbetriebe in der Kompetenz anderer Ministerien</b>							
Befestigte Waldwege	Länge	Km	1 875	1 530	1 160	888	890
	Dichte	M.Ha <sup>-1</sup>	16,52	13,42	11,08	9,93	9,95
Nicht befestigte Waldwege	Länge	Km	1 463	1 120	805	776	780
	Dichte	M.Ha <sup>-1</sup>	12,88	9,82	7,69	8,68	8,72
Insgesamt	Länge	Km	3 338	2 650	1 965	1 664	1 670
	Dichte	M.Ha <sup>-1</sup>	29,40	23,24	18,78	18,61	18,68
<b>Nichtstaatliche Forstbetriebe</b>							
Befestigte Waldwege	Länge	Km	–	1 522	8 398	11 235	11 235
	Dichte	M.Ha <sup>-1</sup>	–	6,16	15,30	15,14	15,15
Nicht befestigte Waldwege	Länge	Km	–	1 300	5 136	8 190	8 194
	Dichte	M.Ha <sup>-1</sup>	–	5,26	9,35	11,84	11,05
Insgesamt	Länge	Km	–	2 822	13 534	19 425	19 429
	Dichte	M.Ha <sup>-1</sup>	–	11,43	24,66	26,19	26,20

**Tabelle 5: Walderschließung in der Forstwirtschaft<sup>440</sup>**

Neben der oben beschriebenen Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im Forstbetrieb kann man die Walderschließung in vielen Fällen als kollektives Gut für mehrere Forstbetriebe definieren. Das kollektive Gut "Walderschließung" sollte aus der Sicht der ökonomischen Theorie aus den Beiträgen der kleinen einzelnen Waldbesitzer im Rahmen eines geeigneten Zusammenschlusses finanziert werden. Die finanzielle Förderung ist hier zulässig, wenn eine Verbindung zu positiven externen Effekten besteht. In den Regionen mit einer Übermachtposition der staatlichen Forstbetriebe könnte diese Subventionierung eine Verbesserung der Marktstruktur bewirken und damit die Privatbetriebe stärken. Tabelle 5 läßt es allerdings wahrscheinlich erscheinen, daß die Wegebauförderung die Machtstellung der staatlichen Forstbetriebe in der Praxis nicht beeinträchtigen wird.

TUTKA et. al. empfehlen eine Empfangsaufgabe, die die Subventionierung des Wegebaus nur in Gebieten mit einer Erschließungsdichte unter 20 Meter pro Hektar erlaubt.<sup>441</sup> Eine Auflage zur Bildung von Zusammenschlüssen wäre notwendig, um eine wettbewerbsgünstigere Marktstruktur zu schaffen. Weiterhin handelt es sich keineswegs immer um eine Investition, die die Rentabilitätsansprüche erfüllt. Außerdem wird dieses kollektive Gut sehr oft mit positiven externen Effekten (z. B. Erholungsgebiete) verbunden. Im konkreten Fall wäre dies ein Grund für die Bejahung der finanziellen Förderung. Andererseits können auch negative externe Effekte auftreten. Aus oben beschriebenen Gründen ist eine finanzielle Hilfe im Einzelfall durchaus möglich. Wenn es sich z. B. um eine durch den Wegebau verursachte

<sup>440</sup> Quelle: KONÓPKA u. a., 1999, Anlage (Tabelle 19)

<sup>441</sup> Vgl. TUTKA u. a., 1998, S. 26

Erosion im Gebirge handelt, ist die Subventionierung aus den oben genannten Gründen nicht zu empfehlen.

Da das Förderungsziel Wegebau nur in den Wäldern mit Wirtschaftsfunktion gilt, ist zu vermuten, daß auch Finanzierungshilfen eingesetzt werden können. Es handelt sich zwar um eine langfristige Investition, aber eine Zurückzahlung ist durchaus denkbar.

#### *1.2.6 Andere Maßnahmen zur Förderung der langfristigen Entwicklung in der Forstwirtschaft sowie der naturnahen Forstwirtschaft*

Es können die Beratung, die Fortbildung und die Öffentlichkeitsarbeit zur Verbesserung des fachlichen Niveaus und zur Weckung des Interesses der Waldbesitzer an einer langfristigen ökologisch stabilen Entwicklung gefördert werden. Da aus ordnungspolitischen Gesichtspunkten die Subventionierung flankiert durch Beratungsaktivitäten der gesetzlichen Zwangsregelung vorzuziehen ist, kann eine befristete finanzielle Förderung bejaht werden. Sie ist auf den Übergang zur Marktwirtschaft auszurichten, um das Interesse der Waldeigentümer an ihrem Eigentum zu wecken.

Die Unterstützung von Programmen und Aktionen zum Schutz und zur Verbesserung der Wälder, die von den Waldbesitzerverbänden organisiert werden, sowie die Bildung von Waldbesitzervereinigungen in Gemeinden und Regionen sind weitere Unterziele der finanziellen Förderung. Die finanzielle Förderung dieser Aktivitäten der Waldbesitzerverbände kann das dringend benötigte Vertrauen der Waldbesitzer gegenüber der Forstbehörde aufbauen. Damit wird dem Problem des fehlenden Vertrauens der Waldbesitzer in die Behörde begegnet.

In diesem Bereich ist eine Duplizität festzustellen. Im Jahre 1993 galten Richtlinien<sup>442</sup>, die grundsätzlich eine Förderung der Bürgerverbände direkt aus Budgetmitteln des Ministeriums für Bodewirtschaft zuließen, soweit dies nicht Interessenverbände juristische Personen waren. Darüber hinaus wurden keine konkreten Ziele bekanntgegeben, die in den Verbänden gefördert werden könnten. Daher ist festzustellen, daß diese Förderung nur für die Bürgerverbände von Individuen, also vor allem der kleinen privaten Waldbesitzer geeignet war. Diese Richtlinien wurden im Jahre 1996 durch eine neue ersetzt, die die Fördertatbestände auf juristische Personen ausdehnte. Das Ziel dieser Förderung bestand darin, die gemeinwohlfördernden Tätigkeiten der Verbände in folgenden Bereichen zu unterstützen:

- a) Den Naturschutz in den Sektoren des Ministeriums für Bodewirtschaft; die Aufrechterhaltung der Bienenvölker; die Gewährung der Sauberkeit in Flüssen, Bäche, Seen; die Erhaltung der Genressourcen von Pflanzen, Wildtieren und kleinen Zuchttieren.
- b) Die Freizeitaktivitäten und die Vorbereitung der jungen Generation in Klubs der jungen Züchter.
- c) Die Wissenschaft und die Weiterbildung der Berater im biologischen Pflanzenschutz; die Beratung für die privaten Landwirte und Waldbesitzer, die Präsentation der seltenen Gemüse- und Obstarten; Veranstaltung internationaler Konferenzen zu Wasser- und Forstwirtschaft.
- d) Die Erhaltung des kulturellen und historischen Erbes im Bereich des Agrartourismus.<sup>443</sup>

---

<sup>442</sup> Smernice MP SR è. 860/1993-320 na poskytovanie príspevkov občianskym združňiam, (Richtlinien des Ministeriums für Bodewirtschaft SR 860/1993-320 über die Gewährung der finanziellen Beiträge für die Verbände)

<sup>443</sup> Podmienky MP SR è. 2029/96-30 na poskytovanie dotácii občianskym združňiam, nadáciám a záujmovým združňiam právnických osôb zo štátneho rozpočtu prostredníctvom kapitoly Ministerstva pôdohospodárstva SR, (Bedingungen 2029/96-30 für die Vergabe der finanzieller Förderung an Bürgerverbände, Stiftungen und Interessenverbände aus dem Staatsbudget mittels des Kapitels des Ministeriums für Bodewirtschaft)

TUTKA definiert in seinem Entwurf des Gesetzes über finanzielle Förderung in der Forstwirtschaft ein Förderungsziel, das ausschließlich der Finanzierung von Beratungsaktivitäten dienen soll.<sup>444</sup> Insgesamt ist festzuhalten, daß für dieses Förderungsziel das Konzept der meritorischen Güter anzuwenden ist, das im Wiedererwecken des Interesses am Waldeigentum und an einer fachgemäßen Bewirtschaftung besteht.

### *1.2.7 Zusammenfassende Beurteilung der Förderungsziele der langfristigen Entwicklung in der Forstwirtschaft*

Man kann festhalten, daß die Förderungsziele der langfristigen Entwicklung wesentlich zur Wiederherstellung des Privateigentums am Wald beitragen können. Dies würde auch der von KROTT vorgeschlagenen Strategien zur Förderung der ertragsorientierten privaten Holzproduktion entsprechen<sup>445</sup>. Diese Maßnahmen können die Motivation bei den Waldeigentümern günstig beeinflussen (siehe Übersicht 8). Allerdings führen die Planungszwänge, die in einigen Fällen die Voraussetzung für die Gewährung von Fördermitteln sind, dazu, daß die Entscheidung nicht mehr auf den Markt ausgerichtet ist. Das Kontrollsystem der Marktwirtschaft kann durch die Unterstützung von ungünstiger Marktstruktur ebenfalls beeinträchtigt werden. Das Problem der Kürzung der Fördermittel im Laufe des Jahres führt zur Unsicherheit, ob man die Fördermittel in der beantragten Höhe bekommt. Der Anreiz zur Beantragung dieser Finanzhilfe wird dadurch gemindert. Bei der Vergabe der gekürzten Mittel wird das Kontrollsystem der Marktwirtschaft verschlechtert, da die Höhe der gewährten Fördermittel politisch bestimmt wird und somit die Kontrolle durch Mitkonkurrenten erschwert ist. In diesem Zusammenhang ist auch die Möglichkeit von Rent-seeking Aktivitäten zu befürchten, da keine genaue Regelung bei der Festsetzung und der Kürzung des staatlichen finanziellen Beitrages vorliegt. Dies bringt ebenfalls eine Beeinträchtigung des marktwirtschaftlichen Sanktionssystems, da in Abhängigkeit von der Höhe der finanziellen Förderung das Ausscheiden aus dem Markt verhindert wird.

Die anwendbaren ökonomischen Konzepte des Marktversagens und des korrekturbedürftigen Koordinationsmangels sind bei den Förderungszielen der langfristigen Entwicklung in der Forstwirtschaft vorhanden (siehe Übersicht 9). Die Vergabe der Fördermittel erfolgt allerdings ohne Berücksichtigung solcher ökonomischen Kriterien. Das Risiko für die Marktwirtschaft besteht hauptsächlich darin, daß die finanzielle Förderung als Erhaltungssubvention wirkt. Weiterhin wird die möglichen Unterstützung von Übermachtpositionen nicht beachtet. Die allokationstheoretische Begründung durch die externen Effekte oder kollektiven Güter mit externen Effekten wäre nach Einzelfallüberprüfung im Falle der finanziellen Förderung der Meliorationsmaßnahmen, Umwandlung der nicht ertragfähigen Wälder und Walderschließung möglich. Nicht zuletzt sind die Subventionen durch die Präferenzenänderung für die langfristige Waldwirtschaft zu begründen.

Um eine effiziente Mittelverwendung und geringe Eingriffsintensität in das Wirtschaftssystem gewährleisten zu können, ist es angebracht, die Möglichkeit des Einsatzes von Finanzierungshilfen zu überprüfen. Dies ist möglich bei der finanziellen Förderung der Samen- und Schnellwuchsplantagen, der Einrichtung der Wildbachverbauungen oder im Waldwegebau.

---

<sup>444</sup> Vgl. TUTKA u. a., 1998, S. 27

<sup>445</sup> Vgl. KROTT, 1996, S. 206

Nr.	Förderungsziel	Übergang zur Marktwirtschaft				
		Entscheidungssystem	Motivations-system	Kontrollsystem	Informations-system	Sanktionssystem
1.2	Langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft	!0	Δ	!	0	0!
1.2.1	<i>Schutz und Erhaltung der Genressourcen</i>	!0	Δ	!	0	0!
1.2.2	<i>Meliorationsmaßnahmen, die sich aus spezifischen Standortbedingungen heraus ergeben, sowie Wildbachverbauungen und Bewirtschaftung von Auenwald</i>	!	Δ	!	0	0!
1.2.3	<i>Umwandlung nicht ertragfähiger Wälder</i>	!	Δ	!	0	0!
1.2.4	<i>Einrichtung von Schnellwuchsplantagen</i>	!	Δ	!	0	0!
1.2.5	<i>Walderschließung im Wirtschaftswald</i>	0	Δ	!	0	0!
1.2.6	<i>Andere Maßnahmen zur Förderung der langfristigen Entwicklung in der Forstwirtschaft sowie der naturnahen Forstwirtschaft</i>	Δ	Δ	!	0	0!

- ! - Risiko für den Übergang zur Marktwirtschaft  
 0 - Neutral für den Übergang zur Marktwirtschaft  
 Δ - Positiv für den Übergang zur Marktwirtschaft

**Übersicht 8: Risiken der Förderungsziele der langfristigen Entwicklung in der Forstwirtschaft für den Übergang zur Marktwirtschaft**

Nr.	Förderungsziel	Marktversagen oder korrekturbedürftiger Koordinationsmangel als Anlaß zur Subventionierung					
		Externe Effekte	Kollektive Güter	Meritorische Güter	Marktstruktur	Anpassungssubventionen versus Erhaltungssubventionen	Wachstumsorientierte versus erhaltungsorientierte Strategie
1.2.1	<i>Schutz und Erhaltung der Genressourcen</i>	-	+/-	+/-	-	-	+/-
1.2.2	<i>Meliorationsmaßnahmen, die sich aus spezifischen Standortbedingungen heraus ergeben, sowie Wildbachverbauungen und Bewirtschaftung von Auenwald</i>	+/-	+/-	-	+/-	+/-	+/-
1.2.3	<i>Umwandlung nicht ertragfähiger Wälder</i>	+/-	-	+/-	+/-	+/-	+/-
1.2.4	<i>Einrichtung von Schnellwuchsplantagen</i>	-	-	-	+/-	+/-	+/-
1.2.5	<i>Walderschließung im Wirtschaftswald</i>	+/-	+/-	-	+/-	+/-	+/-
1.2.6	<i>Andere Maßnahmen zur Förderung der langfristigen Entwicklung in der Forstwirtschaft sowie der naturnahen Forstwirtschaft</i>	-	-	+/-	-	-	+/-

- +/- Art des Marktversagens oder korrekturbedürftigen Koordinationsmangels liegt teilweise vor, teilweise nicht  
 - Art des Marktversagens oder korrekturbedürftigen Koordinationsmangels liegt niemals vor

**Übersicht 9: Marktwirtschaftliche Beurteilung der Förderungsziele der langfristigen Entwicklung in der Forstwirtschaft**

### 1.3 Soziale Funktionen des Waldes

Die Sozialfunktionen des Waldes sind laut des Grundsatzes 3 der staatlichen Forstpolitik im Interesse des Staates<sup>446</sup>. Zur Gewährleistung der sozialen Funktionen werden finanzielle Anreize aus dem Fonds zur Förderung des Waldes angeboten. Aus alloktionstheoretischer Sicht liegt in diesem Fall ein Marktversagen vor.

Das Risiko besteht in der Tatsache, daß die Motivation durch diese Subventionsmaßnahme beeinträchtigt wird. Die wirtschaftlichen Motive der Waldbesitzer werden in der sensiblen Phase der „Entstehung privaten Eigentums“ durch die "Ökologisierung" überdeckt. Das Ergebnis eigener Tüchtigkeit, das sich in betriebswirtschaftlichen Zielgrößen niederschlägt, wird durch die Ausrichtung auf finanzielle Förderung gemindert. Dazu kommen noch die Gewöhnungseffekte, d. h. das Gewinnziel wird durch das Einkommenziel abgelöst. Dies kann langfristig die Optimierungs- und Koordinierungsfunktion des Marktmechanismus beeinflussen. Schließlich kann es die Transformation des Wirtschaftssystems im Forstsektor bremsen. Die Behebung des Marktversagens spielt bei der Subventionierung der sozialen Funktionen des Waldes eine große Rolle. Auch die durch die finanzielle Förderung hervorgerufenen Lerneffekte sind zu erwähnen.

Ein weiteres Risiko für die Wirtschaftstransformation könnte für das Kontroll- und Sanktionssystem bestehen, da in Abhängigkeit von dem Fördervolumen die Kontrolle durch Mitkonkurrenten und die selbstreinigende Kraft des Marktes außer Kraft gesetzt werden. Ferner ist die wirtschaftliche Entscheidung durch die Planungs- oder Gesetzeszwänge stark eingeschränkt. Im folgendem werden die jeweils anwendbaren ökonomischen Konzepte der Allokations-, Distributions- und Stabilisierungspolitik diskutiert.

#### 1.3.1 Intensivierung der sozialen Funktionen des Waldes

Die Ökologisierung der Forstwirtschaft ist wichtiger Bestandteil der Grundsätze sowie der Strategie und der Konzeption staatlicher Forstpolitik.<sup>447</sup> Dies weist auf die meritorischen Eigenschaften dieses Förderungsziels hin. Die Forstbehörde ordnet dem Ziel der Intensivierung von sozialen Funktionen auch die Förderung des Wegebaus in Wälder mit Schutz- oder Sonderfunktion und die Bestandspflege in Erholungswäldern zu.

##### 1.3.1.1 Intensivierung der Forstwirtschaft im Sinne der naturnahen Forstwirtschaft

Finanzielle Förderung der Intensivierung der Forstwirtschaft im Sinne der naturnahen Forstwirtschaft beinhaltet die Vergütung von Mehrkosten der Waldbewirtschaftung aufgrund der Anwendung ökologisch geeigneter Waldbauverfahren. Diese werden im Forsteinrichtungsplan vorgeschrieben oder sind auf dem konkreten Standort ortsüblich. Dadurch muß der Waldbesitzer auf die vollständige Erreichung seiner wirtschaftlichen Ziele verzichten. Dieser Verzicht soll finanziell kompensiert werden. Es handelt sich laut Gesetz über die Waldbewirtschaftung und Forstbehörde um diejenigen Wälder mit wirtschaftlicher

---

<sup>446</sup> Zásada 3 Zásad štátnej lesníckej politiky na Slovensku v prílohe 1 k uzneseniu vlády SR è. 9/1993, (Grundsatz 3 der staatlichen Grundsätze der Forstpolitik der Slowakischen Republik in der Anlage 1 zur Regierungserklärung. 9/1993)

<sup>447</sup> Zásada 3 Zásad štátnej lesníckej politiky na Slovensku v prílohe 1 k uzneseniu vlády SR è. 9/1993, (Grundsatz 3 der staatlichen Grundsätzen der Forstpolitik der Slowakischen Republik in der Anlage 1 zur Regierungserklärung 9/1993) BELÁÈEK, 1993b, S.15-17

Funktion, in denen man die naturnahe Waldwirtschaft einführen möchte. Die Schutz- und Sonderwälder bleiben ausgeklammert. Für diese gelten die Planungsvorschriften, die die besonderen Funktionen besser berücksichtigen. Die Kompetenz zur Änderung der Planungsvorschriften in Richtung einer naturnahen Waldbewirtschaftung liegt in diesem Falle beim „Fachforstwart“. Er kann den Plan in Richtung naturnahe Forstwirtschaft ändern, ohne die Änderung bei der Forstbehörde beantragen zu müssen. Es geht also um eine fakultative Ausgleichszahlung der Mehrkosten und Mindererträge der naturnahen Waldbewirtschaftung. Allokationstheoretisch entspricht dies auch dem Vorliegen der positiven externen Effekte. Die Gesellschaft verlangt einen Verzicht auf die nur an der Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Tätigkeit im Wald und bietet dafür eine Vergütung der Mehrkosten und Mindererträge. Fraglich sind die Berechnungsgrundlagen und die Verwaltungskosten dieser Subvention.

Dieses Ziel kann man auch mittels der Theorie der meritorischen Güter marktwirtschaftlich rechtfertigen. Es liegt das meritorische Gut „naturnahe Forstwirtschaft“ vor. Ob die meritorischen Eigenschaften dieser Maßnahme eine finanzielle Förderung ausreichend begründet, ist im Übergangsstadium zur Marktwirtschaft wegen der schwachen wirtschaftlichen Motivation, die eigentlich gestärkt werden soll, jedoch fraglich. Die finanziellen Anreize können aber Lerneffekte bezüglich der naturnahen Bewirtschaftung bewirken. Insgesamt ist festzuhalten, daß eine zulässige finanzielle Förderung vorliegt.

### **1.3.1.2 Waldwegbau und -unterhaltung inklusive Wanderwege**

Die Investitionsmaßnahmen für Wege können in Schutzwäldern oder Sonderwäldern der großflächigen Naturschutzgebiete mit Bewilligung der Naturschutzbehörde finanziell gefördert werden, wenn sie nicht ausschließlich der Holzproduktion dienen. Es handelt sich um ein Gut mit positiven externen Effekten, daß ohne staatliche Hilfe in vielen Fällen nicht zur Verfügung gestellt würde. Die Entscheidung nur nach betrieblichen Gesichtspunkten würde mit größter Wahrscheinlichkeit zur Unterlassung dieser Maßnahmen führen. Das Konzept der positiven Externalitäten des kollektiven Gutes „Erschließungsnetz“ trifft in Naturschutzgebieten im größeren Maße zu, als bei der Subventionierung des Wegebbaus in Wirtschaftswäldern<sup>448</sup>. Das kollektive Gut würde von der Gruppe der Nutzer (Erholungssuchende, Naturschützer) nicht freiwillig mit finanziert. Das Trittbrettfahrerverhalten dieser Gruppen würde zur suboptimalen Lösung, der Unterlassung der Maßnahme führen. Man kann nicht den Erholungssuchenden von der Nutzung der Waldwege ausschließen. Daher handelt sich um eine allokationstheoretisch sinnvolle finanzielle Förderung. Der Einsatz von Finanzierungshilfen ist hier ungeeignet.

### **1.3.1.3 Erholungswirkung (Bestandspflege in Erholungswäldern)**

Projekte über die Wirtschaftsfunktion hinausgehende Bestandespflege (besondere Baumarten, Totholz...) müssen von der Forstbehörde bewilligt werden. Soweit es sich um eine Vergütung der Mehrkosten, die den Forstbetrieben aufgrund der Erholungsfunktion anfallen, handelt, kann man eine zulässige finanzielle Förderung der positiven externen Effekte feststellen.

### *1.3.2 Neuaufforstung der von der Forstbehörde dazu bestimmten Flächen*

Laut Richtlinien sollen bestimmte Flächen aus Wasserschutz-, Bodenschutz-, Gesundheits-, Erholungs- und Ästhetikgründen behördlich zur Waldfläche erklärt und aufgeforstet werden. Dieses Ziel beinhaltet auch die Melioration der zur Aufforstung bestimmten Flächen, Jungwuchspflege und Schadensabwehr auf den neu aufgeforsteten Flächen. Dies wird im

<sup>448</sup> Vgl. das Kapitel F.1.2.5

Rahmen eines forstlichen Regierungsprogramms zur Aufforstung der landwirtschaftlichen Flächen seit 1994 durchgeführt.<sup>449</sup> Das Förderprogramm zur Aufforstung der landwirtschaftlichen Flächen hat folgende Ziele:

- a) Verbesserung der ökologischen Stabilität und des Bodenschutzes,
- b) Aufforstung der für landwirtschaftliche Produktion ungeeigneten Flächen,
- c) Beseitigung der Unzulänglichkeiten zwischen der Evidenz der landwirtschaftlichen Flächen im „Immobilienkataster“, sowie in Forsteinrichtungswerken und dem tatsächlichen Zustand.<sup>450</sup>

Dieses Programm ist an der Verbesserung des ökologischen Wertes der Landschaft orientiert. Politisch wurde die Nachfrage nach der Aufforstung von landwirtschaftlichen Flächen als unzureichend beurteilt. Daher ist dieses Programm als meritorisches Gut anzusehen. Ob die Subventionsbegründung auch aus allokatorentheoretischer Sicht vertretbar ist, muß an dieser Stelle angezweifelt werden. Die Bewaldung in der Slowakei beträgt fast 40% und im Zeitraum von 1920-1990 ist die Waldfläche um mehr als 20% gestiegen. Seit 1950 wurde 246 213 Ha Wald neu aufgeforstet.<sup>451</sup> Das Ziel der Beseitigung der landwirtschaftlichen Überschussproduktion, wie es in Westeuropa üblich ist, liegt nicht vor. Man kann zwar positive externe Effekte der Neuaufforstung z. B. den Beitrag zur Klimaverbesserung oder Wasserproduktion vermuten, aber im Übergang zur Marktwirtschaft hat die Verfolgung dieses Zieles nicht Priorität. Da ein korrekturbedürftiger Koordinationsmangel nicht vorliegt, muß die Frage der ökonomischen Begründbarkeit der Subventionierung als meritorisches Gut verneint werden.

Diese Aktion wurde direkt aus den Budgetmitteln des Ministeriums für Bodenkultur finanziert.<sup>452</sup> Im Jahre 1998 wurde das System der Finanzierung dieser Maßnahmen geändert. Die Fördermittel für Projektarbeiten zur Neuaufforstung der landwirtschaftlichen Flächen können aus dem Staatsfonds zur Förderung des Schutzes und der Verbesserung von landwirtschaftlichen Böden<sup>453</sup> in Anspruch genommen werden. Die Aufforstungs- und Forstschutzmaßnahmen werden aus dem Staatsfonds zur Förderung des Waldes<sup>454</sup> finanziert.

<sup>449</sup> Uznesenie vlády è. 550/1994 program zalesòovania po¾nohospodársky nevyu¾te¾ých lesných pod na roky 1994 -1996, s výh¾adom do roku 2000, (Erklärung der Regierung der Slowakischen Republik 550/1994 über das Programm zur Aufforstung der landwirtschaftlich nicht genutzten Flächen im Zeitraum 1994-1996 mit Aussicht bis zum Jahr 2000)

<sup>450</sup> PETRÁŠOVA, V.; LEOCKÁ, M.: Ekonomické aspekty zalesòovania nelesných pod, (Ökonomische Aspekte der Aufforstung von landwirtschaftlichen Flächen) In: Les - Drevo - Životné prostredie, Technická univerzita, Zvolen 1997, S. 78-79

<sup>451</sup> BELÁĚEK, 1993b, S.10

<sup>452</sup> Výnos MP SR è. 894/1995-100 o poskytovaní dotácii zo štátneho rozpoètu v pôsobnosti Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky v znení výnosu MP SR è. 307/1997-100 o poskytovaní dotácii zo štátneho rozpoètu v pôsobnosti Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky, (Richtlinien des Ministeriums für Bodenkultur der Slowakischen Republik 894/1995-100 über Gewährung von Fördermitteln aus dem Kapitel des Ministeriums für Bodenkultur der Slowakischen Republik in der Fassung der Richtlinien 307/1997-100 über Gewährung von Fördermitteln aus dem Kapitel des Ministeriums für Bodenkultur der Slowakischen Republik)

<sup>453</sup> Zákon SNR è. 307/1992 o ochrane po¾nohospodárskeho pôdneho fondu, (Gesetz des Slowakischen Nationalrates 307/1992 über den Schutz der landwirtschaftlichen Böden), Nariadenie vlády è. 76/1993, ktorým sa upravujú podmienky a spôsob poskytovania prostriedkov štátneho fondu ochrany a zve¾adenia po¾nohospodárskeho pôdneho fondu, (Regierungsverordnung der Slowakischen Republik 76/1993, in der die Bedingungen und die Vorgehensweise bei der Vergabe der Fördermitteln aus dem Staatsfonds zur Förderung des Schutzes und der Verbesserung landwirtschaftlicher Böden geregelt werden), Písmeno e) odstavec 1 § 2 Smerníc è. 7/1998 štátneho fondu ochrany a zve¾adenia po¾nohospodárskeho pôdneho fondu, ktorými sa vyhlasuje úèel a spôsob poskytovania prostriedkov štátneho fondu ochrany a zve¾adenia po¾nohospodárskeho pôdneho fondu (§ 2 Abs. 1 Buchst. e) der Richtlinien des Staatsfonds zur Förderung des Schutzes und der Verbesserung landwirtschaftlicher Böden, in denen Zweck und Vorgehensweise bei der Vergabe von Fördermitteln aus dem Staatsfonds zur Förderung des Schutzes und der Verbesserung von landwirtschaftlichen Böden bekanntgegeben werden)

<sup>454</sup> Zákon è. 131/1991 Zb. o štátnom fonde zve¾aïovania lesa SR v znení neskorších noviel (Gesetz des slowakischen Nationalrates 131/1991 über den Staatsfonds zur Förderung des Waldes der Slowakischen Republik in der Fassung späterer Novellen), Písmeno b) Odstavec 1 § 5 Vyhlášky MLVH SR è. 57/1991 o podmienkach poskytovania a pou¾vania prostriedkov štátneho fondu zve¾aïovania lesa Slovenskej republiky v znení Vyhlášky MP SR è. 126/1994, (§ 5 Abs. 1 Buchst. b) des Erlasses des Ministeriums für Forst- und Wasserwirtschaft 57/1991 über die Bedingungen der Vergabe und



Dieses Programm trägt teilweise zur Klärung der Eigentumsverhältnisse bei, da die neuaufgeforsteten Fläche vermessen werden müssen<sup>455</sup>. Dieses Unterziel kann als förderlich für Marktwirtschaft und das Privateigentum beurteilt werden.

### *1.3.3 Lawinenverbauungen und Erosionsschutzmaßnahmen sowie Unterhaltung von nicht regulierten Wildbächen*

Im Waldgesetz sind Schutzwälder als solche Wälder definiert, deren Funktion sich aus Naturbedingungen ergibt. In diesen Wäldern ist der Waldbesitzer verpflichtet, seine Bewirtschaftung auf die Verbesserung der Schutzfunktion abzustellen.<sup>456</sup> Im Forsteinrichtungserlaß werden die Schutzwälder näher spezifiziert:

- a) Wälder auf außergewöhnlich ungünstigen Standorten,
- b) Wälder an der Baumgrenze, die die tieferliegende Wälder schützen, Wälder auf stark klimaexponierten Standorten, in der Regel auf Kämmen und Wälder zur Verminderung der Lawinengefährdung,
- c) Wälder in der Bergkiefern-Zone,
- d) Wälder mit überwiegender Bodenschutzfunktion.<sup>457</sup>

Die Wälder zum Erosionsschutz auf exponierten Standorten werden in der Regel nicht bewirtschaftet. Im Plan hieß es: "ohne Eingriff". Der Zustand der Schutzwälder verschlechterte sich aber erheblich. An diesem Zustand übten einige Waldbauwissenschaftler Kritik. Eine finanzielle Förderung von Maßnahmen zur Wiederherstellung des Waldzustandes für alt-neue Waldbesitzer wäre ökonomisch begründbar. Sie entspricht dem Konzept der öffentlichen und meritorischen Güter, da die politische Nachfrage dieses Ziel bestimmt. Aus der Erhaltung der Schutzwälder resultieren jedoch auch die positiven externen Effekte für die tieferliegenden Wirtschaftssubjekte. Da das Trittbrettfahrerverhalten zugrunde liegt und in einigen Fällen hohe Transaktionskosten der Verhandlungslösung zu vermuten sind, ist die Subventionierung allokationstheoretisch jedoch begründbar.

### *1.3.4 Verbesserung des Jagdwesens im Interesse des Allgemeinwohles*

Das Jagdwesen ist laut der Novelle des Jagdgesetzes „eine Summe der Tätigkeiten die der Erhaltung, dem Schutz und der optimalen Nutzung der Genressourcen von Wildtieren als Naturschatz der Slowakischen Republik dienen. Es ist ein Bestandteil von Schutz und Nutzung der Umwelt.“<sup>458</sup> Das Ziel beinhaltet folgende Subziele: Den Schutz und die Erhaltung der Genressourcen von Wildtieren sowie die Sanierung der Jagdflächen aus veterinärmedizinischen (tierärztlichen) Gesichtspunkten.

#### **1.3.4.1 Schutz und Erhaltung der Genressourcen von Wildtieren**

Laut des Erlasses handelt sich um gefährdete Tierarten inklusive der Züchtung des Wisents (Bison bonasus). Ein solches Vorhaben ist ein typisches kollektives Gut, das man auch allokationstheoretisch legitimieren kann. Eine Erklärung im Falle der Züchtung von Wisent

---

der Verwendung von Finanzmitteln aus dem Fonds zur Förderung des Waldes der Slowakischen Republik in der Fassung vom Erlaß des Ministeriums für Bodenwirtschaft Slowakischer Republik 126/1994)

<sup>455</sup> Dieses Ziel befindet sich unter dem Oberziel „Andere Arbeiten von gesellschaftlicher Bedeutung“

<sup>456</sup> § 1 Zákona è. 15/1994 Z. z. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva, (§ 1 des Gesetzes des Slowakischen Nationalrates 15/1994 über die Waldbewirtschaftung und die staatliche Forstbehörde)

<sup>457</sup> § 2 ods. 1 Vyhlášky MP SR è. 5/1995 Z. z. o hospodárskej úprave lesov (§ 2 Abs. 1 des Erlasses 5/1995 des Ministeriums für Bodenwirtschaft der Slowakischen Republik)

<sup>458</sup> §1 zákona 99/1993 Z.z. ktorým sa mení a dopŕa Zákona è. 23/1962 Zb. o poŕovníctve v znení neskorších predpisov, (§1 des Gesetzes 99/1993 mit dem das Gesetz 23/1962 über das Jagdwesen in der Fassung von späteren Novellen ergänzt wird)

bietet auch die Theorie der öffentlichen Güter, da es sich um ausschließlich staatliche Finanzierung dieser Maßnahme handelt.

#### **1.3.4.2 Sanierung der Jagdflächen aus veterinärmedizinischen (tierärztlichen) Gesichtspunkten**

Bestimmte Tierkrankheiten (z.B. Tollwut) machen Bekämpfungsmaßnahmen notwendig. Dabei handelt es sich um einen typischen Fall der Anwendung des Gemeinlastprinzips der Umweltpolitik, um rechtzeitig und zielgerecht eine Epidemie zu stoppen. Man könnte diese Maßnahme auch als eine Anpassungssubvention bezüglich einer Naturkatastrophe sehen, die zulässig ist.

#### *1.3.5 Andere Arbeiten von gesellschaftlicher Bedeutung*

Die Logik des kollektiven Handels trägt dazu bei, daß kollektive Güter nur in einem geringen Umfang angeboten werden. Daher ist ein staatlicher Eingriff notwendig. Das Gesetz über den Staatsfonds zur Förderung des Waldes ermöglicht finanzielle Zuschüsse bei der Erhaltung der Schneisen an der Staatsgrenze, der Unterhaltung und der Wiederherstellung von Kulturdenkmalen sowie bei der Vernichtung von Mücken und Zecken.

##### **1.3.5.1 Erhaltung der Schneisen an der Staatsgrenze**

Die staatliche Finanzierung dieses typischen öffentlichen Gutes ist allokatorenstheoretisch begründbar. Hier operiert der Staat als „Zweckverband“, der keine anreizwirkende Subvention, sondern einen Auftrag vergibt.

##### **1.3.5.2 Unterhaltung und Wiederherstellung von kulturellen Denkmalen**

Das Förderungsziel der Unterhaltung und Wiederherstellung von kulturellen Denkmalen stellt eine Subvention meritorischer Güter dar, bei der eine plausible ökonomische Erklärung vorliegt. Das Angebot dieser Güter würde ohne staatliche Unterstützung ausbleiben. Ebenso handelt es sich um das kollektive oder öffentliche Gut. Jedoch besitzt diese Vergütung Anreizwirkung.

##### **1.3.5.3 Vernichtung von Mücken und Zecken**

Die finanzielle Förderung der Maßnahmen zur Vernichtung von Mücken und Zecken ist förderungsfähig im Falle einer Vermehrung, die eine Waldbewirtschaftung unmöglich macht. Die Subvention ist aus ähnlichen Gründen wie bei der Sanierung der Waldflächen aus den veterinärmedizinischen Gründen bejahend zu beurteilen.

#### *1.3.6 Zusammenfassung der Beurteilung von Förderungszielen der Sozialfunktionen des Waldes*

Ein Risiko für die Marktwirtschaft könnte durch die finanzielle Förderung in Kombination mit den regulativen oder Planungsmaßnahmen und in Abhängigkeit von dem Fördervolumen auftreten. Die negativen Auswirkungen auf den Übergang zur Marktwirtschaft sind allerdings nicht in so großem Maße vorhanden (siehe Übersicht 10).

Das allokatoren Marktversagen ist für die Förderungsziele der Sozialfunktionen bestimmend. Weiterhin ist der Umfang der politischen Nachfrage für die Sozialfunktionen des Waldes

wichtig, da die Präferenzen für diese öffentlichen oder meritorischen Güter nicht ohne Vorbehalte zu ermitteln sind. Bei der Ermittlung der Mehrkosten und Mindererträge auf der Produzentenseite sind auch Probleme, z.B. mit buchhalterischer Erfassung zu vermuten, wenn die sozialen Funktionen des Waldes als Koppelprodukt der Holzproduktion anfallen (siehe Übersicht 11 )

Nr.	Förderungsziel	Übergang zur Marktwirtschaft				
		Entscheidungs- system	Motivations- system	Kontrollsystem	Informations- system	Sanktionssystem
1.3	Soziale Funktionen des Waldes	0!	0!	0	0	0!
1.3.1	<i>Intensivierung der sozialen Funktionen des Waldes</i>	0!	0!	0	0	0!
1.3.1.1	<b>Intensivierung der Forstwirtschaft im Sinne der naturnahen Forstwirtschaft</b>	0!	0!	0	0	0!
1.3.1.2	<b>Waldwegebau und -unterhaltung inklusive Wanderwege</b>	0!	0!	0	0	0!
1.3.1.3	<b>Erholungswirkung (Bestandspflege in Erholungswäldern)</b>	0!	0!	0	0	0!
1.3.2	<i>Neuaufforstung der von der Forstbehörde dazu bestimmten Flächen</i>	0	0!	0	0	0
1.3.3	<i>Lawinverbauungen und Erosionsschutzmaßnahmen</i>	0!	0	0	0	0
1.3.4	<i>Verbesserung des Jagdwesens im Interesse des Allgemeinwohles</i>	0	0	0	0	0
1.3.4.1	<b>Schutz und Erhaltung der Genressourcen von Wildtieren</b>	0	0	0	0	0
1.3.4.2	<b>Sanierung der Jagdflächen aus veterinärmedizinischen (tierärztlichen) Gesichtspunkten</b>	0	0	0	0	0
1.3.5.	<i>Andere Arbeiten von gesellschaftlicher Bedeutung</i>	0	0	0	0	0
1.3.5.1.	<b>Erhaltung der Schneisen an der Staatsgrenze</b>	0	0	0	0	0
1.3.5.2	<b>Unterhaltung und Wiederherstellung von Kulturdenkmälern</b>	0	0	0	0	0
1.3.5.3	<b>Vernichtung von Mücken und Zecken</b>	0	0	0	0	0

- ! - Risiko für den Übergang zur Marktwirtschaft
- 0 - Neutral für den Übergang zur Marktwirtschaft
- Δ - Positiv für den Übergang zur Marktwirtschaft

**Übersicht 10: Risiken von Förderungsziele der Sozialfunktionen des Waldes für den Übergang zur Marktwirtschaft**

Nr.	Förderungsziel	Marktversagen oder korrekturbedürftiger Koordinationsmangel als Anlaß zur Subventionierung					
		Externe Effekte	Kollektive Güter mit externen Effekten	Meritorische Güter	Marktstruktur	Anpassungssubventionen versus Erhaltungssubventionen	Wachstumsorientierte versus erhaltungsorientierte Strategie
1.3.1.1	Intensivierung der Forstwirtschaft im Sinne der naturnahen Forstwirtschaft	+/-	-	+/-	-	-	-
1.3.1.2	Waldwegebau und -unterhaltung inklusive Wanderwege	+/-	+/-	+/-	-	-	-
1.3.1.3	Erholungswirkung (Bestandspflege in Erholungswäldern)	+/-	-	+/-	-	-	-
1.3.2	Neuaufforstung der von der Forstbehörde dazu bestimmten Flächen	+/-	-	+/-	-	-	-
1.3.3	Lawinverbauungen und Erosionsschutzmaßnahmen	+/-	+/-	-	-	-	-
1.3.4.1	Schutz und Erhaltung der Genressourcen von Wildtieren	-	+/-	+/-	-	-	-
1.3.4.2	Sanierung der Jagdflächen aus veterinärmedizinischen (tierärztlichen) Gesichtspunkten	-	-	-	-	+/-	-
1.3.5.1	Erhaltung der Schneisen an der Staatsgrenze	-	+/-	+/-	-	-	-
1.3.5.2	Unterhaltung und Wiederherstellung von Kulturdenkmalen	-	+/-	+/-	-	-	-
1.3.5.3	Vernichtung von Mücken und Zecken	-	-	-	-	+/-	-

+/- Art des Marktversagens oder korrekturbedürftigen Koordinationsmangels liegt teilweise vor, teilweise nicht  
 - Art des Marktversagens oder korrekturbedürftigen Koordinationsmangels liegt niemals vor

## Übersicht 11: Marktwirtschaftliche Beurteilung der Förderungsziele der Sozialfunktionen des Waldes

### 1.4 Forstliche Datenerfassung und Planung

Im Grundsatz 4 wurde die Gleichberechtigung aller Eigentumsformen in der Forstwirtschaft als Folgerung aus den verfassungsrechtlichen Bestimmungen beschlossen. Alle Waldbesitzer sind laut dieses Grundsatzes verpflichtet, die Wälder nachhaltig, fachgemäß und plangemäß im Interesse der Gesellschaft nach den forstlichen Prinzipien und nach den Prinzipien der Landschaftspflege zu bewirtschaften und zu schützen. Das Mittel zur Erreichung dieses Zieles ist vor allem die Forsteinrichtung.<sup>459</sup> Die Forsteinrichtung soll laut der Strategie und der Konzeption... des Gesetzgebers ein Garant der ausgewogenen, multifunktionalen und ökologischen Waldbewirtschaftung mit dem Akzent auf den Sozialfunktionen des Waldes und der Verbindung zur Umwelt sein. Diese Aufgabe soll eine besondere Institution

<sup>459</sup> Zásada 4 Zásad štátnej lesníckej politiky na Slovensku v prílohe 1 k Uzneseniu vlády SR è. 9/1993, (Grundsatz 4 der staatlichen Grundsätze der Forstpolitik der Slowakischen Republik in der Anlage 1 zur Regierungserklärung 9/1993)

gewährleisten, die von kurzfristigen am Gewinn orientierten Interessen unabhängig ist. Daher ist die Ausarbeitung von Forsteinrichtungswerken durch die Forsteinrichtungsanstalt für jeden Waldbesitzer vom Staat nicht nur garantiert, sondern auch Pflicht<sup>460</sup>. Die Forsteinrichtungsanstalt Zvolen wurde beauftragt, das Forstliche Informationszentrum sowie das Monitoringssystem des Gesundheitszustandes der Wälder aufzubauen und die Aufgaben der Kartierung und der Fotogrammetrie zu übernehmen. Diese Aufgabe wird im Interesse der zentralen Gewinnung der Daten über den Stand und die Entwicklung der Wälder sowie der Koordination bei der Ausarbeitung von Forsteinrichtungswerken und der Erstellung einer Datenbank von der Forsteinrichtungsanstalt übernommen. Diese zentrale Stellung ist wichtig für die Vorbereitung und Realisierung der Strategie und Konzeption der Entwicklung in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik. Die finanziellen Anforderungen für diese Aufgaben werden direkt aus dem Staatsbudget gewährleistet.<sup>461</sup>

Das Ziel der finanziellen Förderung beinhaltet die betriebsbezogene forstliche Planung (Waldwirtschaftspläne für kleine Waldbesitzer) und die gesamtstaatliche forstliche Datenerfassung und Planung. Die Legitimation einer solchen Handlungsweise ist aus marktwirtschaftlicher Sicht sehr umstritten.<sup>462</sup> Die gesetzliche Pflicht zur forstlichen Planung wird mit der finanziellen Förderung für die kleinen privaten Waldeigentümer, die sich die Erstellung eines Forstplanes alle 10 Jahre nicht leisten können, unterstützt. Das Koordinationssystem und das Kontrollsystem weisen typische Eigenschaften des zentralgeleiteten Wirtschaftssystems auf. Diese Förderungsmaßnahme verletzt die wirtschaftliche Freiheit der privaten Waldeigentümer. Sie stellt einen Zwang dar, die betrieblichen Informationen der Forstbehörde zu offenbaren. Weiter muß eine Verletzung der Motivation festgestellt werden, da das Wirtschaften nicht der eigenen Verantwortung des Waldbesitzers überlassen, sondern von der staatlichen Anstalt langfristig vorgeschrieben wird.

Dies weist auf eine Subvention zur Bereitstellung des meritorischen Gutes „Forsteinrichtungsplan“ hin. Das Angebot von Forsteinrichtungsplänen für die nichtstaatlichen Waldeigentümer ist angesichts der Unterstützung der fachgemäßen Waldbewirtschaftung nicht grundsätzlich abzulehnen. Mit dem Konzept der meritorischen Güter ist es ökonomisch begründbar. Die Entscheidung über die Inanspruchnahme der Dienstleistung müßte allerdings auf der Basis der Freiwilligkeit erfolgen. Eine unterstützende Maßnahme würde auch den Wettbewerb im Forstplanungssektor fördern. Die Effizienzsicherung durch den Wettbewerb wäre eine zusätzliche ökonomische Legitimierung der Planung. Auch wenn der Subventionsempfänger die forstlichen Wirtschaftseinheiten sind, kommt die derzeitige Subvention der Forsteinrichtungsanstalt zugute und wirkt damit als Erhaltungssubvention. Darüber hinaus bremst sie die Einführung des Marktes im forstlichen Planungssektor. Aufbauend auf den Forsteinrichtungsplänen wird auch die gesamtstaatliche Datenerfassung und die Erstellung von gesamtstaatlichen Forstinventuren finanziell gefördert. Nur bei klarer Aufgabenbeschränkung auf die überbetriebliche Ebene, die derzeit fehlt, kann diese staatliche Datenerfassung die Marktwirtschaft fördern und sich klar von alten planwirtschaftlichen Ansätzen unterscheiden.

<sup>460</sup> Vgl. das Kapitel über die Forstplanung C.3.1

<sup>461</sup> BELÁËEK, 1993b, S.19-20, Diese Ausführungen in der „Strategie und Konzeption...“ fanden Geltung in der Gesetzgebung.

<sup>462</sup> Auch in der „Strategie und Konzeption...“ vorgesehen. Vgl. BELÁËEK, 1993b, S.15

## 1.5 Waldforschung für die Forstbehörde zur Stärkung der Nutz- und Sozialfunktionen des Waldes und zur Begleitforschung von Umsetzungsprojekten

Das grundsätzliche Ziel der multifunktionalen Forstwirtschaft ist ohne die forstliche Forschung nicht möglich.<sup>463</sup> Das Forschungszentrum ist laut der „Strategie und Konzeption...“ die forstliche Forschungsanstalt Zvolen. Der Staat hat die Voraussetzungen für die Finanzierung der Forschungsprojekte geschaffen, da die Forschungsprojekte im Interesse der staatlichen Forstpolitik sind und überwiegend einen nichtkommerziellen Charakter haben.<sup>464</sup> Die Finanzierung der Forschungsanstalt erfolgt überwiegend direkt aus dem Staatshaushalt.

Der Fonds zur Förderung des Waldes bietet eine zusätzliche Möglichkeit für die Finanzierung bei der Begleitforschung von Umsetzungsprojekten. Dazu ist eine Empfehlung des wissenschaftlichen Projektbearbeiters als Empfangsaufgabe notwendig. Finanzielle Förderung der wissenschaftlichen Tätigkeit ist ein Subventionsbereich, gegen die Allokationskonzepte meistens keine Einwände geltend machen. Die Forschung besitzt die Eigenschaften des kollektiven Gutes. Da es aufgrund des Trittbrettfahrerverhaltens nur sehr selten zur Finanzierung von Forschung kommt, ist hier ein Bereich zur staatlichen Förderung von Innovationsprozessen. Die Forschungsergebnisse sind oft mit positiven externen Effekten für alle konkurrierenden Marktteilnehmer verbunden, daher kommt es zum Null-Summen-Spiel. Die dynamischen Eigenschaften des Monopols weisen darauf hin, daß marktbeherrschende Unternehmen mehr für die Forschung ausgeben. Dies führt zur Festigung dieser ordnungspolitisch unerwünschten Übermachtssposition. Hier ist eine Forschungsförderung nicht empfehlenswert. Die Forschungsförderung kann andererseits auch zur Überwindung von Markteintrittsbarrieren eingesetzt werden und dadurch den Aufbau der Marktwirtschaft stützen.

Im Falle der ökologischen oder nichtkommerziellen Forschung besteht kein Finanzierungsanreiz für Private. In diesem Fall ist das Konzept der meritorischen und kollektiver Güter anzuwenden. Die ökonomische Legitimität für diese staatliche Finanzierung ist somit vorhanden. Da aber die Forschungsanstalt aus dem Staatsbudget finanziert wird und die Zuschüsse aus dem Fonds zur Förderung des Waldes zur Erhaltung der Arbeitsplätze dienen, liegt diese Subventionierung auch nahe einer Art der Erhaltungssubvention.

## 1.6 Forstliche Zusammenschlüsse

„Die Strategie und Konzeption...“ beinhaltet die finanzielle Förderung der forstlichen Zusammenschlüsse, da der Reprivatisierungsprozeß das Prinzip der kontinuierlichen Waldbewirtschaftung gewährleisten soll.<sup>465</sup> Daher wurde das Förderungsziel mit der Verwendungsaufgabe der Einstellung des sogenannten „Fachforstwirtes“ verbunden. Es können die Personalkosten des Fachforstwirtes in der Höhe von 50% vergütet werden. Hier ist eine Einmischung des Staates in den Wirtschaftsprozess gegeben. Das Ziel ist ordnungspolitisch unzulässig, da das die marktwirtschaftliche Entscheidungs- und Motivationsstruktur behindert.

<sup>463</sup> Zásada 7 Zásad štátnej lesníckej politiky na Slovensku v prílohe 1 k Uzneseniu vlády è. 9/1993, (Grundsatz 7 der staatlichen Grundsätze der Forstpolitik der Slowakischen Republik in der Anlage 1 zur Regierungserklärung 9/1993)

<sup>464</sup> BELÁĚEK, 1993b, S. 20

<sup>465</sup> BELÁĚEK, 1993b, S. 15-16

Im neuen Entwurf des Gesetzes über die finanzielle Förderung in der Forstwirtschaft erscheint die Subventionierung der Verwaltungskosten der forstlichen Zusammenschlüsse. Der Zusammenschluß muß mindestens aus fünf Mitgliedern bestehen.<sup>466</sup> Die Subventionierung der Bildung von forstlichen Zusammenschlüsse bedeutet eine Stärkung der privaten Waldwirtschaft und indirekt eine Bekämpfung der wirtschaftlichen Übermachtpositionen der staatlichen Forstbetriebe. Es wird eine marktwirtschaftlich günstigere Marktstruktur geschaffen. Langfristig könnte diese finanzielle Förderung allerdings zur Erhaltungssubvention werden, da sie der Erhaltung des Kleinprivateigentums als politischer Zielsetzung dient.

### 1.7 Verwaltung der noch nicht reprivatisierten Wälder (Kostenvergütung)

Die Kostenvergütung für diejenigen Waldeigentümer, die die noch nicht reprivatisierten Wälder verwalten, betrifft vor allem die staatlichen Forstbetriebe. Die Vergabe der Mittel wird mit der Empfangsaufgabe eines erwirtschafteten Verlustes in diesen verwalteten Wäldern verbunden. Die staatlichen Forstbetriebe nehmen auch die Reprivatisierungsaufgabe wahr. Sie argumentieren, daß die Kosten des Reprivatisierungsprozesses und die Verwaltung der nicht reprivatisierten und ertragsschwachen Wälder eine der Ursachen der schlechten betriebswirtschaftlichen Situation in forstlichen Staatsbetrieben darstellt. Inwieweit diese Kosten wirklich und in welchem Umfang auftreten, ist fraglich, weil sich die forstlichen Maßnahmen in diesen Wäldern nur auf das Notwendigste begrenzen. Die bremsende Wirkung auf den Reprivatisierungsprozeß wäre zwar möglich, sie war aber in der Praxis nicht bestimmend, da der politische Druck sehr hoch war. Aus der Sicht der anderen marktwirtschaftlichen Teilsysteme ist diese Förderung als neutral zu beurteilen. Es handelt sich um die Finanzierung der Bereitstellung des meritorischen und öffentlichen Gutes „Reprivatisierung“.

### 1.8 Die Tätigkeit der von der Forstbehörde eingesetzten "Fachforstwirte" (Kostenvergütung)

Der Grundsatz 8 der staatlichen Forstpolitik schafft die Voraussetzung einer Aufsicht über die Wälder ohne Berücksichtigung der Eigentumsverhältnisse. Diese Aufgabe übernahm die neu konstruierte Forstbehörde. Diese wurde später durch den „Fachforstwirt“ ergänzt.<sup>467</sup>

Die Tätigkeit des Fachforstwirtes stellt eine starke Einmischung der Forstbehörde in die Wirtschaftsprozesse und somit eine Beeinträchtigung des Entscheidungssystems und des Kontrollsystems einer Marktwirtschaft dar. Ebenso muß eine Beeinträchtigung des Motivationssystems festgestellt werden. Das Handlungsergebnis wird nicht ausschließlich von dem Träger des Eigentums verursacht, sondern wird maßgeblich von dem staatlich eingesetzten Fachforstwirt beeinflusst. Dies beeinträchtigt die marktwirtschaftliche Leistungsmotivation. Da die Subvention nur denjenigen Waldeigentümern gewährt wird, die sich den Fachforstwirt aus eigener Wirtschaftskraft nicht leisten können, muß auch eine negative Beeinträchtigung des marktwirtschaftlichen Sanktionssystems festgestellt werden. Eine finanzielle Förderung dieser Maßnahme ist somit nach ökonomischen Konzepten nicht begründbar. Diese Subvention dient allerdings auch der Erhaltung von Arbeitsplätzen und weist dadurch meritorische Eigenschaften auf.

---

<sup>466</sup> Vgl. TUTKA u. a., 1998, S. 23

<sup>467</sup> Vgl. das Kapitel über die Verwaltungsformen C.3.5

## 1.9 Behebung der negativen Einflüsse von Waldkalamitäten

Dieses Förderungsziel „Behebung der negativen Einflüsse von Waldkalamitäten“ wurde als Fortsetzung des zentralverwaltungswirtschaftlichen Kalamitätsfonds betrachtet. Der Kalamitätsfonds funktionierte nach dem Prinzip einer Versicherung. Es wurden die Beiträge vereinbart und im Falle der Kalamität wurden die Mehrkosten und Mindererträge erstattet. Der Erlaß über die Bedingungen der Gewährung der Finanzmittel aus dem Staatsfonds zur Förderung des Waldes ermöglichte dieses quasi Versicherungssystem fortzuführen, da die private Versicherung in diesem Bereich fehlt. Die Gewährung der Finanzmittel wurde auf Kalamitäten beschränkt, die durch abiotische Schadfaktoren verursacht werden und die in den Beständen zwischen 11-50 Jahren auftreten. Die Erstattung der Finanzmittel wird auf die Finanzierung von Maßnahmen gegen die Kalamitätsfolgen nach dem Abzug der Einnahmen aus Holzverkauf begrenzt.

Ordnungspolitisch handelt sich um ein konformes Instrument, das eine Beteiligung der Subventionsnehmer erfordert. Das Entscheidungssystem wurde durch das Förderungsziel nicht tangiert. Kontroll-, Sanktions- und Informationssystem können durch diese finanzielle Förderung positiv beeinflusst werden, da sie dem Markt eine gewisse Stabilität verleiht. Es geht um eine zulässige Subventionierung im Falle des distributiven Koordinationsmangels mit stabilitätsfördernden Auswirkungen. Diese Möglichkeit wurde jedoch von den Forstbetrieben nicht genutzt und in der Novelle des Erlasses im Jahre 1994 wurde die Förderung sogar wegen des mangelnden Interesses abgeschafft. In diesem Bereich stehen auch keine privaten Versicherungsprodukte zur Verfügung.

## 1.10 Zusammenfassende Beurteilung der Förderungsziele des Fonds zur Förderung des Waldes

Zusammenfassend muß festgehalten werden, daß die Förderziele (siehe Übersicht 12): waldbauliche Maßnahmen inklusive des Forstschutzes, forstliche Datenerfassung und Planung sowie die Tätigkeit der von der Forstbehörde eingesetzten „Fachforstwirte“ (Kostenvergütung) ein Risiko für den Übergang zur Marktwirtschaft darstellen. Erstens beeinträchtigen sie das Entscheidungssystem der Marktwirtschaft dadurch, daß sie die gesetzlichen und planerischen Zwänge und die Verwaltungseingriffe in das private Wirtschaften unterstützen. Zweitens können sie das Motivationssystem dadurch ungünstig beeinflussen, daß sie im Falle der Förderung der waldbaulichen Maßnahmen eine gewinnorientierte Wirtschaftsweise wegen der Empfangsaufgabe des erwirtschafteten Verlustes bremsen. Die forstliche Datenerfassung und Planung und die Tätigkeit der „Fachforstwirte“ weisen typische Merkmale des zentral geleiteten Wirtschaftssystems auf. Drittens ist eine Behinderung des marktwirtschaftlichen Kontrollsystems zu befürchten, da es bei der finanziellen Förderung der waldbaulichen Maßnahmen zur Unterstützung einer ungünstigen Wirtschaftsstruktur kommen kann. Viertens setzt die Deckung der Verluste bei der Subventionierung der waldbaulichen Maßnahmen und der Kosten für den Fachforstwirt auch das marktwirtschaftliche Sanktionssystem außer Kraft.

Das Förderziel der langfristigen Entwicklung in der Forstwirtschaft stellt auf der einen Seite eine wachstums- und wirtschaftsorientierte Subvention dar, die im privaten Sektor das Interesse am Waldeigentum wiedererwecken und somit das marktwirtschaftliche Motivationssystem unterstützen könnte. Auf der anderen Seite ist diese Förderung bei einigen



Unterzielen mit Planungszwängen verbunden. Dies kann beeinträchtigend auf das Entscheidungssystem wirken. Dazu kommt das Risiko der Unterstützung marktwirtschaftlich ungünstiger Marktstrukturen, da in Abhängigkeit vom Fördervolumen das Kontroll- und Sanktionssystem außer Kraft gesetzt wird.

Beim Förderziel forstlicher Zusammenschlüsse wäre eine positive Beeinflussung des marktwirtschaftlichen Kontrollsystems festzustellen. Jedoch muß hier angefügt werden, daß mit der Verwendungsaufgabe, die nur die Vergütung von Fachforstwirt-Kosten vorsieht, das marktwirtschaftliche Motivations- und Entscheidungssystem negativ beeinflußt wird. Langfristig werden auch die Kontroll- und Sanktionsfunktion des Marktes beeinträchtigt.

Im Falle der Subventionierung der Verwaltung von nicht reprivatisierten Wäldern (Kostenvergütung) besteht das Risiko der unzulässigen Unterstützung der dominanten Position der Staatsforste. Die Wirkung ist von dem Fördervolumen und von der Trennung der Kosten in der Buchhaltung abhängig. Die anderen Subsysteme des marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems bleiben unberührt.

Die Subventionierung der sozialen Funktionen des Waldes und der Waldforschung entspricht am ehesten den ökonomisch zulässigen Einsatzfeldern im Falle des Marktversagens. Bei der Vergabe der Fördermittel für diese Zwecke liegt keine wesentliche Beeinträchtigung der Marktwirtschaft vor. Allerdings könnte die Überdosierung der Fördermittel auch im Falle der finanziellen Förderung von Sozialfunktionen des Waldes eine unerwünschte Beeinträchtigung des marktwirtschaftlichen Kontroll- und Sanktionsmechanismus hervorrufen.

Eine zulässige Subventionierung stellt die Behebung der negativen Einflüsse von Waldkalamitäten dar. Sie ist fakultativ und erfordert die Eigenbeteiligung der Forstbetriebe. Man kann auch positiven Einfluß auf die Marktstabilität feststellen.

Bei jedem Ziel wurde überprüft, welche Konzepte des Marktversagens und des korrekturbedürftigen Koordinationsmangels für die positive oder negative Beurteilung des Subventionseinsatzes sprechen würden (siehe Übersicht 13). Der Befund ist, daß die ökonomischen Konzepte in den Rechtsnormen nicht vorkommen und dementsprechend die Beurteilung und Vergabe der Fördermittel nach den ökonomisch zulässigen oder unzulässigen Einsatzfelder nicht durchgeführt wird. Eine Ausnahme stellt teilweise die finanzielle Förderung von sozialen Funktionen des Waldes und der Waldforschung dar, da diese Ziele den ökonomischen Beurteilungskonzepten entsprechen und eine Einzelprüfung daher nicht erforderlich ist. Bei der Vergabe der Fördermittel wird auch nicht überprüft, ob alternative Finanzierungshilfen mit einer geringeren Eingriffsintensität in das Wirtschaftssystem eingesetzt werden können. Dies wäre bei den Förderungszielen der langfristigen Entwicklung in der Forstwirtschaft möglich.

Nr.	Förderungsziel	Übergang zur Marktwirtschaft				
		Entscheidungssystem	Motivations-system	Kontrollsystem	Informationssystem	Sanktionssystem
1.1	Waldbauliche Maßnahmen inklusive des Forstschutzes	!0	!	!	0	!
1.2	Langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft	!0	Δ	!	0	0!
1.3	Soziale Funktionen des Waldes	0!	0!	0	0	0!
1.4	Forstliche Datenerfassung und Planung	!	!	!	0	0
1.5	Die Waldforschung für die Forstbehörde zur Stärkung der Nutz- und Sozialfunktionen zur Begleitforschung von Umsetzungsprojekten	0	0	0!	0	0
1.6	Forstliche Zusammenschlüsse	!	!	Δ!	0	0!
1.7	Die Verwaltung von nicht reprivatisierten Wäldern (Kostenvergütung)	0	0	!	0	0
1.8	Die Tätigkeit der von der Forstbehörde eingesetzten "Fachforstwirte" (Kostenvergütung)	!	!	!	0	!
1.9	Behebung der negativen Einflüsse von Waldkalamitäten	0	0	Δ	Δ	Δ

- ! - Risiko für den Übergang zur Marktwirtschaft  
 0 - Neutral für den Übergang zur Marktwirtschaft  
 Δ - Positiv für den Übergang zur Marktwirtschaft

**Übersicht 12: Risiken der Förderungsziele des Fonds zur Förderung des Waldes für den Übergang zur Marktwirtschaft**

Nr.	Förderungsziel	Marktversagen oder korrekturbedürftiger Koordinationsmangel als Anlaß zur Subventionierung					
		Externe Effekte	Kollektive Güter mit externen Effekten	Meritische Güter	Marktstruktur	Anpassungssubventionen versus Erhaltungssubventionen	Wachstumsorientierte versus erhaltungsorientierte Strategie
1.1	Waldbauliche Maßnahmen inklusive des Forstschutzes	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
1.2	Langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
1.3	Soziale Funktionen des Waldes	+/-	+/-	+/-	-	+/-	-
1.4	Forstliche Datenerfassung und Planung	-	-	+/-	-	+/-	-
1.5	Die Waldforschung für die Forstbehörde zur Stärkung der Nutz- und Sozialfunktionen zur Begleitforschung von Umsetzungsprojekten	-	+/-	+/-	+/-	+/-	-
1.6	Forstliche Zusammenschlüsse	-	-	+/-	+/-	+/-	+/-
1.7	Die Verwaltung von nicht reprivatisierten Wäldern (Kostenvergütung)	-	-	+/-	-	-	-
1.8	Die Tätigkeit der von der Forstbehörde eingesetzten "Fachforstwirte" (Kostenvergütung)	-	-	+/-	-	+/-	+/-
1.9	Behebung der negativen Einflüsse von Waldkalamitäten	-	-	-	-	+/-	-

+/- Art des Marktversagens oder korrekturbedürftigen Koordinationsmangels liegt teilweise vor, teilweise nicht  
 - Art des Marktversagens oder korrekturbedürftigen Koordinationsmangels liegt niemals vor

**Übersicht 13: Marktwirtschaftliche Beurteilung der Förderungsziele des Fonds zur Förderung des Waldes**

## 2 Staatsfonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie

Der Staatsfonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie<sup>468</sup> leistete vier Formen von Finanzierungshilfen:

- a) Gewährung von Krediten zu günstigen Bedingungen,
- b) Übernahme einer Bürgschaft für eine Fremdfinanzierung auf dem Kreditmarkt,
- c) im Jahre 1995 erweitert um die Kombination der Gewährung von Krediten und der Übernahme einer Bürgschaft und
- d) Gewährung von Krediten für den Ankauf von Boden, der für die Verwirklichung eines Unternehmensprojektes notwendig ist<sup>469</sup>.

Die eingereichten Gesuche von Forstbetrieben wurden als Unternehmensprojekte durch die Forstsektion, die Servicebank und den Rat des Fonds überprüft. Die Höhe des gewährten Kredites konnte bis zu 70% des Anschaffungspreises ohne Mehrwertsteuer sein. Bei der Rückzahlungspflicht bis 4 Jahre beträgt der Zinssatz 4%. Bei längeren Rückzahlungsfristen wurden die Zinssätze individuell nach der Bonität des Klienten festgelegt. Die Fälligkeit der gewährten Kredite lag zwischen 4 und 7 Jahren.<sup>470</sup>

In den Jahren 1997 und 1998 wurde das Programm für die Finanzierungshilfen novelliert. Zur Zeit können folgende Finanzierungshilfen getätigt werden:

- a) Gewährung von Krediten zur Förderung von Prioritätsprogrammen und zum Bodenkauf mit einem Zinssatz von 3-5% p. a. und einer Rückzahlungsfrist von 5-10 Jahre,
- b) Übernahme einer Bürgschaft unter folgenden Bedingungen
  - bei einer Rückzahlungsfrist bis 2 Jahre bis zu 50% des gewährten Kredites,
  - bei einer Rückzahlungsfrist bis 5 Jahre bis zu 60% des gewährten Kredites,
  - bei einer Rückzahlungsfrist über 5 Jahre bis zu 70% des gewährten Kredites.
- c) Schuldendiensthilfen in Form der Zinssubvention bis zur Höhe des Diskontzinssatzes der Zentralbank aber nicht niedriger als 5% p. a. oder Vergütung von höchstens 40% der Tilgungsrate bei der Leasingfinanzierung,
- d) Kombination der Kreditgewährung und der Bürgschaft oder der Bürgschaft und der Zinssubvention.<sup>471</sup>

<sup>468</sup> Zákon è. 40/1994 Zb. o štátnom podpornom fonde pôdohospodárstva a potravinárstva (Gesetz 40/1994 über den Staatsförderungsfonds in der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie)

<sup>469</sup> Èl. 2 ods. 3 Smernice MP SR è. 6545/1994-320 o poskytovaní a použití prostriedkov Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Art. 2 Abs. 3 der Richtlinien des Ministeriums für Bodenwirtschaft der Slowakischen Republik 6545/1994-320 über die Vergabe und die Benutzung der Finanzmittel aus dem Staatsförderungsfonds in der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie), Èl. 2 ods. 3 Smernice MP SR è. 1481/1995-321 o spôsobe predkladania žiadostí, ich posudzovaní, poskytovaní a použití prostriedkov Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Art. 3 Abs. 2 der Richtlinien des Ministeriums für Bodenwirtschaft der SR 1481/1995-321 über das Verfahren bei der Einreichung der Gesuche, die Beurteilung der Anträge, die Vergabe und die Benutzung der Finanzmittel aus dem Staatsfonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie) †<sup>3</sup> Cl. 1 Ods. 1 Smernice MP SR è. 5/1994-320 o<sup>3</sup> Cl. 1 Ods. 1 Smernice MP SR è. 5/1994-320 o poskytovaní a použití prostriedkov Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Art. 5 Abs. 1 der Richtlinien des Ministeriums für Bodenwirtschaft der Slowakischen Republik 6545/1994-320 über die Vergabe und die Benutzung der Finanzmittel aus dem Staatsförderungsfonds in der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie)

<sup>471</sup> Èl. 2 ods. 3 Smernice MP SR è. 3/1997 o poskytovaní a použití prostriedkov Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Art. 2 Abs. 3 der Richtlinien des Ministeriums für Bodenwirtschaft der Slowakischen Republik 3/1997 über die Vergabe und die Benutzung der Finanzmittel aus dem Staatsförderungsfonds in der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie), Èl. 2 ods. 3 MP SR è. 6/1998 o poskytovaní a použití prostriedkov Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Art. 2 Abs. 3 der Richtlinien des Ministeriums für Bodenwirtschaft der Slowakischen Republik 6/1998 über die Vergabe und die Benutzung der Finanzmittel aus dem Staatsförderungsfonds in der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie)

Die Prioritätsprogramme für die Kreditgewährung beinhalten nur Förderungsziele für die Landwirtschaft. Daher kommen in der Forstwirtschaft nur die Finanzierungshilfen b) bis d) in Betracht.<sup>472</sup> In der Zeitspanne 1990-1998 betrug die Höhe von Kreditzinsen auf dem Markt 15 - 25% p. a. Der Staat besitzt immer noch die wichtigsten Banken. Die Zentralbank strebt durch die Festsetzung der Minimalreserven und des Diskontsatzes eine niedrige Inflation an. Auf dem Kreditmarkt findet ein crowding-out Effekt statt, d.h. der Staat verbraucht selbst einen großen Anteil der vom Banksektor angebotenen Kredite und somit bremst er private Investitionstätigkeit. Die Mehrzahl der Kredite wurde bislang zur Finanzierung der staatlichen Investitionen in die Infrastruktur (z. B. Autobahnen) und des defizitären Staatshaushaltes eingesetzt. Weiter spielten die Kredite auch im privaten, insbesondere industriellen Sektor für die Finanzierung der Privatisierungsankäufe eine wichtige Rolle. Auf diese Weise wird jährlich die Hälfte bis zwei Drittel der Kredite verzehrt. Darüber hinaus sind die Banken mit schlechten Krediten belastet. Der Anteil der schlechten, sogenannten klassifizierten Kredite beträgt ca. 30%, was die höchste Quote in den Visegradstaaten ist.<sup>473</sup> Unter diesen Umständen bleibt nur wenig Kapital für die Kredite für die weniger rentablen Branchen. Dieses ungünstige Investitionsklima bremst die Investitionstätigkeit in der Bodenwirtschaft. Unter diesen Umständen zeigen staatliche Bürgschaften und Zinssubventionen keine Wirkung. Hier können nur direkte staatliche Kredite das nötige Kapital bereitstellen.

Der Empfänger eines öffentlichen Kredites haftet gegenüber dem Gläubiger mit seinem Vermögen oder Vermögen Dritter. Der Kreditgeber sichert mit dieser Bürgschaft sein Kreditausfallrisiko ab. Bei Finanzvermögen akzeptiert der Staatsfonds zur Förderung der Bodenwirtschaft bis zu 100% des Kapitalvermögenswertes, bei Mobilien bis zu 60% des von dem Gutachter<sup>474</sup> ermittelten Wertes. Die Immobilien werden vom Fonds bei Gebäuden bis zu 60%, bei Bau- und Gartengrundstücken bis zu 30%, bei landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Grundstücken bis zu 10% des administrativ bestimmten Wertes akzeptiert. Alle diese Mobilien und Immobilien müssen versichert werden.<sup>475</sup>

Die Wirkungen der Investitionsförderung sind in der derzeitigen Form eines öffentlichen Kredites in der Forstwirtschaft gering, da die Empfangsaufgaben ihre Anwendung sehr begrenzen. Es besteht auch die Möglichkeit, mit Waldvermögen zu bürgen. Bei der Bewertung des Forstbestandes ist zwingend nach dem Erlaß des Finanzministeriums 465/1991<sup>476</sup> vorzugehen. Der ermittelte Wert überschreitet in einigen Fällen den Marktpreis

<sup>472</sup> Metodický pokyn è. 1 k Smerniciam MP SR è. 3/1997 o poskytovaní a použití prostriedkov Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Methodische Anweisung zu den Richtlinien des Ministeriums für Bodenwirtschaft der Slowakischen Republik 3/1997 über die Vergabe und die Benutzung der Finanzmittel aus dem Staatsförderungsfonds in der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie)

<sup>473</sup> Vgl. SOBEK, O.: Vybrané problémy rozvoja bankového sektora v transformujúcich sa ekonomikách, (Ausgewählte Probleme des Banksektors in Transformationsländern), NBS, Bratislava 1999, S. 5

<sup>474</sup> Zákon è. 36/1967 Zb. o znalcoch a tlmočníkoch (Gesetz 36/1967 über die Gutachter und Dolmetscher), Vyhláška 37/1967 k vykonávaniu zákona 36/1967 Zb., (Erlaß 37/1967 zur Ausübung des Gesetzes 36/1967), Die Bewertungsgutachten werden von den Gutachtern nach dem Erlaß des Finanzministeriums vorgenommen: Vyhláška MF SR è. 465/1991 Zb. o cenách stavieb, pozemkov, trvalých porastov, náhradách za zriadenie práv osobného užívania pozemkov a náhradách za dočasné užívanie pozemkov (Erlaß des Finanzministeriums Slowakischer Republik 465/1991 über die Preise von Gebäuden, Grundstücken und Dauerbeständen, über die Abgeltungen für die Herstellung des Rechtes zur Nutzung von Grundstücken und über die Abgeltung für befristete Nutzung von Grundstücken)

<sup>475</sup> Vgl. WOLF, I., PIOVARÈI, ¼: Štátny podporný fond pôdohospodárstva a potravinárstva, jeho súčasnosť a perspektívy, (Der Staatsfonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie in der Gegenwart und seine Perspektiven), In: Financovanie v lesníctve, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 171

<sup>476</sup> Vyhláška MF SR è. 465/1991 Zb. o cenách stavieb, pozemkov, trvalých porastov, náhradách za zriadenie práv osobného užívania pozemkov a náhradách za dočasné užívanie pozemkov (Erlaß des Finanzministeriums Slowakischer Republik 465/1991 über die Preise von Gebäuden, Grundstücken und Dauerbeständen, über die Abgeltungen für die Herstellung des Rechtes zur Nutzung von Grundstücken und über die Abgeltung für befristete Nutzung von Grundstücken)

für Holz.<sup>477</sup> Darüber hinaus müssen auch die Forstbestände versichert werden. Slowakische Versicherungsanstalten bieten keine solche Produkte oder nur zu ungünstigen Preisen an.<sup>478</sup> Daher ist die Möglichkeit mit Waldvermögen zu bürgen sehr begrenzt. Angesichts der oben beschriebenen Bedingungen ist das Förderprogramm günstig für den Staatswald. Wegen der noch nicht beendeten Reprivatisierung von Gebäuden und Waldwegen sowie der oben ausgeführten Mängel bei der Bürgschaft mit Waldgrundstücken und -beständen sind die forstlichen Staatsbetriebe besser gestellt, da sie mit bürgschaftsfähigem Vermögen ausgestattet sind. Die Waldbesitzerverbände wiesen zwar bei einem Treffen im Jahre 1998 mit dem Minister für Bodenkultur auf dieses Problem hin und der Minister schlug vor, daß die nichtstaatlichen Waldeigentümer bei der Vergabe der Finanzmittel aus dem Staatsförderungsfonds für Bodenkultur und Nahrungsmittelindustrie vorgezogen werden sollen.<sup>479</sup> Diese Maßnahme setzt jedoch eine Beschleunigung des Reprivatisierungsprozesses im Bank- und Forstsektor sowie eine Novellierung der Vorschriften im Bereich der Förderungsgesetzgebung, sowie des Versicherungswesens voraus.

Das Gesetz definiert folgende Hauptförderziele:

- 1) Die Förderung der Transformation, der Restrukturierung und der Privatisierung in Bodenkultur und Nahrungsmittelindustrie,
- 2) Die Förderung der Dynamisierung des Kapitalvermögensaufbaus, des Wachstums der Arbeitsproduktivität, der Erhöhung der Kapitaleffektivität in Bodenkultur und Nahrungsmittelindustrie,
- 3) Die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der Produktion und der Exportfähigkeit in Bodenkultur und Nahrungsmittelindustrie,
- 4) Die Förderung der regionalen Entwicklungsprogramme in Bodenkultur und Nahrungsmittelindustrie.<sup>480</sup>

Das Ziel 3) ist hauptsächlich für die Landwirtschaft gedacht. Bei der Ausfuhr des Holzes wird eine andere wirtschaftspolitische Strategie verfolgt, die im Interesse der Holzindustrie und der Arbeitsmarktpolitik mittels der Exportlizenzen den Holzexport eingrenzt, um der Holzindustrie in der Übergangsphase zu helfen und Arbeitsplätze in diesem Sektor zu erhalten.<sup>481</sup>

Darüber hinaus muß die Gewährung der Finanzierungshilfen im Forstsektor den Programmen und Zielen der staatlichen Forstpolitik entsprechen.<sup>482</sup> Daher wurde im Jahre 1994 das Programm des Fonds für eine Entwicklung der naturnahen Forstwirtschaft und Reproduktion des Waldes entwickelt, das jährlich novelliert wurde. Dieses Programm beinhaltet weiter zu beurteilende Förderungsziele:<sup>483</sup>

<sup>477</sup> Darauf weist z. B. HOLÉCY hin. HOLÉCY, J.: Využitie ekonomicko - matematických metód v oceďovaní lesov, (Anwendung der ökonomisch - mathematischen Methoden in der Waldbewertung), Vedecké štúdie, Bd. 3, Technická Univerzita, Zvolen 1998, S. 6

<sup>478</sup> Vgl. WOLF, PIOVARÈI, 1996, S. 172, oder LACKO, M. u. a.: Poisťovanie lesov proti škodám v zahraničí a možnosti jeho uplatnenia na Slovensku, (Waldversicherung im Ausland und die Möglichkeiten ihrer Anwendung in der Slowakei) RU 13/1997, Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1997, S. 13-17

<sup>479</sup> Vgl. FISCHER, M.: Široký okruh problémov alebo živá diskusia predstaviteľov neštátnych lesov so sekciou lesníckou MP SR a ministrom P. Bacom, in: Les 8/1998 (Der umfassende Bereich der Probleme oder lebendige Diskussion der Vertreter von nichtstaatlichen Wäldern mit der Forstsektion des Ministeriums für Bodenkultur SR und dem Minister P. Baco)

<sup>480</sup> § 3 Zákona č. 40/1994 Zb. o štátnom podpornom fonde pôdohospodárstva a potravinárstva (§ 3 des Gesetzes 40/1994 über den Staatsförderungsfonds in der Bodenkultur und der Nahrungsmittelindustrie)

<sup>481</sup> Vgl. Kapitel C.3.3

<sup>482</sup> Èl. 2 ods. 2 Smernice MP SR č. 6545/1994-320 o poskytovaní a použití prostriedkov Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Art. 2 Abs. 2 der Richtlinien des Ministeriums für Bodenkultur der Slowakischen Republik 6545/1994-320 über Vergabe und Benutzung der Finanzmittel aus dem Staatsförderungsfonds in der Bodenkultur und der Nahrungsmittelindustrie)

<sup>483</sup> Príloha Smernice MP SR č. 6545/1994-320 o poskytovaní a použití prostriedkov Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Anlage zu den Richtlinien des Ministeriums für Bodenkultur der Slowakischen

- a) Die Anschaffung von Maschinen und technologischen Geräten für die Waldbau- und Holzerntemaßnahmen, die sich aus ökologischer Hinsicht als vorteilhaft erweisen, inklusive der Lager für Kraft- und Hilfsstoffe, sowie Kläranlagen.
- b) Die Anschaffung von Maschinen für den Holztransport.
- c) Die Pflege und der Bau von Waldwegen, insbesondere bei der Erschließung der Waldbestände (weggefallen im Jahre 1997).
- d) Die Pflege und der Bau von technischen Einrichtungen zur Melioration der Waldstandorte sowie der Wildbachverbauungen (weggefallen im Jahre 1997).
- e) Die Pflege und die Modernisierung der Lagerwirtschaft - Gebäude bei den Holz-, Expeditions- und Sortierungslager (hinzugefügt im Jahre 1995).
- f) Die Programme für genetische Zentren und den Schutz des Genfonds (erweitert im Jahre 1995) sowie die Einrichtung der Lagerwirtschaft für Waldsamen (weggefallen im Jahre 1997).
- g) Die Investitionsmaßnahmen gegen Waldbrände (weggefallen im Jahre 1997).
- h) Die Reparatur von Forsthäusern außerhalb von Städten und Dörfern, mit dem Ziel den Schutz der Wälder zu gewährleisten und die Wohnbedingungen für Angestellte zu verbessern (weggefallen im Jahre 1997).
- i) Die Verwirklichung von Energieprogrammen auf Basis von Holz (hinzugefügt im Jahre 1995, weggefallen im Jahre 1997).
- j) Die Maßnahmen und die Anschaffung von Einrichtungen im Rahmen der Abfallwirtschaft (hinzugefügt im Jahre 1995).
- k) Die Nebennutzungen in der Forstwirtschaft (hinzugefügt im Jahre 1998).

Parallel dazu wurden in den Jahren 1993-1998 aus dem Staatsbudget direkte Zuschüsse zur Investitionsförderung gewährt.<sup>484</sup> Investitionsvorhaben wurden bis zu 100% der tatsächlichen Kosten gefördert. Diese finanzielle Förderung sollte hauptsächlich zur Fertigstellung angefangener Investitionsvorhaben und für Investitionen mit ökologischem Charakter vergeben werden. Die Fördermittel waren sehr begrenzt und standen unter strenger Aufsicht des Finanzministeriums.<sup>485</sup> Die Förderungsziele entsprechen im Groben den Förderungszielen für Finanzierungshilfen aus dem Staatsfonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und Nahrungsindustrie.

Bevor auf die Beurteilung der Förderungsziele eingegangen wird, ist allgemein die Investitionstätigkeit in der Forstwirtschaft kurz zu beschreiben. In den ersten Jahren der

---

Republik 6545/1994-320 über Vergabe und Benutzung der Finanzmittel aus dem Staatsförderungsfonds in der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie); Príloha Smernice MP SR è. 1481/1995-321 o spôsobe predkladania žiadostí, ich posudzovaní, poskytovaní a použití prostriedkov Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Anlage zu den Richtlinien des Ministeriums für Bodenwirtschaft der Slowakischen Republik 1481/1995-321 über Verfahren bei der Einreichung der Gesuche, Beurteilung der Gesuche, Vergabe und Benutzung der Finanzmittel aus dem Staatsförderungsfonds in der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie); Príloha Smernice Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva è. 3/1997 o poskytovaní prostriedkov Smernica Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Anlage zu den Richtlinien des Staatsförderungsfonds in der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie 3/1997 über die Vergabe der Finanzmittel aus dem Staatsförderungsfonds in der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie); Príloha Smernice Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva è. 6/1998 o poskytovaní prostriedkov Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Anlage zu den Richtlinien des Staatsförderungsfonds in der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie 6/1998 über Vergabe der Finanzmittel aus dem Staatsförderungsfonds in der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie)

<sup>484</sup> Smernice MP SR è. 424/1993-710 na realizáciu systému účasti štátneho rozpočtu Slovenskej republiky na financovaní obstarávania hmotného investičného majetku a jeho technického zhodnotenia v lesnom hospodárstve Slovenskej republiky v roku 1993, ktoré boli v nasledujúcich rokoch čiastočne novelizované, (Richtlinien des Ministeriums für Bodenwirtschaft der Slowakischen Republik 424/1993-710 zur Realisierung des Systems der Teilnahme des Staatshaushalts der Slowakischen Republik auf der Anschaffung der Investitionsgüter und ihrer technischen Verbesserung in der Forstwirtschaft, die teilweise in den nächsten Jahren novelliert)

<sup>485</sup> Auch die oben aufgeführte Richtlinie des Ministeriums für Bodenwirtschaft ist nur als Präzisieren der Richtlinie des Finanzministeriums 42/14/1993 zur Realisierung des Systems der Teilnahme des Staatshaushalts der Slowakischen Republik auf der Anschaffung der Investitionsgüter und ihrer technischen Verbesserung

Transformation des Wirtschaftssystems sank die Investitionstätigkeit in der Volkswirtschaft schlagartig. Im Jahre 1995 kam es zu einer Belebung der Investitionstätigkeit und im Jahre 1996 wurde das Niveau des Jahres 1989 wieder erreicht.<sup>486</sup> Der Anteil der Investitionen am Bruttosozialprodukt wächst in der Volkswirtschaft seit dem Jahr 1996. In der Forstwirtschaft belebte sich die Investitionstätigkeit nicht in gleichem Maße wie in der Volkswirtschaft. Es wurde bislang nicht die einfache Reproduktion des Kapitals erreicht. Dies weist darauf hin, daß die strukturelle Transformation im Forstsektor noch nicht beendet ist und sich die Schere zwischen der Entwicklung in der gesamten Volkswirtschaft und der Forstwirtschaft weiter öffnet.<sup>487</sup> Der technische Verschleiß wird zur Zeit auf 70% geschätzt, während er im Jahr 1987 nur 43% betrug. Ein anderer Trend ist in der Struktur der Investitionen zu sehen. Es stieg der Anteil der Maschinen am Investitionsvolumen (Vgl. Tabelle 6).

Investitionsvolumen (Mill. SK)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Forstwirtschaft insgesamt									
Insgesamt	541	518	498	308	481	618	607	570	523
Gebäuden, Straßen	274	288	312	220	249	243	228	270	249
Maschinen	267	230	186	88	231	375	379	300	274
Staatliche Forstbetriebe									
Insgesamt	541	518	458	237	316	483	462	420	368
Gebäuden, Straßen	274	288	283	169	138	200	183	225	194
Maschinen	267	230	175	68	178	283	279	195	174
Nichtstaatliche Waldeigentümer									
Insgesamt	-	-	40	71	165	135	145	150	155
Gebäuden, Straßen	-	-	29	51	111	43	45	45	55
Maschinen	-	-	11	20	53	92	100	105	100

**Tabelle 6: Das Investitionsvolumen in der Forstwirtschaft nach der Eigentumsform (1990-1998)<sup>488</sup>**

Tabelle 6 zeigt den Gesamtumfang der Investitionen. Da im Laufe der Reprivatisierung die Fläche der nichtstaatlichen Wälder anstieg und die staatlich bewirtschaftete Fläche zurückging, bietet die Abbildung 4 einen besseren Indikator, der die Investitionen pro Hektar der bewirtschafteten Fläche darstellt.

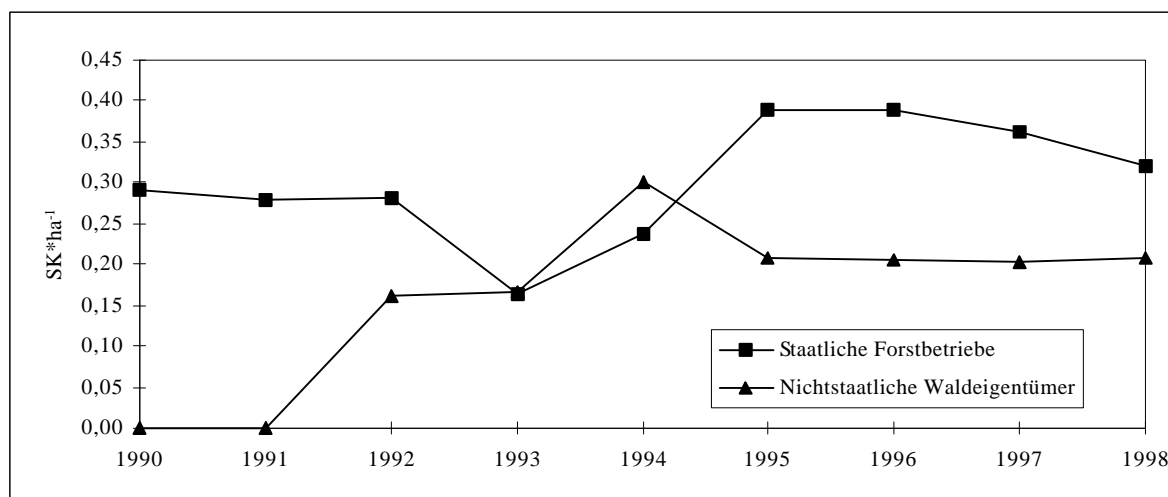
Bis zum Jahr 1994 stiegen die Investitionen in den nichtstaatlichen Wäldern. Dies ist wahrscheinlich der Tatsache zuzuschreiben, daß in diesem Zeitraum die größeren Wirtschaftseinheiten (Kommunal-, Urbarial-, Komposserats- und Kirchenwälder) reprivatisiert wurden und Erstinvestitionen tätigten. Mit der Reprivatisierung der kleinparzellierten Wälder kam es zur Stagnation der Investitionstätigkeit im privaten Sektor. Die Investitionstätigkeit in den staatlichen Forstbetrieben verläuft dagegen außer in den Jahren 1993 und 1994 stetig. Die Ursache ist in den hohen Abschreibungsbeträgen sowie in den besseren Möglichkeiten bei der Kreditaufnahme, z.T. mit staatlicher finanzieller Unterstützung, zu suchen.

<sup>486</sup> Auf die Frage der Struktur von Investitionen in der Volkswirtschaft soll hier nicht eingegangen werden. Es handelte sich aber mehr um staatliche Investitionen in die Infrastruktur.

<sup>487</sup> Vgl. KLUBICA, 1996, S. 95-96; KLUBICA, D.: Vývoj Investícií v lesníctve v období rokov 1990-1996 na Slovensku, (Entwicklung der Investitionen in der slowakischen Forstwirtschaft in der Zeitspanne 1990-1996), in: Finančné riadenie firiem a investovanie, Technická univerzita, Zvolen 1997, S. 79-83

<sup>488</sup> Quelle: Grüne Berichte 1993-1997, : KONÓPKA u. a., 1999, Anlage (Tabelle 49,50)



**Abbildung 4: Das Investitionsvolumen pro Hektar nach der Eigentumsform (1990-1998)**<sup>489</sup>

Wie schon oben erwähnt, wurde der Staatsfonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie hauptsächlich für die Landwirtschaft konzipiert. Die Förderungsmöglichkeiten sind in der Forstwirtschaft bei der gegenwärtigen Ausgestaltung der Vergabemodalitäten sehr begrenzt. Die Beurteilung der Förderziele erfolgt daher in Teilgruppen.

Im ersten Teil werden die Förderziele diskutiert, die der oben beschriebenen wachstums- und anpassungsorientierten Strategie entsprechen. Diese Strategie besteht in der Unterstützung der Investitionstätigkeit und der vertikalen sowie horizontalen Diversifizierung im Forstbetrieb. Für diese Projekte ist es aus betriebswirtschaftlicher Sicht möglich, die Verschuldung aus den Erträgen der Investition zurückzuzahlen. Im zweiten Teil werden diejenigen Förderungsziele beurteilt, die der Sicherung von Holzproduktion und sozialen Funktionen des Waldes dienen und von denen kaum betriebliche Erträge zu erwarten sind. Die Anwendung einer investitionsorientierten Strategie verliert hier an Bedeutung. Hingegen gewinnen die Konzepte externer Effekte, kollektiver und meritorischer Güter an Bedeutung.

## 2.1 Investitionsziele einer wachstumsorientierten und anpassungsorientierten Strategie

Aus analytischen Gründen wird die erste Gruppe der Förderungsziele einer wachstumsorientierten und anpassungsorientierten Strategie in zwei Untergruppen gegliedert. Bei der ersten Untergruppe handelt es sich um die Förderung von Maschineninvestitionen. Diese Investitionen sind durch einen relativ niedrigen Anschaffungswert, eine relativ kürzere Rückzahlungszeit und eine höhere Rentabilität gekennzeichnet. In der zweiten Gruppe werden die Förderungsziele der Bauinvestitionen diskutiert, die einen hohen Anschaffungswert, eine längere Rückzahlungszeit und eine niedrigere Rentabilität aufweisen. Aus dem Fonds zur Förderung der Bodenwirtschaft können folgende Finanzierungshilfen bei Maschineninvestitionen gewährt werden.

### 2.1.1 Anschaffung von Maschinen und technologischen Geräten für die Waldbau- und Holzerntemaßnahmen, die sich aus ökologischer Hinsicht als vorteilhaft erweisen inklusive der Lager für Kraft- und Hilfsstoffe sowie Kläranlagen,

<sup>489</sup> Quelle: KONÓPKA u. a., 1999, Anlage (Tabelle 49,50)

2.1.2 Anschaffung von Maschinen für den Holztransport,

2.1.3 Nebennutzungen in der Forstwirtschaft (Sägewerktechnik etc.).

Die Notwendigkeit der Eigenbeteiligung, die Möglichkeit einer genauen Dosierung und Befristung sowie die fiskalischen Vorteile sprechen für den Einsatz dieser finanzpolitischen Instrumente. Darüber hinaus können die öffentlichen Finanzierungshilfen im Falle der Informationsasymmetrie für die kleineren Unternehmen auf dem privaten Kreditmarkt reserviert werden, da große Unternehmen sich auf dem Kreditmarkt besser orientieren können. Hier würde also der öffentliche Kredit die wettbewerbspolitische Aufgabe der Unterbindung von tendenziöser Marktmachtenstehung erfüllen. Dies gilt in der Forstwirtschaft für größere Wirtschaftseinheiten im Kommunal-, Urbarial-, Kommissorats- und Kirchenwald. Es besteht aber das Risiko, daß die regional dominanten Betriebe bevorzugt gefördert werden. Dies würde auf eine Beeinträchtigung des marktwirtschaftlichen Kontroll- und Sanktionssystems hinweisen. Finanzhilfen für die Anschaffung von Maschinen könnten einen Anreiz zur Bildung forstlicher Zusammenschlüsse darstellen. Daher ist bei dieser Gruppe der Subventionsziele eine positive Unterstützung für das marktwirtschaftliche Motivationssystem festzustellen. Es ist aber zu vermuten, daß die Motivation im Vergleich mit den direkten finanziellen Zuschüssen zu schwach ausfällt. Jedoch muß hier auf die meritorische Begründung zur Erhaltung des Kleinprivateigentums im Rahmen der forstlichen Zusammenschlüsse hingewiesen werden. Tabelle 7 gibt eine Übersicht über die Entwicklung der Maschinenausstattung in den staatlichen Forstbetrieben und in den nichtstaatlichen Wäldern. In dieser Übersicht ist nicht die Maschinenanzahl bei den privaten Dienstleistungsunternehmen berücksichtigt, die Aufträge für staatliche und nichtstaatliche Forstbetriebe erledigen. Die Anzahl der Maschinen bei den Urbarialwäldern und privaten Waldeigentümern könnte unvollständig erfaßt sein.

Bei den staatlichen Forstbetrieben ist eine Senkung der Maschinenanzahl hauptsächlich bei Traktoren, Lastkraftwagen und Motorsägen zu verzeichnen. Bei Fäll-Bündel-, Fäll-Rückemaschinen, Entastungsmaschinen, Häcksler, Entrindungsmaschinen und Seilanlagen ist der Rückgang nicht so ausgeprägt. Die Anzahl wird sich wahrscheinlich in den nächsten Jahren stabilisieren. Bei den nichtstaatlichen Waldeigentümern ist die Entwicklung aufgrund der mangelhaften Statistik nur sehr schwer zu beurteilen. Es ist aber möglich zu sagen, daß die Investitionen in Maschinen mit höherem Mechanisierungsgrad und in die Seilanlagen ausbleiben. Bei den erst-genannten sind als Gründe der hohe Anschaffungswert und die Kapazitätsansprüche zu nennen. Die ökologischen Vorteile von Seilanlagen sprechen für ihre Anwendung bei der Holzbringung in dem für die Slowakei typischen Terrains. Die Auflage der ökologischen Vorteilhaftigkeit der geförderten Forsttechnologie bei dem Ziel „Anschaffung von Maschinen und technologischen Geräten für die Waldbau- und Holzerntemaßnahmen“ würde durch die Anschaffung von Seilkrananlagen erfüllt. Dies wäre damit ein allokationstheoretisch zulässiger Fall der Gewährung von Finanzierungshilfen. Hauptlegitimationsgrundlage ist das Konzept der ökologischen Investition mit positiven externen Effekten sowie das der meritorischen Güter. Darüber hinaus ist als Grund auch die Verbesserung der Marktstruktur und die Anpassungshilfe für die nichtstaatlichen Waldeigentümer zu erwähnen.

F Marktwirtschaftliche Evaluation der Förderungsprogramme

Anzahl der Maschinen (Stand jeweils zum 31. 12.)	Staatliche Forstbetriebe in der Kompetenz des Ministeriums für Bodenkultur							Nichtstaatliche Waldeigentümer	
	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1996	1997
Fäll-Bündel- und Fäll-Rücke-Maschinen	8	6	4	3	7	9	7	-	-
Entastungsmaschinen	12	7	8	8	6	5	6	-	-
Häcksler	8	6	7	6	7	4	5	3	2
Entrindungsmaschinen	15	10	10	9	7	8	10	-	-
Kettentraktoren	97	48	46	39	27	21	18	-	1
Standardtraktoren	733	578	552	544	639	380	322	162	123
Spezialrücketraktoren mit Winde	557	486	493	489	459	432	412	108	115
Spezialrücketraktoren mit Zangenrückeeinrichtung	30	9	7	5	3	-	-	-	-
Traktoren mit Rückewagen	1	1	1	-	-	1	1	-	-
Motorkettensägen	8 114	1 423	1 259	1 164	923	-	-	678	634
Seilanlagen	89	147	39	78	73	56	60	3	5
Lastkraftwagen bis 6 t	112	83	90	68	72	163	131	-	-
Lastkraftwagen 6 t - 9 t	273	222	202	211	155			147	123
Lastkraftwagen über 9 t	365	274	275	295	277	237	238	61	67

**Tabelle 7: Die Anzahl der Forstmaschinen für die Holzernte und -bringung nach der Eigentumsform (1990-1998)<sup>490</sup>**

Die Mechanisierung bei den waldbaulichen Maßnahmen stößt auf Grenzen. Insbesondere in den Urbarialwäldern und im Kleinwaldbesitz werden diese Maßnahmen durch Eigenarbeit ausgeführt. Der Einsatz von Maschinen im Waldbau ist allerdings auch bei den übrigen Waldeigentümern gering, da die relativ niedrigen Lohnkosten die manuelle Arbeit begünstigen. Eine Ausnahme stellt die Pflanzenproduktion dar. Ende der 70-er und in den 80-er Jahren wurden große Produktionsstätten für die Pflanzenproduktion eingerichtet. Dies ermöglichte einen hohen Mechanisierungsgrad. Tabelle 8 dokumentiert die Entwicklung der Maschinenanzahl in Baumschulen von den staatlichen und privaten Waldeigentümern. Der Informationsgehalt ist jedoch dadurch verzerrt, daß die Dienstleistungsunternehmen in den Statistiken nicht vorkommen.

Anzahl der Maschinen (Stand jeweils zum 31. 12.)	Staatliche Forstbetriebe in der Kompetenz des Ministeriums für Bodenkultur							Nichtstaatliche Waldeigentümer		
	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1996	1997	
Traktoren in Baumschulen	115	86	142	91	78	104	101	-	-	
Geräte für/zu	Bodenvorbereitung	120	116	116	82	81	95	108	5	-
	Samenausbringung	103	35	31	18	18	30	29	-	-
	Wurzelschnitt	104	95	91	84	77	88	71	1	-
	Fräsen	105	59	46	38	40	50	43	-	-
	Pflanzgutgewinnung	62	61	49	36	41	50	50	-	-
Wenden von Kompost	25	21	21	16	16	16	15	-	-	

**Tabelle 8: Anzahl der Forstmaschinen in Baumschulen nach der Eigentumsform (1990-1998)<sup>491</sup>**

Auf den ersten Blick sind gravierende Unterschiede zu sehen. Da die großen Pflanzgutproduktionsstätten vorwiegend im staatlichen Besitz blieben und dieser Zweig wegen der großen Nachfrage aus dem In- sowie Ausland Wachstum mit einem Höhepunkt in den Jahren 1997 und 1998 erfuhr, ging die Anzahl der Maschinen in den staatlichen Forstbetrieben nicht so schlagartig zurück, wie in anderen Bereichen. Die privaten Waldeigentümer engagierten sich in dem Bereich kaum. Hier entwickelten sich vielmehr andere private Dienstleistungsunternehmen. In der Zeitspanne 1990-1996 betrug der Anteil der staatlichen Forstbetriebe über 90% an der Gesamtproduktion. Im Jahre 1997 betrug der

<sup>490</sup> Quelle: KONÓPKA u. a., 1999, Anlage (Tabelle 16)

<sup>491</sup> Quelle: KONÓPKA u. a., 1999, Anlage (Tabelle 16)

staatliche Anteil nur knapp 60% und im Jahre 1998 zeigte sich erneut die Überlegenheit der Staatsforste mit fast 75%. Es ist anzumerken, daß keine Informationen über den Export sowie über die Struktur nach den Baumarten zur Verfügung stehen. Die Zahlen zeigen dennoch deutlich, daß die staatlichen Forstbetriebe eine Übermachtposition in dem Bereich haben. Finanzierungshilfen könnten in diesem Fall eine unerwünschte Wirkung auf die Marktstruktur haben, wenn die staatlichen Forstbetriebe in einem hohen Maße gefördert werden. Aus marktwirtschaftlicher Sicht ist vielmehr eine Anpassungshilfe für den privaten Sektor gefragt. Die Mechanisierung der Schlagräumung, Aufforstung, Jungbestandspflege ist sehr gering. Daher sind bei diesen Förderungsmaßnahmen keine wesentlichen Risiken im Übergang zur Marktwirtschaft zu verzeichnen.

Aus der allgemeinen Definition des Zieles „Förderungen der Nebennutzungen in der Forstwirtschaft“ ist zu vermuten, daß es sich um eine vertikale und horizontale Diversifizierung der Holzproduktion handelt. Sie umfaßt eine Fülle von Förderungsmöglichkeiten (Sägewerke, Weihnachtsbaumplantagen, Jagdwirtschaft, Agrartouristik, Dienstleistungen im Bereich der Erholungsindustrie usw. ). Hier sind mögliche Einflüsse auf die Marktstruktur sowie Subventionierung im Rahmen anpassungs- oder erhaltungsorientierten Strategien zu vermuten.

Dieser Gruppe können folgende Ziele zur Förderung der Bauinvestitionen zugeordnet werden:

- 2.1.4 Pflege und Modernisierung der Holzlagerwirtschaft: Holz-, Expeditions- und Sortierungslager, einschließlich der dazugehörigen Gebäude,
- 2.1.5 Pflege und Bau von Waldwegen, insbesondere bei der Erschließung der Waldbestände,
- 2.1.6 Verwirklichung von Energieprogrammen auf der Basis von Holz,
- 2.1.7 Einrichtung von Lagerwirtschaft für Waldsamen,
- 2.1.8 Anschaffung von Einrichtungen und anderen Maßnahmen im Rahmen der Abfallwirtschaft.

Bei dieser Gruppe von Förderungszielen ist festzuhalten, daß die Investitionserträge bei den gegebenen Subventionsmodalitäten (4-7 oder 5-10 Jahre Rückzahlungspflicht, Zinssatz 3% und mehr) nicht für die Rückzahlung ausreichen. Der Grund ist in der Langfristigkeit der Investitionen zu suchen. Der Anreiz bei diesen Zielen ist daher nur ungenügend. Um die finanzpolitischen Vorteile nutzen zu können und den Anreiz bei den Forstbetrieben zu erhöhen, müßte der Anteil des Staates an der Finanzierung von diesen Investitionsvorhaben größer sein oder die Rückzahlungsfrist verlängert werden. Als geeignetes Instrument ist in diesem Falle die Schuldendiensthilfe zu nennen. Der Staat kann sich bei einem auf dem Kreditmarkt erworbenen Kredit verpflichten, einen festen Beitrag bei den Tilgungen zu zahlen.

Die Pflege und Modernisierung der Holzlagerwirtschaft bei den Holz-, Expeditions- und Sortierungslager stellt eine Finanzierungshilfe dar, die nur den staatlichen Forstbetrieben zugute kommt (Siehe Tabelle 9). Erstens befinden sich die Holzlager fast nur im staatlichen Besitz und zweitens ist die optimale ökonomische Ausnutzung nur bei großen Holzmengen möglich. In der Privatwaldwirtschaft könnten solche Investitionen nur von Forstbetriebsgemeinschaften getätigt werden. Diese Rechtsform ist im slowakischen Rechtssystem jedoch nicht vorhanden.<sup>492</sup> Darüber hinaus kann die finanzielle Förderung als Unterstützung einer Vermarktungsstrategie gesehen werden.

---

<sup>492</sup> Vgl. das Kapitel C.3.4 über Unternehmensformen

Anteil der automatisierten Holzvermessung und -sortierung (%)	Staatliche Forstbetriebe in der Kompetenz des Ministeriums für Bodenkultur					
	1990	1993	1994	1995	1996	1997
vom Holzeinschlag	12,76	20,99	18,98	20,44	21,10	19,73
vom Volumen des per LKW transportierten Holzes	18,71	28,42	26,22	27,92	28,15	27,75

**Tabelle 9: Anteil der automatisierten Holzvermessung und –sortierung in den Staatsforsten (1990-1997)<sup>493</sup>**

Bei der finanziellen Förderung der Pflege und des Baus von Waldwegen, insbesondere bei der Erschließung der Waldbestände ist die Anreizstruktur dieser Finanzierungshilfen dadurch gemindert, daß das gleiche Förderungsziel in Form direkter Zuschüsse aus dem Fonds zur Förderung des Waldes sowie entsprechend den Richtlinien über direkte finanzielle Förderung aus dem Staatsbudget erreicht werden kann. Da es sich hier um direkte finanzielle Zuschüsse handelt, werden die Interessierten diese finanzielle Hilfe bevorzugen. Eine andere Schwächung des Anreizes stellt die Unklarheit der Besitzrechte dar. Die staatlichen Forstbetriebe haben kein Interesse, in die Pflege von Forstwegen zu investieren, da sie diese zukünftig abgeben müssen. Sie könnten aber die Abschreibungen für die weiteren Investitionen einsetzen. Die nichtstaatlichen Waldeigentümer können die Waldwege nicht wirtschaftlich unterhalten, da diese nicht zu ihrem Vermögen gehören und daher auch nicht im Rechnungswesen ausgewiesen werden. Die ökonomische Begründbarkeit dieses Förderungszieles wurde im Kapitel F.1.2.5. und F.1.3.1.2. diskutiert.

Die Biomasse in der Forstwirtschaft stellt eine erneuerbare Ressource dar. Der Anteil der Kosten für Energie betrug in der Forstwirtschaft im Jahre 1990 6% und im Jahre 1998 9%. Aufgrund der Annäherung an die Marktpreise wird einen Anstieg auf 12-15% erwartet.<sup>494</sup> Die aus der forstlichen Biomasse gewonnene Energie übersteigt bei weitem den Energiebedarf in der Forstwirtschaft. Angesichts ökonomischer aber auch ökologischer Ziele sind diese Finanzierungshilfen in diesem Bereich berechtigt.

Die Bearbeitung und Lagerung von Waldsamen wird zentral für die ganze slowakische Forstwirtschaft durch den Staatsbetrieb „Semenoles“ Liptovský Hrádok betreut. Mit der finanziellen Förderung der Lagerwirtschaft für Waldsamen wird hauptsächlich dieser Staatsbetrieb unterstützt. Die Ausbringung von geeignetem Forstsaatgut gehört zu den wichtigsten meritorischen Zielen der Forstpolitik. Die ökonomische Begründbarkeit wurde im Kapitel F.1.2.1. diskutiert. Die gesetzliche Zwangsregelung wurde wegen der Erwartungen, daß die Nachfrage nach genetisch geeignetem Saatgut unterbleibt, als berechtigt angesehen. Die Unterstützung der Monopolstellung von Semenoles steht allerdings im Gegensatz zur Allokationstheorie, weil es sich um kein natürliches Monopol handelt. Die finanzielle Situation dieses Betriebes ist sehr ungünstig. Daher wurde ein Vorschlag unterbreitet, ihn in den neuen gesamtslowakischen Forstbetrieb einzugliedern. Dies würde die Überlegenheit der Staatsforste in diesem Zweig noch mehr stärken.

Die Abfallagerung auf der Waldfläche stellt ein neues Betätigungsfeld zur Erweiterung der unternehmerischen Aktivitäten in der Forstwirtschaft dar. Die Abfallwirtschaft ist ein sich sehr schnell entwickelnder Sektor. Die Finanzierungshilfe zur Förderung dieser Einrichtungen erfüllt nicht die Anforderungen an eine systemkonforme Subvention, die durch die meritorischen Eigenschaften zu begründen wäre. Diese soll Abneigung der Waldbesitzer

<sup>493</sup> Quelle: KONÓPKA u. a., 1999, Anlage (Tabelle 16)

<sup>494</sup> Vgl. KONÓPKA u. a., 1999, S. 50

gegen die Abfallagerung abbauen. Dies könnte jedoch mit informationellen Instrumenten marktwirtschaftlich konformer erreicht werden.

## 2.2 Investitionen zur Sicherung der Grundlagen der Holzproduktion und der sozialen Wirkungen des Waldes

Die Förderungsziele zur Sicherung der Grundlagen der Holzproduktion und der sozialen Funktionen des Waldes sind folgende:

2.2.1 Programme für die Zuchtzentren und den Schutz des Genfonds,

2.2.2 Pflege und Bau von technischen Einrichtungen zur Melioration der Waldstandorte sowie von Wildbachverbauungen,

2.2.3 Pflege der Forsthäuser außerhalb von Städten und Dörfern, mit dem Ziel den Schutz der Wälder zu gewährleisten und die Wohnbedingungen für die Angestellten zu verbessern,

2.2.4 Investitionsmaßnahmen gegen Waldbrände.

Finanziell können Investitionsmaßnahmen im Bereich der Erhaltung und der Pflege des Genfonds von Waldbaumarten gefördert werden. Es handelt sich um die Gründung von Samenplantagen, Klonarchiven und Samenbanken. Die Koordination und Verwaltung dieser Einrichtungen wird von der Forschungsanstalt Zvolen vollzogen. Dies sind Maßnahmen zur Erhaltung des Genfonds „ex situ“. Dieses Förderungsziel weist Ähnlichkeit mit dem Ziel des Fonds zur Förderung des Waldes auf. Da die Erhaltung des Genfonds mittels der Einrichtung von Klonarchiven und einer zentralen Samenbank nicht auf kommerzieller Basis vollzogen werden kann, handelt es sich um einen öffentlichen Auftrag. Die Kreditfinanzierung ist ungeeignet, da die Investition nicht aus Erträgen zurückgezahlt werden kann. Diese Aufgaben müßten aus dem Staatshaushalt bezahlt werden. Nur der Betrieb von Samenplantagen ist auf kommerzieller Basis möglich. Auch aufgrund der Langfristigkeit der Investition ist die Finanzierungshilfe als ungeeignet.

Bei den Zielen der Pflege und des Baus von technischen Einrichtungen zur Melioration der Waldstandorte sowie der Wildbachverbauungen handelt es sich um technische Einrichtungen zur Optimierung des Wasserregimes im Boden. Da es in der Regel um eine befristete Subventionierung mit dem Ziel der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im Forstbetrieb und der sozialen Funktionen des Waldes geht, ist diese Subvention mit der Allokationstheorie zu vereinbaren. Bei den Wildbachverbauungen, die dem Schutz vor Überflutungen dienen, kann man das Konzept der kollektiven Güter mit positiven externen Effekte anwenden. Die ökonomische Beurteilung wurde kurz weiter oben beschrieben, da das Ziel auch im Fonds zur Förderung des Waldes vorkommt. Wie schon oben erwähnt, kann die Rückzahlung aus den Erträgen der Investition in der Regel nicht erfolgen. Eine Ausnahme ist die Einrichtung von Stauseen, die der Fischerei oder der Erholung dienen. Die hohen Anschaffungskosten und die Langfristigkeit des Investitionsvorhabens führen dazu, daß trotz der Finanzierungshilfe der Anreiz zu klein ist. Der Anreiz wird auch durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme von direkten finanziellen Zuschüssen gemindert. Diese Finanzierungshilfen werden daher nur zweitrangig beantragt.

Die Forstwirtschaft ist mit Wohnmöglichkeiten für ihre Angestellten gut ausgerüstet. Die Wohnbedingungen entsprechen allerdings nicht mehr dem heutigen Standard und die Pflege der Forsthäuser blieb in der letzten Zeit aus. Daher ist die Inanspruchnahme dieser Wohnmöglichkeiten trotz der ungünstigen Wohnsituation in der Slowakei gering. Diesem Fördertatbestand liegen sozialen Gesichtspunkte zugrunde. Darüber hinaus wird die

Anwesenheit des Försters im Revier als erforderlich betrachtet, da der Waldschutz gewährleistet sein muß, besonders in Erholungsgebieten aber auch in den Gebieten mit größerer Anzahl an Fällen von Diebstahl.

Die durchschnittlichen außerordentlichen Nutzungen wegen Waldbränden in der Zeitspanne 1990-1998 betragen 24 559 m<sup>3</sup> d.h. 2% des durch abiotische Schadfaktoren verursachten Einschlagsvolumens.<sup>495</sup> Es handelt sich hauptsächlich um Sand- und Kalkstandorte. Die Investitionsvorhaben in diesem Bereich können sich in der Einrichtung von Überwachungstürmen oder Staueeen niederschlagen. Diese präventiven Maßnahmen gegen Waldbrände gewinnen an Bedeutung, wenn man in Betracht zieht, daß nur begrenzte inländische Versicherungsmöglichkeit vorhanden ist. Die staatliche Finanzierungshilfe ist daher berechtigt, aber bei der gegenwärtigen Ausgestaltung bietet sie keinen ausreichenden Anreiz. Das geeignete Instrument wäre die direkte finanzielle Hilfe oder eine Schuldendiensthilfe mit einer höheren Beteiligung des Staates.

### 2.3 Zusammenfassung der Förderungsziele im Fonds zur Förderung der Bodewirtschaft und Nahrungsmittelindustrie

Bei den Zielen des Fonds zur Förderung der Bodewirtschaft und Nahrungsmittelindustrie besteht ein Risiko für den Übergang zur Marktwirtschaft nur für das Kontroll- und das Sanktionssystem durch die Unterstützung der Übermachtpositionen staatlicher Betriebe (Siehe Übersicht 14). Die Kreditaufnahme ist für kleine Wirtschaftseinheiten schon allein durch hohe Kreditzinsen erschwert. Daneben haben die größeren forstlichen Wirtschaftseinheiten den Vorteil, über bessere Kreditmarktinformation zu verfügen. Die Finanzierungshilfen können auf der einen Seite ungünstige Marktstruktur unterstützen, auf der anderen Seite können sie aber auch im Falle der Unterstützung von kleinen Wirtschaftseinheiten eine bessere Marktstruktur fördern (Siehe Übersicht 15). Dies würde der oben beschriebenen wachstums- und anpassungsorientierten Strategie entsprechen. Die gegenwärtige Ausgestaltung der Finanzierungshilfen bedeutet, daß bei öffentlichen Krediten und der Übernahme von Bürgschaften die Staatsforste besser gestellt sind.

Öffentliche Kredite und Zinssubventionen erscheinen im Falle der Maschineninvestitionen als geeignete Finanzierungshilfen. Bei den Bauinvestitionen wäre eine Anpassung der Finanzierungshilfen an forstliche Besonderheiten erforderlich. Als geeignetes Instrument ist hier die Schuldendiensthilfe mit einer höheren Beteiligung des Staates zu nennen. Auch der Einsatz öffentlicher Kredite mit einer längeren Rückzahlungsfrist wäre sinnvoll. Dies gilt vor allem für den Wegebau und die Wildbachverbauung, da mit diesen Investitionen positive externe Effekte verbunden sind.

Weniger geeignet erscheinen Finanzierungshilfen für soziale oder ökologische Zwecke. Da diese Investitionen keine direkten Erträge bringen, ist die Rückzahlung möglich. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist hier eine Verschuldung in der Regel abzulehnen.

---

<sup>495</sup> Vgl. KONÓPKA u. a., 1999, S. 41

Nr.	Förderungsziel	Übergang zur Marktwirtschaft				
		Entscheidungs- system	Motivations- system	Kontrollsystem	Informations- system	Sanktionssystem
2.1.1	Anschaffung von Maschinen und technologischen Geräten für Waldbau- und Holzerntemaßnahmen, die sich aus ökologischer Hinsicht als vorteilhaft erweisen inklusive der Lager für Kraft- und die Hilfsstoffe sowie Kläranlagen	0	Δ	!	0	0!
2.1.2	Anschaffung von Maschinen für den Holztransport	0	Δ	!	0	0!
2.1.3	Nebennutzungen in der Forstwirtschaft (Sägewerktechnik etc.)	0	Δ	!	0	0!
2.1.4	Pflege und Modernisierung der Holzlagerwirtschaft – Holz-, Expeditions- und Sortierungslager, einschließlich der dazu gehörigen Gebäude	0	Δ	!	0	0!
2.1.5	Pflege und Bau von Waldwegen, insbesondere bei der Erschließung der Waldbestände	0	Δ	!	0	0!
2.1.6	Verwirklichung von Energieprogrammen auf der Basis von Holz	0	Δ	!	0	0!
2.1.7	Einrichtung der Lagerwirtschaft für die Waldsamen	0	0	!	0	0!
2.1.8	Anschaffung von Einrichtungen und andere Maßnahmen im Rahmen der Abfallwirtschaft	0	0	!	0	0!
2.2.1	Programme für die Zuchtzentren und den Schutz des Genfonds	0	0	!	0	0!
2.2.2	Pflege und Bau von technischen Einrichtungen zur Melioration der Waldstandorte sowie von Wildbachverbauungen	0	0	!	0	0!
2.2.3	Pflege der Forsthäuser außerhalb von Städten und Dörfern, mit dem Ziel den Schutz der Wälder zu gewährleisten und die Wohnbedingungen für die Angestellten zu verbessern	0	0	!	0	0!
2.2.4	Investitionsmaßnahmen gegen Waldbrände	0	0	!	0	0!

! - Risiko für Übergang zur Marktwirtschaft

0 - Neutral für Übergang zur Marktwirtschaft

Δ - Positiv für Übergang zur Marktwirtschaft

#### **Übersicht 14: Risiken bei Förderungszielen des Fonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie für den Übergang zur Marktwirtschaft**



Nr.	Förderungsziel	Marktversagen oder korrekturbedürftiger Koordinationsmangel als Anlaß zur Subventionierung					
		Externe Effekte	Kollektive Güter	Meritische Güter	Marktstruktur	Anpassungssubventionen versus	Wachstumsorientierte versus erhaltungsorientierte Strategie
2.1.1	Anschaffung von Maschinen und technologischen Geräten für Waldbau- und Holzernemaßnahmen, die sich aus ökologischer Hinsicht als vorteilhaft erweisen inklusive der Lager für Kraft- und die Hilfsstoffe sowie Kläranlagen	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
2.1.2	Anschaffung von Maschinen für den Holztransport	-	-	-	+/-	+/-	+/-
2.1.3	Nebennutzungen in der Forstwirtschaft (Sägewerktechnik etc.)	-	-	-	+/-	+/-	+/-
2.1.4	Pflege und Modernisierung der Holzlagerwirtschaft – Holz-, Expeditions- und Sortierungslager, einschließlich der dazu gehörigen Gebäude	-	-	-	+/-	+/-	+/-
2.1.5	Pflege und Bau von Waldwegen, insbesondere bei der Erschließung der Waldbestände	+/-	+/-	-	+/-	+/-	+/-
2.1.6	Verwirklichung von Energieprogrammen auf der Basis von Holz	+/-	+/-	+/-	-	+/-	+/-
2.1.7	Einrichtung der Lagerwirtschaft für die Waldsamen	-	-	+/-	+/-	-	-
2.1.8	Anschaffung von Einrichtungen und andere Maßnahmen im Rahmen der Abfallwirtschaft	-	-	+/-	-	-	+/-
2.2.1	Programme für die Zuchtzentren und den Schutz des Genfonds	-	+/-	+/-	-	-	-
2.2.2	Pflege und Bau von technischen Einrichtungen zur Melioration der Waldstandorte sowie von Wildbachverbauungen	+/-	+/-	-	+/-	+/-	+/-
2.2.3	Pflege der Forsthäuser außerhalb von Städten und Dörfern, mit dem Ziel den Schutz der Wälder zu gewährleisten und die Wohnbedingungen für die Angestellten zu verbessern	-	-	+/-	-	+/-	-
2.2.4	Investitionsmaßnahmen gegen Waldbrände	+/-	+/-	+/-	-	-	-

+/- Art des Marktversagens oder korrekturbedürftigen Koordinationsmangels liegt teilweise vor, teilweise nicht  
 - Art des Marktversagens oder korrekturbedürftigen Koordinationsmangels liegt niemals vor

**Übersicht 15: Marktwirtschaftliche Beurteilung der Förderungsziele im Fonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie**

### **3 Staatsfonds zur Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen**

Eine Vergütung der Arbeitskosten für die im Interesse des Allgemeinwohles getätigten Arbeiten ist aus dem Staatsfonds zur Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen möglich. Es geht um forstliche Maßnahmen (z.B.: Aufforstung...), Maßnahmen im Bereich der Agrartouristik (z.B.: Unterhaltung der Wanderwege...) und Maßnahmen im Jagdwesen (z.B.: Schutz gegen Wildschäden).<sup>496</sup> Der Hauptempfänger dieser Gelder sind die Gemeinden. Nach Ansicht von Vertretern des Kommunalwaldverbandes wurde diese finanzielle Hilfe in der Forstwirtschaft nur sporadisch beantragt. Der Grund ist u.a. in der Tatsache zu sehen, daß die Forstleute eine Abneigung zu unqualifizierten Arbeitskräften im Wald haben. Darüber hinaus wird diese arbeitspolitische Maßnahme oft kritisiert, da sie nur kurzfristig wirkt und nur sehr wenig zur Restrukturierung der Wirtschaft beiträgt. Daher ist die Eingliederung dieser Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in die aktive Arbeitspolitik umstritten. Sie dient mehr zur Abfederung der Härten auf dem Arbeitsmarkt und zur Wiedereingliederung der Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsprozeß. Da diese Hilfe in der Forstwirtschaft kaum beansprucht wird, sind auch keine Risiken für den Übergangsprozeß zur Marktwirtschaft im Forstsektor zu erwarten. Auf diese finanzielle Hilfe wird daher im weiteren nicht mehr eingegangen.

### **4 Staatsfonds für Umwelt**

Zur Verbesserung des Umweltzustandes kann man in der Forstwirtschaft auch die Finanzmittel aus dem Staatsfonds für Umwelt in Anspruch nehmen.<sup>497</sup> Es sollte sich vorwiegend um Bioprojekte zur Sanierung der durch Luftschadstoffe verursachten Waldschäden handeln.<sup>498</sup> Die Subventionen wurden auch beispielsweise für Artenschutz oder Unterhaltung der Waldparke in Kompetenz des Ministeriums für Bodenvirtschaft vergeben. Aus der Sicht der Umweltökonomie wird im Falle der Waldschadensbekämpfungsmaßnahmen das Gemeinlastprinzip angewendet. Für den Einsatz von Subventionen in diesem Bereich spricht die Tatsache, daß die Verursacher in der Regel nicht identifiziert werden können und durch Unterlassung der Sanierungsmaßnahmen ein größerer Schaden für das Gemeinwesen bzw. die Umwelt (Bodenerosion) eintreten kann. In den wenigen Fällen, in denen der Verursacher festgestellt werden kann, sollte eine Verhandlungslösung angewendet werden. Die staatlichen Forstbetriebe erreichten auf gerichtlichem Wege, daß die Industriebetriebe im Zeitraum 1991-1997 die Waldschäden in der Höhe 273,684 Mill. SK in Verträgen anerkannten. Die eigentliche Auszahlung erfolgte wegen Zahlungsunfähigkeit der Industrie jedoch nur in Höhe von 106,110 Mill. SK.<sup>499</sup> Über die Entschädigungsleistungen an die privaten Forstbetriebe existieren keine Statistiken. Im Falle des Artenschutzes oder der Parkunterhaltung ist das Konzept der öffentlichen Güter anzuwenden, das die Subventionierung aus der Sicht der Allokationstheorie rechtfertigt.

Im Naturschutzgesetz besteht die Möglichkeit der finanziellen Beihilfe aus dem Staatsfonds für Umwelt zur Gewährleistung des Schutzes bei bestimmten Naturschutzkategorien und die

<sup>496</sup> § 12 Zákona è. 10/1993 Zb. o Fonde zamestnanosti Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (§ 12 des Gesetzes 10/1993 über den Staatsfonds zur Förderung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Fassung von späteren Novellen)

<sup>497</sup> § 4 ods. 1 pism. m) Zákona è. 128/1991 o Štátnom fonde životného prostredia Slovenskej republiky, (§ 4 Abs. 1 Buchstabe m) des Gesetzes des Slowakischen Nationalrates Slowakischer Republik 128/1991 über den Staatsfonds für Umwelt des Slowakischen Republik),

<sup>498</sup> Dies wurde in der Novelle 69/1998 über den Staatsfonds für Umwelt im § 4 und Abs. 1 Buchstabe m) auch verankert.

<sup>499</sup> Vgl. KONÓPKA u. a., 1999, S. 73

Möglichkeit der Gewährung von Ausgleichszahlungen bei der ökonomischen Beeinträchtigung des Eigentums.<sup>500</sup> Fast die Hälfte der Waldfläche in der Slowakei fällt in die Kategorie der geschützten Gebiete mit unterschiedlichem Schutzgrad. Vorgesehen ist, diese Fläche auf 60% zu erhöhen.<sup>501</sup> Das Naturschutzgesetz sieht vor, daß die Bedingungen für die Gewährung der Ausgleichszahlungen durch einen Regierungserlaß geregelt werden. Da dieser noch nicht erlassen wurde, kamen keine Ausgleichszahlungen zustande. In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, daß bislang die Bewirtschaftung von Wäldern in forstlichen Rechts- und Planungsvorschriften geregelt wird. Daher sollte eine Ausgleichszahlungsregelung auch ein Bestandteil der Waldgesetze sein. Die Regelung der Ausgleichszahlungen befindet sich immer noch in der Formulierungsphase und die Regelung wird wahrscheinlich in der umfassenden Novelle des Waldgesetzes erfolgen. Daher wird auf diese Problematik nicht mehr eingegangen. Die Auswirkungen auf den Übergang zur Marktwirtschaft können jedoch als neutral angesehen werden. Aus der Sicht der Allokationstheorie handelt sich um das Konzept externer Effekte und öffentlicher Güter.

## 5 Steuerbegünstigungen in der Forstwirtschaft

Der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik werden Steuerbegünstigungen im Einkommen-, Immobilien- und Straßensteuergesetz eingeräumt. Im weiteren wird der Einfluß auf den Übergang zur Marktwirtschaft und ihre Vereinbarkeit mit den Konzepten des Marktversagens und korrekturbedürftigen Koordinationsmangels diskutiert.

### 5.1 Einkommensteuergesetzgebung

Natürliche Personen werden in der Slowakischen Republik progressiv besteuert.<sup>502</sup> Als Bemessungsgrundlage dient das Einkommen nach Abzug der zur dessen Erreichung, Sicherung und Erhaltung notwendigen Aufwendungen und anderer Positionen (Freibeträge usw.).<sup>503</sup> Natürliche Personen in der Land-, Forst- und Wasserwirtschaft<sup>504</sup> können bei Ausweisung ihrer Aufwendungen einen 60% Pauschalsatz anwenden, ohne die tatsächlichen Aufwendungen nachweisen zu müssen.<sup>505</sup> Darüber hinaus kann diese natürliche Person das Einkommen aus der Forstwirtschaft auf 10 Jahre verteilen.<sup>506</sup> Abgesehen von der Unsicherheit bei der Anwendung dieser Regelung wegen der willkürlichen Interpretation seitens der Steuerämter, kann diejenige natürliche Person, die nicht nach dem Gesetz über die Unternehmertätigkeit der Bürger registriert ist, diese Möglichkeit nicht anwenden. Die Einkünfte werden als andere Einkünfte des Einkommensteuergesetzes besteuert.<sup>507</sup> In diesem Bereich befindet sich die Mehrheit der kleinen Waldbesitzer, bei denen die Ausweisung der Aufwendungen mit Schwierigkeiten verbunden ist. Die Forstbehörde schlug hinsichtlich der

<sup>500</sup> §§ 46,47 Zákona è. 287/1994 o ochrane prírody a krajiny, (§§ 46,47 des Gesetzes 287/1994 über Natur- und Landschaftsschutz). Im Gesetz 69/1998 über den Staatsfonds für Umwelt explizit vorhanden.

<sup>501</sup> LINDEROVÁ, 1998, S 46-47

<sup>502</sup> § 16 Zákona è. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov, (§ 16 des Gesetzes 286/1992 über die Einkommensteuer in der Fassung späterer Novellen)

<sup>503</sup> § 23 Zákona è. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov, (§ 23 des Gesetzes 286/1992 über die Einkommensteuer in der Fassung späterer Novellen)

<sup>504</sup> Zákon è. 105/1990 Zb. o súkromnom podnikaní občanov v znení Zákona è. 219/1991, (Gesetz 105/1990 über die Unternehmertätigkeit der Bürger in der Fassung des Gesetzes 219/1991)

<sup>505</sup> § 7 Ods. 7 Zákona è. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov, (§ 7 Abs. 7 des Gesetzes 286/1992 über die Einkommensteuer in der Fassung von späteren Novellen)

<sup>506</sup> §14 Ods. 1 Zákona è. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov, (§ 14 Abs. 1 des Gesetzes 286/1992 über die Einkommensteuer in der Fassung von späteren Novellen)

<sup>507</sup> §10 Zákona è. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov, (§ 10 Abs. 1 des Gesetzes 286/1992 über die Einkommensteuer in der Fassung von späteren Novellen)

Gewährleistung ordnungsgemäßer Waldwirtschaft und der Beschleunigung der Reprivatisierung vor, die bestehende Regelung für die Landwirtschaft im § 10 um die Forstwirtschaft zu erweitern. Dies wurde vom Finanzministerium abgelehnt.<sup>508</sup> Diese Steuerbefreiungsmöglichkeiten sind ausschließlich an den natürlichen Personen orientiert. Sie sind ordnungspolitisch und eigentumspolitisch positiv zu bewerten, weil sie den Aufbau des privaten Sektors fördern. Der Nachteil der Steuerbefreiung ist die Behinderung der Zusammenschlußbildung, weil dort die Möglichkeit zur Steuererleichterung wegfällt. Erst ab dem 1.1.1999 gehören zu den Einkommen aus der Forstwirtschaft auch die Einkommen von Mitgliedern der Bodenzusammenschlüsse ohne Rechtspersönlichkeit. Einnahmen und Aufwendungen werden auf die Mitglieder in gleichem Maße verteilt, falls es der Vertrag über den Bodenzusammenschluß nicht anders bestimmt.<sup>509</sup> Dies ist bei Bodenzusammenschlüssen in Form von juristischer Person weiterhin nicht möglich.

Einkommen der juristischen Personen in der Forstwirtschaft werden mit einem 40%-igen Steuersatz besteuert.<sup>510</sup> Hier unterbreitete die Forstbehörde, ebenfalls ohne Erfolg, den Vorschlag, den Steuersatz für die Forstwirtschaft auf 20% zu senken.<sup>511</sup> In der Forstwirtschaft gehört bei den natürlichen und hauptsächlich juristischen Personen zu den Aufwendungen, die zur Erreichung, Sicherung und Erhaltung des Einkommens dienen<sup>512</sup>, auch die Bildung von Reserven für Aufforstung, Waldpflege- und Waldschutzmaßnahmen. Die Höhe der Reserve wird im Projekt der Waldbaumaßnahmen bestimmt. Wenn die Waldbaumaßnahmen nicht durchgeführt werden, wird die Reserve aufgehoben.<sup>513</sup> Das Mißtrauen der Steuerämter gegenüber diesen Reserven und die mangelhafte Begründung der Waldbauprojekte seitens der Waldbesitzer bereiten viele Probleme bei der Anwendung der Regelung.<sup>514</sup> Diese Steuerbefreiungsregelung ist jedoch mit den Subsystemen einer Marktwirtschaft besser konform als die waldbaulichen Förderungsziele des Fonds zur Förderung des Waldes. Sie erfordert eine Eigenbeteiligung, motiviert nicht zu Verlusten und ist von den Planungs- und Gesetzesvorschriften stärker abgekoppelt. Dennoch ist ihre Anwendung nicht in jedem Falle möglich. Insbesondere in Forstbetrieben mit einer ungünstigen Altersstruktur, d.h. mit Überhang an jüngeren Beständen, ist sie unmöglich, da hier kein steuerlich relevanter Gewinnbetrieb vorliegt.

Allokationstheoretisch sollen durch diese Regelung die Besonderheiten der forstlichen Produktion berücksichtigt, sowie eine Überbrückungshilfe für neuentstandenes Privateigentum gewährleistet werden. Das Ziel dieser Regelungen ist, die Forstbetriebe dazu zu veranlassen, Waldbauinvestitionen zu tätigen. Es handelt sich um meritorische Eigenschaften, die diese Ausnahmeregelung begründen. Dennoch wirkt diese Steuerbefreiung langfristig als erhaltungsorientiert ungünstig auf die Marktstruktur.

Im Vergleich der finanzpolitischen Instrumente erscheinen die Steuerbegünstigungen zielführender, als die direkten finanziellen Zuschüsse in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung, da man keine beeinträchtigenden Einflüsse auf den Übergang zur Marktwirtschaft feststellen kann. Eine Ausnahme stellt die Behinderung der Zusammenschlußbildung dar.

<sup>508</sup> Vgl. HYBEN, J.: Lesy a nová daňová sústava, (Wälder und neue Steuergesetzgebung), in: Les, Heft 3, 1995, S. 5

<sup>509</sup> Novela zákona è. o daniach z príjmov è. 173/1998 Z. z., (Novelle des Gesetzes 286/1992 über die Einkommensteuer Nr. 173/1998)

<sup>510</sup> § 21 Zákona è. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov, (§ 21 des Gesetzes 286/1992 über die Einkommensteuer in der Fassung späterer Novellen)

<sup>511</sup> Vgl. KONÓPKA u. a., 1999, S. 99

<sup>512</sup> § 24 ods. 2 Písmeno i) Zákona è. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov, (§ 24 Abs. 2 Buchstabe i) des Gesetzes 286/1992 über die Einkommensteuer in der Fassung späterer Novellen)

<sup>513</sup> § 9 Zákona è. 610/1992 Zb. o rezervách pre zistenie základu dane z príjmov, (§ 9 des Gesetzes 610/1992 über die Reserven zur Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage)

<sup>514</sup> Vgl. HYBEN, 1995, S. 5

Allokationstheoretisch betrachtet, mindern die Steuerbegünstigungen die Anwendung des Konzeptes externer Effekte und kollektiver Güter, da sie pauschal wirken. Weiterhin trägt der kleine Ermessensspielraum der Verwaltung zur inflexiblen Fortführung von Steuerbegünstigungen bei. Mangelhafte Transparenz und geringe finanzpolitische Beherrschbarkeit der Steuerbegünstigungen wirken ebenfalls nachteilig. Die meritorischen Eigenschaften, die sich beispielweise durch den Begriff des aussetzenden Betriebs offenbaren, sprechen dagegen wegen ihrer Langfristigkeit für die Bevorzugung der Steuerbegünstigungen gegenüber den finanziellen Zuschüssen. Die gefährlichen kurzfristigen Präferenzen der kleinen Waldeigentümer für die nachhaltige Bewirtschaftung werden durch diese finanzielle Förderung korrigiert.

Zur Förderung der Gründung von kleinen Dienstleistungsunternehmen in der Forstwirtschaft in Form von Gewerbetätigkeit wurden Steuererleichterungen eingeräumt. Wenn die natürliche Person ihre gewerbliche Tätigkeit in der Land- und Forstwirtschaft ausübt, kann sie die Steuerbemessungsgrundlage im ersten Jahr um 50%, im zweiten Jahr um 30% und im dritten Jahr um 25% senken. Der Steuerpflichtige muß seine gewerbliche Tätigkeit noch 3 Jahre nach der Steuerbefreiung fortsetzen und diesen Geldbetrag muß er zur Entfaltung der gewerblichen Tätigkeit in Form der Beschaffung von Kapitalgütern nutzen.<sup>515</sup> Die in Kapitel E.1 beschriebenen Nachteile der Steuerbegünstigungen finden hier nur begrenzt Geltung. Es handelt sich um eine befristete indirekte Subvention, die zur Verbesserung der Marktstruktur und zur Förderung der Kapitalbildung sowie indirekt zur Arbeitsplatzbildung in der Forstwirtschaft einen wesentlichen Beitrag leistet. Diese Regelung zur Anschaffung von Kapitalgütern sollte aus der Sicht der Forstbehörde noch um die Investitionen in den Waldbau oder um die Erstattung der Fachforstwirkkosten erweitert werden, so daß sie auch kleine Waldbesitzer zur ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung veranlaßt.<sup>516</sup> Weiterhin besteht die Möglichkeit zur Verteilung der Einkünfte aus der Forstwirtschaft auf zehn Jahre, zur pauschalen Ausweisung von Aufwendungen sowie zur Reservenbildung.

## 5.2 Immobiliensteuergesetz

In der Forstwirtschaft werden mit der Grundstückssteuer ausschließlich die Grundstücke mit Wirtschaftswäldern besteuert.<sup>517</sup> Wälder mit Schutz- und Umweltschutzfunktion werden nicht besteuert. Weiter sind von der Steuerpflicht nach dem „Immobiliensteuergesetz“ in Bezug auf die Forstwirtschaft befreit:<sup>518</sup>

- a) Grundstücke im Besitz des Staates und der Gemeinden,
- b) Grundstücke in Nationalparks, Schutzgebieten, Naturreservaten, Naturdenkmälern und in erklärten Naturschutzgebieten dritten und vierten Schutzgrades<sup>519</sup>,
- c) Grundstücke in Moor- und Torfgebieten, auf salzigen Böden, sowie kleine Waldstücke, Windschutzpflanzungen und in hygienischen Schutzgebieten des ersten Grades von Wasser-, Heilwasser- und Mineralwasserquellen<sup>520</sup>,
- d) Grundstücke, die dauerhafte Vermessungsmarkierungen tragen,

<sup>515</sup> §41 Ods. 16 Zákona è. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov, (§ 41 Abs. 16 des Gesetzes 286/1992 über die Einkommensteuer in der Fassung späterer Novellen)

<sup>516</sup> Vgl. HYBEN, 1995, S. 5

<sup>517</sup> § 3 Ods. 1 pism. d) Zákona è. 317/1992 o dani z nehnuteľností v znení neskorších predpisov, (§ 3 Abs. 1 Buchstabe d) des „Immobiliensteuergesetzes“ 317/1992 in der Fassung späterer Novellen)

<sup>518</sup> § 4 Ods. 1 pism. a) ch) i) und m) Zákona è. 317/1992 o dani z nehnuteľností v znení neskorších predpisov, (§ 4 Absatz 1 Buchstabe a) ch) i) und m) des „Immobiliensteuergesetzes“ 317/1992 in der Fassung späterer Novellen)

<sup>519</sup> §§ 14 až 17 a 18 Zákona è. 287/1994 o ochrane prírody a krajiny, (§§ 14 bis 17 und 18 des Gesetzes 287/1994 über Natur- und Landschaftsschutz)

<sup>520</sup> Zákon è. 138/1973 o vodách v znení neskorších predpisov (Gesetz 138/1973 über das Wasser in der Fassung späterer Novellen)

## e) Waldgrundstücke nach der Entstehung der Kahlfäche bis zur ersten Durchforstung.

Im Falle a) bis c) ist die Steuerbefreiung an die Bedingung geknüpft, daß die Grundstücke nicht zur unternehmerischen Tätigkeit benutzt werden. Diese Bedingung schließt die Staatsforste sowie die Kommunal- und Gemeindewälder von Steuerbefreiung aus. Die Einführung von Eintrittsgebühren in Nationalparks oder Gebühren für die Nutzung von Waldwegen wird jedoch nicht als Unternehmenstätigkeit angesehen.<sup>521</sup>

Kategorie und Subkategorie des Waldes	Waldfläche in Tsd. Ha und % jeweils zum 31. 12.									
	1970		1980		1988		1993		1997	
<b>Wirtschaftswälder</b>	<b>1415,4</b>	<b>77,5</b>	<b>1439,1</b>	<b>77,3</b>	<b>1442,9</b>	<b>74,5</b>	<b>1320,2</b>	<b>68,5</b>	<b>1296</b>	<b>68</b>
<b>Schutzwälder</b>	<b>117,3</b>	<b>6,4</b>	<b>183,8</b>	<b>9,9</b>	<b>254,4</b>	<b>13,3</b>	<b>268,7</b>	<b>13,9</b>	<b>289</b>	<b>15</b>
a. Wälder auf besonders ungünstigen Standorten	78,9	4,3	142,8	7,7	150,5	7,9	137,9	7,14	136	7,1
b. Wälder unter Baumgrenze	28,8	1,6	26,4	1,4	49,3	2,6	48,2	2,5	48,8	2,5
c. Wälder in der Bergkieferzone	9,0	0,5	8,4	0,5	19,0	1,0	18,8	0,9	19,5	1
d. Wälder mit Bodenschutzfunktion	0,5	-	6,2	0,3	35,6	1,8	63,8	3,3	85,2	4,5
<b>Umweltschutzwälder</b>	<b>256,1</b>	<b>14,0</b>	<b>187,6</b>	<b>10,1</b>	<b>170,2</b>	<b>8,9</b>	<b>290,4</b>	<b>15,1</b>	<b>335</b>	<b>17</b>
a. Wälder in der Schutzzone von Wasserquellen	111,2	6,1	17,0	0,9	6,0	0,3	22,3	1,2	27,2	1,4
b. Wälder in der Schutzzone von Heil- und Mineralwasserquellen	15,5	0,8	12,1	0,7	5,4	0,3	4,9	0,3	4,07	0,2
c. Waldparke und Stadtwälder mit Erholungsfunktion	5,6	0,3	23,9	1,3	30,1	1,6	32,4	1,7	31,5	1,6
d. Wälder in anerkannten Wildgattern und Fasanenvoliere	16,5	0,9	25,5	1,4	22,8	1,2	24,2	1,2	25,3	1,3
e. Wälder mit Naturschutzfunktion	78,5	4,3	66,9	3,6	35,1	1,8	24,4	1,3	45	2,3
f. Wälder unter Einfluß von Emissionen	-	-	2,0	0,1	27,0	1,4	121,6	6,3	162	8,4
g. Wälder mit Forschungs- und Lehrfunktion	10,8	0,6	13,8	0,7	1,6	0,1	5,1	0,3	5,14	0,3
h. Wälder, bei denen die Bedürfnisse der Gesellschaft eine besondere Bewirtschaftung erfordern	18,0	1,0	26,4	1,4	42,2	2,2	55,5	2,9	34,8	1,8
<b>Flächen zur Aufforstung</b>	<b>37,8</b>	<b>2,1</b>	<b>51,1</b>	<b>2,7</b>	<b>62,7</b>	<b>3,3</b>	<b>49,0</b>	<b>2,5</b>	-	-
<b>Waldfläche insgesamt</b>	<b>1826,6</b>	<b>100</b>	<b>1861,6</b>	<b>100</b>	<b>1910,2</b>	<b>100</b>	<b>1928,3</b>	<b>100</b>	<b>1920</b>	<b>100</b>

**Tabelle 10: Waldkategorien und -subkategorien in der Slowakischen Republik<sup>522</sup>**

Als Steuerbemessungsgrundlage dient der nach Erlaß 465/1991 ermittelte Bodenpreis. Der Steuersatz ist höchstens 0,25% der Steuerbemessungsgrundlage.<sup>523</sup> Die Steuerbefreiungsregelung ist bei der Abgrenzung von Flächen nicht eindeutig, da es Überschneidungen gibt. Beispielsweise fallen die Waldgrundstücke in Moor- und Torfgebieten auch unter die Waldsubkategorie „Wälder mit Bodenschutzfunktion“. Ein anderes technisches Problem besteht in der mangelhaften Übereinstimmung der Flächen im Kataster und in den Forsteinrichtungswerken. Die Entwicklung der Waldkategorien ist in Tabelle 10 abzulesen.

Die Steuerbefreiung bei den Wäldern mit Schutz- und Umweltschutzfunktion ist eine indirekte Subvention der meritorischen Güter. Die Erweiterung dieser Flächen würde ohne diese Subvention unterbleiben. Die Erklärung von Waldkategorien und Subkategorien wurde

<sup>521</sup> § 4 Ods. 2 a 3, Zákona è. 317/1992 o dani z nehnutešností v znení neskorších predpisov, (§ 4 Abs. 1 Buchstabe m) des „Immobiliensteuergesetzes“ 317/1992 in der Fassung späterer Novellen)

<sup>522</sup> Quelle: KONÓPKA u. a., 1999, Anlage (Tabelle 9 und Abbildung 2)

<sup>523</sup> § 5 Ods. 2 a § 6 Ods. 2 Zákona è. 317/1992 o dani z nehnutešností v znení neskorších predpisov, (§ 5 Abs. 2 und § 6 Abs. 2 des „Immobiliensteuergesetzes“ 317/1992 in der Fassung späterer Novellen)

vor der Wende gesetzlich geregelt und diese Regelung beibehalten. Im Falle der Ausweisung von Schutz- Imissionswäldern liegt die Kompetenz bei der Forstbehörde auf Vorschlag der Forsteinrichtungsanstalt. Bei den anderen Subkategorien in Umweltschutzwäldern kann die Erklärung auf Vorschlag des Eigentümers, des Nutzers oder des Verwalters erfolgen. Wenn die Kompetenz einer anderen Verwaltung berührt wird, muß diese zur Entscheidung herangezogen werden.<sup>524</sup> Da der Waldbesitzer im Erklärungsverfahren nur einen geringen Einfluß hat, ist diese Steuervergünstigung als eine indirekte Ausgleichszahlung zu sehen.

Die Anwendung des Konzeptes externer Effekte im Falle der Schutzwälder ist hinsichtlich der Subventionsform der Steuerbegünstigung umstritten. Schutzwälder bleiben zum großen Teil ohne waldbauliche Eingriffe. Zu den waldbaulichen Maßnahmen können auch Erntemaßnahmen im Plenter- oder Schirmschlagbetrieb gezählt werden, da aus betriebswirtschaftlichen Gründen gefälltes Holz liegen bleibt. Man kann dann von den Mehrkosten sprechen, die zur Walderhaltung auf diesen Standorten eingesetzt werden. Es werden nicht die Mehrkosten und Mindererträge erstattet, sondern eine pauschale Steuerbefreiung angeboten. Dies ist mit der Allokationstheorie nicht zu vereinbaren. Verglichen mit den Transaktionskosten einer Regelung, die jeden Einzelfall berücksichtigen müßte, ist die Steuerbefreiungslösung jedoch als effektiv zu beurteilen. Eine Verhandlungslösung wäre beispielsweise bei Wäldern unterhalb der Baumgrenze, die tiefer liegendes Immobilienvermögen vor Lawinen schützen, möglich. Der hoch gesetzte gesetzliche Standard zur Walderhaltung, die Transaktionskosten einer solchen Lösung und die Steuerbefreiung bieten für die Betroffenen jedoch keinen Anreiz, in die Verhandlungen einzusteigen. Außerdem wäre hier Trittbrettfahrerverhalten schwer zu unterbinden.

Die obigen Ausführungen zur Beurteilung des Konzeptes externer Effekte in Schutzwäldern haben weniger Gültigkeit im Falle der Umweltschutzwälder. Verhandlungslösung oder direkte finanziellen Zuschüsse könnten in Wäldern in den Schutzzonen von Wasserquellen zustandekommen. Eine geringe Anzahl der Beteiligten und die Möglichkeit zur Bewertung von Mindererträgen und Mehrkosten sprechen für deren Einsatz. Die gesetzliche Regelung und die Grundsteuerbefreiung stehen einer Verhandlungslösung jedoch entgegen.

Hohe Transaktionskosten für den Ausschluß der Zahlungsunwilligen in Waldparken und Erholungswäldern und Wälder mit Naturschutzfunktion könnten die Verhandlungslösung jedoch verhindern. Direkte Zuschüsse erscheinen dagegen leichter vor der steuerzahlenden Öffentlichkeit legitimierbar. Im Falle der Erholungswälder existiert ein entsprechendes Förderungsziel im Fonds zur Förderung des Waldes.

Die kommerzielle Nutzung von Wildgattern und Fasanenvoliere entspricht nicht dem Konzept externer Effekte. Die legitimatorische Anwendung des Konzeptes der kollektiven Güter im Falle der bedrohten Tierarten (z.B. Bison bonasus) ist jedoch möglich. Die Wahl des Instrumentes scheint aber ungeeignet, da man in den gezielten finanziellen Zuschüssen eine allokationstheoretisch bessere Alternative hat.

Die Fläche der Imissionswälder stieg in der letzten Zeit rasch. Wenn man den Verursacher feststellen kann, wird durch die Steuerregelung das Verursacherprinzip verletzt. Auf gerichtlichem Wege kamen mehrere Entschädigungsfälle zustande.<sup>525</sup> Diese stellen aber Ausnahmen dar, während in der Regel die Identifizierung des Verursachers unmöglich ist. Daher ist diese Steuerbefreiung als Anwendung des Gemeinlastprinzips anzusehen, auch

<sup>524</sup> § 6 Zákona è. 100/1997 Zb. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva v znení neskorších predpisov, (§ 6 des Gesetzes 100/1997 über die Waldbewirtschaftung und die Forstbehörde in der Fassung von späterer Novellen)

<sup>525</sup> Vgl. Kapitel F.4

wenn die Höhe dieser finanziellen Leistungen bei weitem nicht dem Bedarf entspricht. Auch diebezüglich normiert ein entsprechendes Ziel der Fonds zur Förderung der Umwelt.

Die Steuerbefreiung für Wälder mit Forschungs- und Lehrfunktion ist nach dem Konzept der kollektiven Güter legitimierbar. Ein typisches öffentliches Gut stellt auch die Vermessungsmarkierung dar. Die Belastung dieser Grundstücke mit Steuern wäre nicht sinnvoll, da sie aus öffentlichen Gelder finanziert werden. Daher ist dies als eine allokatorentheoretisch plausible Regelung zu beurteilen.

Grundstücke im Besitz des Staates und der Gemeinden fallen nicht unter die Befreiung, da sie zur unternehmerischen Tätigkeit genutzt werden. Dies ist aus wettbewerbpolitischen Gesichtspunkten positiv zu beurteilen. Aus Waldgrundstücken sind nach der Entstehung der Kahlfäche bis zur ersten Durchforstung in der Regel keine Einnahmen zu verzeichnen. Die Steuerbefreiung sieht vor, diese Flächen von weiteren Kosten zu befreien. Dies weist auf meritorischen Eigenschaften hin. In reprivatisierten Wirtschaftseinheiten mit einer ungünstigen Altersstruktur wäre diese Regelung zu bejahen. Langfristig könnte jedoch diese Steuerbefreiung den marktwirtschaftlichen Kontroll- und Sanktionsmechanismus außer Kraft setzen. Die pauschale Anwendung ist dagegen umstritten. Externe Effekte sind durch Klimaverbesserung oder Erosionsschutz zwar vorhanden, aber Mehrkosten sind nicht zu erwarten. In diesem Zusammenhang ist auch ein abgelehnter Vorschlag der Forstbehörde zu erwähnen, der eine Ausweitung dieser Steuerbefreiungsregelung bis zum Erreichen des finanziellen Überschusses in Abhängigkeit von Baumart und Bonität zum Ziel hatte<sup>526</sup>.

### 5.3 Andere Steuerbegünstigungen (Mehrwertsteuergesetz und Straßensteuergesetz)

Der Mehrwertsteuersatz für Holz beträgt 23%. Der Steuersatz für Dienstleistungen in der Forstwirtschaft 6%.<sup>527</sup> Die Vorschläge, Saatgut und Pflanzen für kleine Waldbesitzer<sup>528</sup> und Holz mit dem 6%-igen Steuersatz<sup>529</sup> zu besteuern, wurden nicht akzeptiert. Im Falle des Fortpflanzungsguts würde dies zur Schaffung besserer Wettbewerbsverhältnisse beitragen, da die Staatsforste dieses in eigener Regie produzieren. Darüber hinaus können sie die gezahlte Vorsteuer für Vorleistungen von der Steuer für umgesetzte Waren abziehen. Kleine Waldbesitzer können sich dagegen als Steuerpflichtige nach § 4 des Gesetzes über die Mehrwertsteuer nicht registrieren lassen, weil sie in der Regel nicht die für die Registrierung notwendige Umsatzgrenze erreichen. Die Einführung eines 6%-igen Steuersatzes für Holz würde die umsatzsteuerpflichtigen Forstbetriebe teilweise zu Investitionen in die Waldpflege veranlassen.

Von der Straßensteuer sind forstwirtschaftliche Fahrzeuge und Maschinen befreit, die Straßen nur im Rahmen der bewirtschafteten Fläche benutzen.<sup>530</sup> Diese Regelung ist mehr technischer Art, da die forstwirtschaftlichen Fahrzeuge die öffentlichen Straßen nur sporadisch nutzen. Für LKW für den Holztransport gilt der Steuernachlaß nicht. Ebenfalls nicht befreit werden von der Straßensteuer Fahrzeuge im Besitz von Dienstleistungsunternehmen.<sup>531</sup>

<sup>526</sup> Vgl. KONÓPKA u. a., 1999, S. 99

<sup>527</sup> § 4 Zákona è. 289/1995 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších noviel, (§ 4 des Gesetzes 289/1995 über die Mehrwertsteuer in der Fassung späterer Novellen)

<sup>528</sup> Vgl. HYBEN, 1995, S. 4-5

<sup>529</sup> Vgl. KONÓPKA u. a., 1999, S. 99

<sup>530</sup> § 4 Zákona è. 87/1994 Z. z. o cestnej dani v znení neskorších predpisov, (§ 4 des Gesetzes 87/1994 über die Straßensteuer in der Fassung späterer Novellen)

<sup>531</sup> Vgl. HYBEN, 1995, S. 6



## 5.4 Zusammenfassende Beurteilung von Steuerbegünstigungen

Die Optierungsmöglichkeit bei der pauschalen Ausweisung der Aufwendungen, die Möglichkeit der Verteilung von Einkünften aus der Forstwirtschaft auf zehn Jahre bei natürlichen Personen und die Grundsteuerbefreiung auf den Kultur- und Jungbestandsflächen bis zur ersten Durchforstung können langfristig die Koordinations- und Sanktionsstruktur der Marktwirtschaft ungünstig beeinflussen. Sie bremsen die Bildung von effizienten wirtschaftlichen Zusammenschlüssen. Ein Vorteil für den Übergang zur Marktwirtschaft besteht in der Förderung der Motivation zur Waldbewirtschaftung im Kleinprivatwald. Dieses Anliegen erfüllen auch die Senkung der Steuerbemessungsgrundlage und die Möglichkeit des Einsatzes der Freibeträge für Investitionszwecke bei den Dienstleistungsunternehmen in der Forstwirtschaft. Die übrigen Steuerbegünstigungen haben keinen Einfluß auf die Wirtschaftstransformation (Siehe Übersicht 16).

Das Konzept der meritorischen Güter spielt eine wichtige Rolle bei der marktwirtschaftlichen Beurteilung. Die meritorische Begründung besteht in der Motivierung der Forstbetriebe zu Waldbauinvestitionen und zur Unterstützung von Schutz- und Umweltschutzwäldern. Eine Überbrückungshilfe in Form der Anpassungssubvention für das neu sich bildende Privateigentum ist ein weiteres ökonomisches Konzept zur marktwirtschaftlichen Begründung dieser Subventionen. Schließlich sind zwei Wirkungen auf die Marktstruktur bei den Steuerbegünstigungen im Einkommensteuergesetz zu erwähnen. Die Steuerbefreiung von natürlichen Personen hemmt durch die Behinderung der Zusammenschlußbildung und durch Förderung der Übermachtpositionen des Staates die Verbesserung der Marktstruktur. Die letzte Novelle fördert durch die Einbeziehung der Zusammenschlüsse ohne Rechtspersönlichkeit den Wettbewerb. Im Falle der Bildung von Reserven für die Aufforstung, Waldpflege- und Waldschutzmaßnahmen und der Grundsteuerbefreiung auf den Kultur- und Jungbestandsflächen bis zur ersten Durchforstung können erhaltungsorientierte Strategien vorliegen (Vgl. Übersicht 17).

Die Steuerbegünstigungen im Einkommensteuergesetz berücksichtigen die Unmöglichkeit der nachhaltigen Bewirtschaftung im aussetzenden Forstbetrieb und sollen die Forstbetriebe zu Waldbauinvestitionen anreizen. Mit der Möglichkeit der Bildung von nichtsteuerpflichtigen Reserven werden die forstlichen Besonderheiten berücksichtigt. Diese meritorischen Eigenschaften rechtfertigen den Einsatz der Steuernachlässe gegenüber den direkten finanziellen Zuschüssen. Pauschale Steuerbegünstigungen im Immobiliensteuergesetz wirken allerdings gegen die Anwendung einer Verhandlungslösung bei der Internalisierung externer Effekte, da die Beteiligten kein Interesse haben, in die Verhandlungen einzusteigen. Die direkten finanziellen Zuschüsse sind hier vorzuziehen.

Nr.	Förderungsziel	Übergang zur Marktwirtschaft				
		Entscheidungs- system	Motivations- system	Kontrollsystem	Informations- system	Sanktionssystem
<b>5.1.</b>	<b>Einkommensteuergesetz</b>					
5.1.1.	Ausweisung von Aufwendungen mit einem 60%-igen Pauschalsatz und Verteilung der Einkünfte aus der Forstwirtschaft auf 10 Jahre	0	Ä	!	0	!
5.1.2.	Bildung von Reserven für Aufforstung, Waldpflege- und Waldschutzmaßnahmen	0	Ä	!	0	!
5.1.3.	Senkung der Steuerbemessungsgrundlage bei Dienstleistungsunternehmen in der Forstwirtschaft während der ersten drei Jahre nach der Gründung	0	Ä	0	0	0
<b>5.2.</b>	<b>Immobiliensteuergesetz</b>					
5.2.1.	Grundsteuerbefreiung in den Schutz- und Umweltschutzwäldern	0	0	0	0	0
5.2.2.	Grundsteuerbefreiung auf den Kultur- und Jungbestandsflächen bis zur ersten Durchforstung	0	0	0!	0	0!
<b>5.3.</b>	<b>Straßensteuergesetz</b>					
5.3.1.	Steuerbefreiung für forstwirtschaftliche Fahrzeuge	0	0	0	0	0

! - Risiko für Übergang zur Marktwirtschaft  
 0 - Neutral für Übergang zur Marktwirtschaft  
 Ä - positiv für Übergang zur Marktwirtschaft

**Übersicht 16: Risiken von Steuerbegünstigungen für den Übergang zur Marktwirtschaft**

Nr.	Förderungsziel	Marktversagen oder korrekturbedürftiger Koordinationsmangel als Anlaß zur Subventionierung					
		Externe Effekte	Kollektive Güter mit externen Effekte	Meritische Güter	Marktstruktur	Anpassungssubventionen versus Erhaltungssubventionen	Wachstumsorientierte versus erhaltungsorientierte Strategie
<b>5.1.</b>	<b>Einkommensteuergesetz</b>						
5.1.1.	Ausweisung von Aufwendungen mit einem 60%-igen Pauschalsatz und Verteilung der Einkünfte aus der Forstwirtschaft auf 10 Jahre	-	-	+/-	+/-	+/-	-
5.1.2.	Bildung von Reserven für Aufforstung, Waldpflege- und Waldschutzmaßnahmen	-	-	+/-	+/-	+/-	+/-
5.1.3.	Senkung der Steuerbemessungsgrundlage bei Dienstleistungsunternehmen in der Forstwirtschaft während der ersten drei Jahre nach der Gründung	-	-	+/-	+/-	+/-	+/-
<b>5.2.</b>	<b>Immobiliensteuergesetz</b>						
5.2.1.	Grundsteuerbefreiung in den Schutz- und Umweltschutzwäldern	+/-	-	+/-	-	-	-
5.2.2.	Grundsteuerbefreiung auf den Kultur- und Jungbestandsflächen bis zur ersten Durchforstung	+/-	-	+/-	+/-	+/-	+/-
<b>5.3.</b>	<b>Straßensteuergesetz</b>						
5.3.1.	Steuerbefreiung für forstwirtschaftliche Fahrzeuge	-	-	-	-	-	-

+/- Art des Marktversagens oder korrekturbedürftigen Koordinationsmangels liegt teilweise vor, teilweise nicht

- Art des Marktversagens oder korrekturbedürftigen Koordinationsmangels liegt niemals vor

### Übersicht 17: Marktwirtschaftliche Beurteilung der Steuerbegünstigungen

## 6 Zweites Zwischenergebnis: Marktwirtschaftliche Risiken und ökonomische Beurteilungsverfahren

Ein Problem der Förderungsprogramme in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik ist die Überschneidung oder sogar Identität der Förderungsziele in verschiedenen Programmen, sowie die Existenz mehrerer finanzpolitischer Instrumente zur Erreichung eines Zieles (Vgl. Übersicht 18). Für die unübersichtliche Situation in der Subventionspolitik wurde im deutschsprachigen Raum das Schlagwort „Subventionsdschungel“ geprägt.<sup>532</sup>

Identisch sind die Förderungsziele im Fonds zur Förderung des Waldes und die Förderungsziele der Richtlinie zur Gewährung von Subventionen direkt aus dem Staatsbudget. Der Endzweck der Förderungsziele im Fonds zur Förderung von

<sup>532</sup> NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 105-106

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist die Schaffung von Arbeitsplätzen und im Fonds für Umwelt die Verwirklichung von Umweltprojekten. Es gibt aber viele Überschneidungen mit den forstlichen Förderungsprogrammen (insbesondere Förderung der waldbaulichen Maßnahmen oder der sozialen Funktionen des Waldes). In allen diesen Fällen handelt es sich um finanzielle Zuschüsse. Zusätzlich gibt es auch die Steuerbegünstigungen, die der Motivierung zu waldbaulichen Maßnahmen oder zu der Bereitstellung von Sozialfunktionen des Waldes dienen.

Im Falle der Investitionsförderung kommt es sowohl zur Überschneidung der Förderungsziele als auch zur Möglichkeit des gleichzeitigen Einsatzes von mehreren Förderungsinstrumenten. Beispielsweise kann der Wegebau erstens aus dem Fonds zur Förderung des Waldes und zweitens direkt aus dem Staatsbudget unterstützt werden. Beiden Richtlinien zufolge geschieht dies in Form eines finanziellen Zuschusses. Drittens kann Wegebau aber auch aus dem Fonds zur Förderung der Bodenvirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie in Form von Finanzierungshilfen gefördert werden. Die Investitionssubventionen zur Anschaffung von Maschinen können erstens als finanzieller Zuschuß direkt aus dem Staatsbudget, zweitens als Finanzierungshilfe aus dem Fonds zur Förderung der Bodenvirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie oder drittens als indirekte finanzielle Förderung in Form einer Steuervergünstigung nach dem Einkommensteuergesetz gewährt werden.

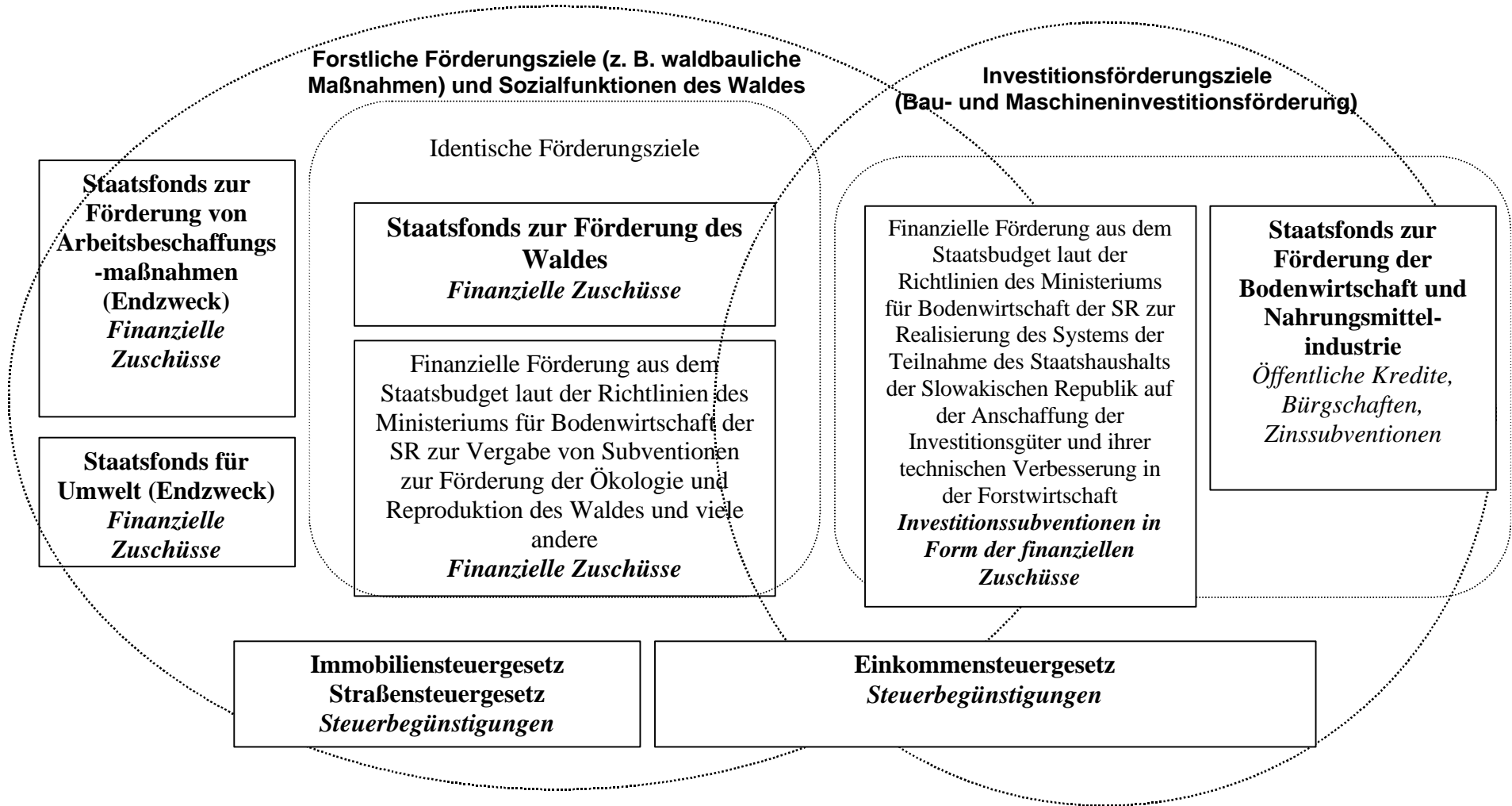
Der „Subventionsdschungel“ zieht eine mangelhafte Überschaubarkeit für alle Beteiligten mit sich.<sup>533</sup> Die Kontrollierbarkeit der Subventionen wird für die forstliche Bürokratie immer schwerer, weil sie nicht alle Haushaltstitel im Auge behalten kann. Ein weiteres Risiko besteht in der Vergabe von „Mehrfachsubventionen“ oder „Folgesubventionen“.<sup>534</sup> Auch Ausweisung der vergebenen Subventionen bereitet der Forstbehörde erhebliche Probleme, wie im nächsten Kapitel gezeigt. Für den nichtstaatlichen Sektor gehen hohe Informationskosten einher, die ihn im Subventionsprozeß erheblich benachteiligen. Die Kontrollmöglichkeiten durch die Öffentlichkeit sowie die Fachöffentlichkeit nimmt mit mangelnder Transparenz wesentlich ab. Die potentiellen Risiken für den Übergang zur Marktwirtschaft sind daher hoch.

Die komplexen Förderprogramme sind teilweise transformationsbedingt, da im Laufe der Reformen die alten Förderungsvorschriften langsam aufgehoben und neue erlassen wurden. Häufig berücksichtigen die neuen Förderungsprogramme die alten oder kopierten sie ganz. Die politischen Reformen, wie z. B. die Eingliederung des Forstsektors in das Ministerium für Bodenvirtschaft, trugen ebenfalls wesentlich zur Unübersichtlichkeit bei, da für die Forstwirtschaft neue Förderungsmöglichkeiten entstanden, die man nutzen wollte. Der Kampf um die immer knapper werdenden Haushaltsmittel ist der dritte Faktor, der zur Beibehaltung der alten Vorschriften und zum Erlaß neuer führte. Dies weist daraufhin, die Gründe für die komplexen Mehrfachförderungen im politischen Prozeß zu suchen.

---

<sup>533</sup> NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 105-106

<sup>534</sup> NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 106-109



Übersicht 18: Überschneidungen der finanziellen Förderungsprogramme in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik

In Übersicht 19 sind die wichtigsten Risiken bezüglich der Ziele und der Instrumente im Förderungssystem der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik für den Übergang zur Marktwirtschaft zusammengefaßt. Die Vereinbarkeit der finanziellen Förderung mit dem marktwirtschaftlichen Programm stellt eine wichtige Voraussetzung in der Transformation zur Marktwirtschaft dar. Ökonomische Risiken entstehen für Entscheidungs-, Motivations-, Kontroll-, und Sanktionssystem. Die Einzelanalyse wies solche Risiken für die forstlichen Fördermaßnahmen im großen Umfang nach. Diese Befunde sollen hier nicht wiederholt werden, sondern es ist die Frage nach Ansatzpunkten für eine marktwirtschaftskonforme Gestaltung zu ergänzen.

Im forstlichen Förderungssystem der Slowakischen Republik fehlt eine Förderung der privaten Planungsbüros und Beratungsfirmen sowie der Betriebsnetze auf freiwilliger Basis. Somit fehlt auch die Förderung einer leistungsfähigen ökonomischen Planung, Beratung und eines Betriebsvergleichs, welche zur Einübung der marktwirtschaftlichen Verhaltensweisen führen würden. Die Planung geht von der Forstbehörde aus und basiert auf der Anwendung von Geboten und Verboten. Der Einsatz der ordnungspolitisch günstigen und daher konformen finanziellen und persuasiven Instrumente wird ganz vernachlässigt. Im Jahre 1998 kam jedoch ein Beratungsprogramm im Rahmen eines EU-Förderungsprogrammes "PHARE" zustande. Seine Tätigkeit im Bereich der wirtschaftlichen Beratung im nichtstaatlichen Sektor könnte maßgeblich zur Transformation beitragen. Ohne die Liberalisierung des Planungs- und Beratungsmarktes mit einer finanziellen Starthilfe für neu entstandene Wirtschaftseinheiten in diesen Bereichen wird jedoch auch dieses Beratungsprogramm fehlschlagen.

Im Rahmen der Wiederherstellung des privaten Eigentums wurde ein transformationsbedingtes Subventionsfeld eingeführt: "Kostenvergütung der noch nicht reprivatisierten Wälder". Dieses Förderungsziel ist als Förderung des öffentlichen und meritorischen Guts "Privatisierung" anzusehen. Da die Subventionsempfänger staatliche Forstbetriebe sind, erhebt sich die Frage, inwieweit Subventionen für den verwalteten Wald die Reprivatisierung verzögern. Darauf wird in den nächsten Kapiteln näher eingegangen.



**Übersicht 19: Risiken der finanziellen Förderung im Übergang zur Marktwirtschaft**

Weiterhin besteht keine finanzielle Förderung der Identifizierung und Vermessung reprivatisierter Grundstücke, abgesehen von einer solchen Möglichkeit im Rahmen des oben beschriebenen Aufforstungsprogrammes. Zur Unterstützung des privaten Eigentums existieren mehrere Förderungstatbestände für die Waldbesitzerverbände. Da diese jedoch nicht die Förderung der wirtschaftlichen Beratung beinhalten, sind positive Wirkungen auf den Übergang zur Marktwirtschaft zweifelhaft.

Zur Einführung der Wettbewerbsordnung dient die Förderung der forstlichen Zusammenschlüsse. In diesem Zusammenhang ist jedoch nur die Vergütung der Fachforstwirten möglich. Dies könnte man zwar teilweise als Förderung von Managementstätigkeiten interpretieren. Die Pflichten des Fachforstwirtes gegenüber der Forstbehörde machen aber aus dieser Förderung nur einen weiteren Kontrollmechanismus für die Forsteinrichtungspläne und die gesetzlichen Vorschriften. Der Forstbehörde ist zugute zu halten, daß sie sich um eine Markttransparenzpolitik, um das Meß-, Eich-, Normungs- und Qualitätswesen und um dessen Angleichung an den Stand der EU bemüht. In diesem Zusammenhang ist auch das Preisinformationssystem zu erwähnen, das als eine Markt- und Preisbeobachtungsstelle im Rahmen der Forsteinrichtungsanstalt eingerichtet wurde. Diese zwei Bereiche sind in den Förderungsprogrammen nicht explizit angeführt. Sie werden durch die Finanzierung der Forsteinrichtungs- bzw. Forschungsanstalt abgedeckt.

Im Falle des Marktversagens oder des korrekturbedürftigen Koordinationsmangels ist ein staatlicher Eingriff in Form von finanzieller Förderung zulässig. Die Legitimierung der finanziellen Förderungsprogramme und der Auswahl ökonomisch geeigneter Förderungsinstrumente wurde in diesem Kapitel an vielen Beispielen diskutiert. Die Beurteilung der einzelnen Förderungsziele und Instrumente führte zu dem wichtigen Befund, daß in der Verwaltungspraxis die Einzelprüfung der Fälle erfolgen müßte, um die Maßnahmen effizient und marktwirtschaftlich konform gestalten zu können.<sup>535</sup> Die Abbildung 5 stellt ein einfaches Flußdiagramm dar, das eine Entscheidungshilfe bei der Begründung der Förderungsprogramme bietet, aber auch zeigt, daß trotz ausformulierter ökonomischer Konzepte die Entscheidung über ein Förderungsprogramm auch in den alten Demokratien sehr oft dem politischen Bereich überlassen wird. In den neuen Demokratien geschieht dies verstärkt, weil die ökonomischen Wissensdefizite und die verfestigten Gruppeninteressen von noch größer Bedeutung sind. Ein weiterer, nicht weniger wichtiger Grund sind die hohen Verwaltungskosten für die unabdingbare Einzelfallprüfung. In vielen Fällen würden die Vollzugskosten den Subventionsumfang übersteigen.

Schon für ersten Beurteilungsschritt, ob es sich um ein Marktversagen oder einen korrekturbedürftigen Koordinationsmangel handelt, werden in der politischen Verwaltungspraxis keine Kriterien herangezogen, die den Einsatz von finanzieller Förderung legitimieren. Ein Beispiel sind die waldbaulichen Maßnahmen, bei denen die möglichen Einsatzfelder diskutiert wurden. Hierauf sind viele theoretische Konzepte oder sogar ihre Kombination anzuwenden. Die Überprüfung beansprucht viele wissenschaftliche Ressourcen, ihr Nutzen bleibt jedoch fraglich, da sie vielen bestehenden Förderprogrammen die Legitimation entzieht. Die Förderung von waldbaulichen Maßnahmen oder der Sanierung der Waldböden nach Maschineneinsatz<sup>536</sup> müßten neu formuliert oder gänzlich unterlassen werden. Dies ist jedoch politisch nicht erwünscht.

Für die zweite Entscheidung werden die ökonomischen Konzepte in zwei Gruppen geteilt. Im Falle der meritorischen Güter, der Verbesserung der Marktstruktur oder des Abbaus von

---

<sup>535</sup> Vgl. auch HELMSTÄDTER, 1993, S. 63

<sup>536</sup> Dies auch nur unter bestimmten Voraussetzungen, wenn z. B. nicht einen größeren Schaden droht.



Distributions- und Stabilisierungsdefiziten sind die Entscheidungen, ob die Subventionen eingesetzt werden können oder nicht, dem politischen Bereich zu überantworten. Ökonomische Konzepte zur Lösung der Steuerungsdefizite können unterstützend wirken. So ist beispielsweise die Ermittlung der Präferenzen bei meritorischen Gütern, Analyse der Marktstruktur oder der Einflüsse einer Kalamität auf den Holzmarkt sowie eine Untersuchung zur Innovationsentwicklung für die rationale politische Entscheidung hilfreich. Die Lösungsvorschläge hängen jedoch weniger von den ökonomischen Konzepten als von den politischen Entscheidungsprozessen ab.<sup>537</sup>

Die ökonomischen Theorien und die Ergebnisse ökonomischer Analysen werden als Argumentationshilfe zur Durchsetzung der partiellen Interessen instrumentalisiert.<sup>538</sup> Im Falle der externen Effekte, öffentlicher (prototypische Kollektivgüter) und kollektiver Güter<sup>539</sup> sind ebenfalls Identifizierungsprobleme bei der praktischen Unterscheidung festzustellen. Die Ermittlung des Rivalitäts- und Exkludierbarkeitsgrades, der dazu dient, die öffentlichen Güter von kollektiven Gütern (Klubgüter) und Mischgütern zu unterscheiden, ist ohne aufwendige wissenschaftliche Untersuchung nur annäherungsweise möglich.<sup>540</sup> Bei der Abgrenzung der meritorischen Güter von den öffentlichen Gütern gibt es ebenfalls mehrere Deutungen.<sup>541</sup> Dies wird noch erschwert, wenn die Konzepte kombiniert werden: Der Rivalitäts- und Exkludierbarkeitsgrad dient bei kollektiven Gütern zur Ermittlung der Mitgliedschaftsbeiträge von Kollektiven. Dadurch werden die Zahlungsunwilligen ausgeschlossen und das Gut in entsprechender Menge bereitgestellt. Andererseits sind nach der Allokationstheorie auch die Subventionen möglich, wenn das bereitgestellte Gut positive Externalitäten besitzt.

Im dritten Schritt soll überprüft werden, ob man die effizientere dezentrale COASE-Lösung nicht anwenden kann. Dies ist von der Bestimmung der Eigentumsrechte und der Rechtslage abhängig. Die Voraussetzungen für eine Verhandlungslösung sind in vielen Fällen nicht präzise definiert, so daß Verhandlungen gar nicht erst aufgenommen werden.<sup>542</sup> Weiterhin kann natürlich die Lösung an Transaktionskosten scheitern, insbesondere wenn die Verhandlungsgruppen zu groß sind, oder es sich um multilaterale Verhandlungen handelt.

Im vierten Schritt sind die umweltpolitischen Prinzipien anzuwenden. Z.B. sollte der Verursacher nach dem Verursacherprinzip für die negativen externen Effekte oder der Nutznießer nach dem Nutznießerprinzip für die positiven externen Effekte aufkommen. Die Identifikation als Nutznießer oder Verursacher hängt von der Rechtslage und den ökologischen Wirkungen ab, welche aber nur sehr schwer nachweisbar sind. In der Praxis ist sogar möglich, daß der Verursacher für sein umweltschädigendes Verhalten mit einer Subvention belohnt wird.<sup>543</sup>

<sup>537</sup> Vgl. auch BLUM, A., et. al.: Wohlfartsökonomische Betrachtung zu den Wirkungen des Waldes und den Leistungen der Forstwirtschaft, Allg. Forst- und Jagd-Ztg., 167, Jg. 5, 1996, S. 92-93; Z. B. die wissenschaftlichen Vorschläge zur Organisationsreform in den Staatsforsten von KOLENKA wurden überhaupt nicht beachtet. Vgl. Kapitel C.3.2

<sup>538</sup> Vgl. BLUM, 1996, S. 92; Die slowakische Forstbehörde behauptet beispielsweise, daß der jetzt neu entstandene Zusammenschluß der ehemaligen staatlichen Forstbetriebe ein natürliches Monopol ist.

<sup>539</sup> Die Benutzung der Begriffe „öffentliche Güter“ und „kollektive Güter“ geschieht auf unterschiedliche Weise.

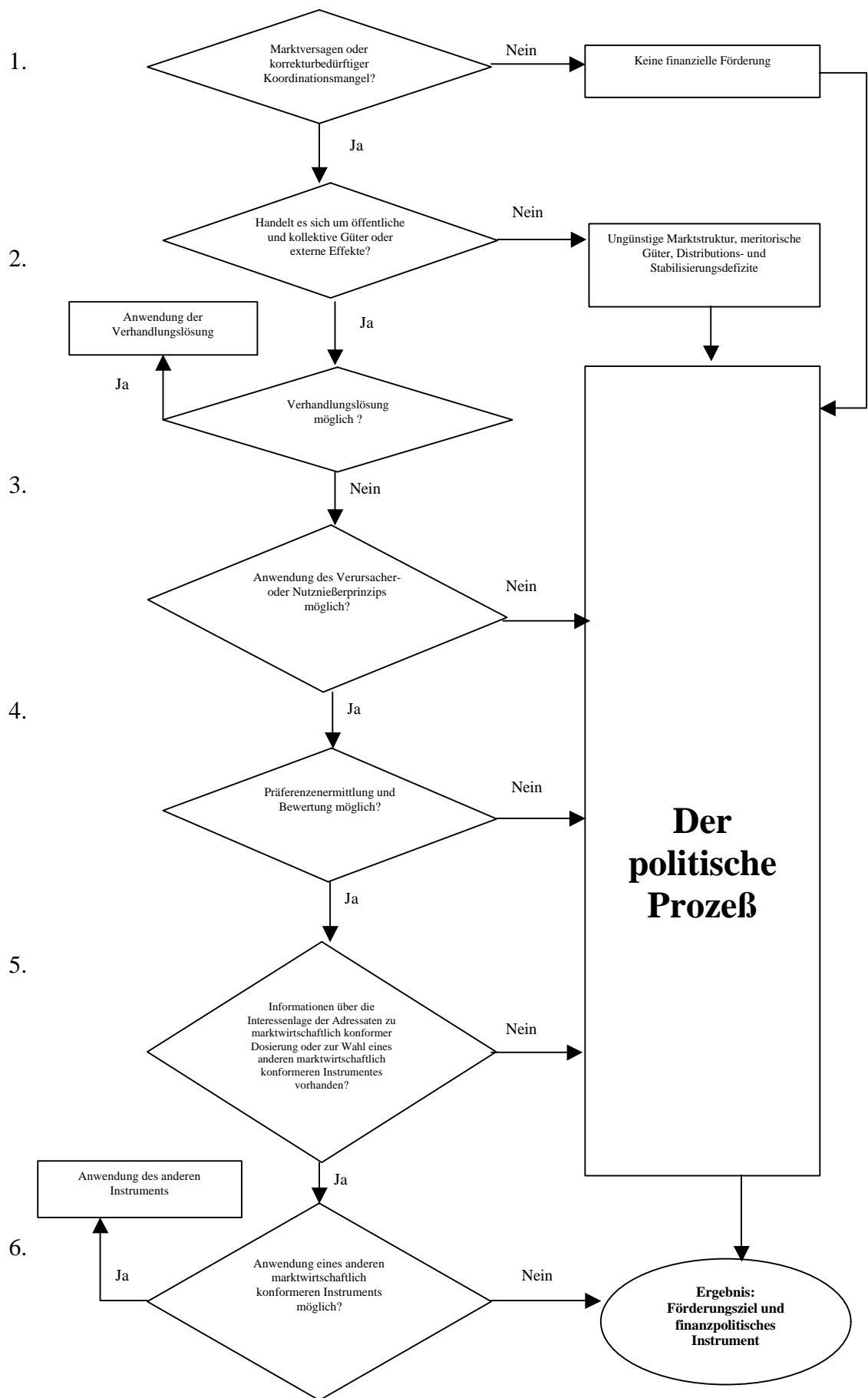
<sup>540</sup> Vgl. Ausführungen bei SEKOT, W., SCHWARZBAUER, P.: Methodische Ansätze zur Bewertung der infrastrukturellen Leistungen der Forstwirtschaft, Bd. 25, Eigenverlag des Instituts für forstliche Betriebswirtschaft und Forstwirtschaftspolitik, Wien 1995, S. 15

<sup>541</sup> Vgl. ANDEL, 1998, S. 425, Fußnote

<sup>542</sup> Vgl. BLÖCHLIGER, H., STAEHELIN-WITT, E.: Öffentliche Güter, Externalitäten und Eigentumsrechte, in: FREY, R...L. et. al.: Mit Ökonomie zur Ökologie, Analyse und Lösungen des Umweltproblems aus ökonomischer Sicht, 2. Auflage, Helbing & Lichtenhahn, Basel, Frankfurt am Main, 1993, S. 55-65

<sup>543</sup> Z. B. die finanzielle Förderung der Sanierung der Waldböden nach einem Maschinenansatz.

Abbildung 5: Ökonomische Begründung eines Förderungsprogrammes



Der fünfte Schritt sollte der Ermittlung von Präferenzen bei öffentlichen Gütern oder der Bewertung von externen Effekte dienen. Auf diese Probleme wurde schon weiter oben eingegangen. Hier wird nur die Schlußfolgerung gezogen, daß diese Methoden sehr aufwendig sind, und Ergebnisse häufig willkürlich interpretiert oder sogar angezweifelt werden können.<sup>544</sup> Gerade deshalb werden sie im politischen Prozeß aber gerne angewendet.

Der sechste Schritt besteht in der Informationsermittlung zur Interessenlage der Adressaten. Beispielsweise will man im Falle der positiven externen Effekte durch die finanzielle Förderung das Aktivitätsniveau der Produzenten erweitern, jedoch gleichzeitig auch die Marktwirtschaft durch zu geringe Eigeninitiative des Subventionsnehmers nicht beeinträchtigen. Dazu muß ein ausgewogenes Instrument gewählt werden. Da diese Informationen in vielen Fällen fehlen, vergrößert sich der politische Spielraum erheblich. Als ein alternatives Instrument könnten hier die systemkonformen Quasi-Marktlösungen eingeführt werden.<sup>545</sup> Diese Arbeit beschäftigte sich zwar mit dieser Lösung nicht, es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die politischen Formulierungs- und Implementationsprobleme auch hier nicht zu vermeiden sind.<sup>546</sup> In der slowakischen Forstwirtschaft fehlen bisher auch entsprechende Vorschläge.

Die Analyse der Förderungsprogramme zeigte sowohl deren geringe Übereinstimmung mit den Anforderungen marktwirtschaftlichen Konzepte als auch die erheblichen fachlichen Schwierigkeiten, die einer besseren Abstimmung mit ökonomischen Anforderungen entgegenstehen. Die fachlichen Probleme der Ökonomie eröffnen der Politik Entscheidungsspielräume. Zusätzliche drängen, wie die nachfolgenden Kapitel untersuchen, starke politische Interessen danach, sich über ökonomische Konzepte auch dann hinwegzusetzen, wenn diese klar umsetzbar wären.

---

<sup>544</sup> Dies gilt auch für die Verhandlungslösung. Im Rahmen der Schätzung von anthropogenen Waldschäden in der Slowakei werden die Ergebnisse immer angezweifelt und sogar gerichtliche Beschlüsse in Frage gestellt.

<sup>545</sup> Einen Vergleich mit finanziellen Anreizinstrumenten findet man bei BERGEN, V.: Volkswirtschaftslehre, Teil II, 2. Auflage, Institut für Forstökonomie, Göttingen 1999b, S. 65-71 oder BORCHERS, J.: Alternative wirtschaftspolitische Instrumente für die Forstwirtschaft – ein Weg aus der ökonomischen Krise?, Arbeitspapier des Institutes für Forsteinrichtung und Forstliche Betriebswirtschaft, Freiburg 1993, S. 57

<sup>546</sup> Vgl. LE GRAND, J.: Ein Wandel in der Verwendung von Policy-Instrumenten: Quasi-Märkte und Gesundheitspolitik, in: HERITIER, A. (Hg.): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Westdeutscher Verlag, Opladen 1993, S. 225-244

## G Finanzströme an forstlicher Förderung

Nach der Darstellung der ökonomischen Risiken der finanziellen Förderungsprogramme für den Übergang zur Marktwirtschaft, ist die Betrachtung von tatsächlichen Finanzströmen hilfreich, um die tatsächlichen Wirkungen besser evaluieren zu können. Im Rahmen dieses Kapitels wird ein Überblick über die Finanzströme im slowakischen Förderungssystem gegeben, um jene Programmelemente zu erkennen, die über Finanzströme auch tatsächliche Wirkung entfalten. Denn Programme, die in der Praxis ohne Finanzmittel bleiben, sind allein dadurch wirkungslos.

### 1 Methodische Vorbemerkung

Bevor mit der Darstellung von Finanzströmen begonnen wird, müssen die methodischen Probleme bei der Datenermittlung diskutiert werden. Die Vielzahl von „Subventionsberichten“ geben wegen vieler statistischer Lücken keinen klaren Überblick über die Subventionsvergabe, sondern hinterlassen viele Unklarheiten in Bezug auf die jeweiligen Finanzierungsquellen und die Erfassung der Subventionsarten.<sup>547</sup>

Die erste Datenquelle sind die „Grünen Berichte“ des Ministeriums für Bodenkultur<sup>548</sup>. Sie gliedert die finanzielle Förderung in zwei Arten: Finanzielle Förderung der forstlichen Tätigkeit und Investitionstätigkeit jeweils getrennt nach staatlicher und nichtstaatlicher Waldeigentumsform. In diesen Berichten werden nicht die einzelnen legislativ bestimmten Finanzierungsquellen gesondert dargestellt. Außerdem werden in diesen Berichten Finanzierungshilfen und Steuernachlässe nicht mit einbezogen (Siehe Tabelle 11).

Jahr	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Forstwirtschaft insgesamt</b>									
Finanzielle Förderung der forstlichen Tätigkeit	1007	789	688	491	506	427	584	382	500
Finanzielle Förderung der Investitionstätigkeit	108	146	140	102	70	119	115	129	198
<b>Staatliche Forstbetriebe in der Kompetenz des Ministeriums für Bodenkultur</b>									
Finanzielle Förderung der forstlichen Tätigkeit	994	776	612	367	393	335	448	240	334
Finanzielle Förderung der Investitionstätigkeit	107	145	139	101	24	70	43	20	97
<b>Staatliche Forstbetriebe in der Kompetenz anderer Ministerien</b>									
Finanzielle Förderung der forstlichen Tätigkeit	13	13	13	13	1	12	21	26	36
Finanzielle Förderung der Investitionstätigkeit	1	1	1	1	2	5	5	3	1
<b>Nichtstaatliche Forstbetriebe</b>									
Finanzielle Förderung der forstlichen Tätigkeit			63	111	114	80	115	116	130
Finanzielle Förderung der Investitionstätigkeit					44	44	67	106	100

**Tabelle 11: Finanzielle Förderung der Forstwirtschaft nach den „Grünen Berichten“ in Mill. SK<sup>549</sup>**

<sup>547</sup> Die Kompliziertheit des Förderungssystem wurde schematisch in Kapitel F.6 dargestellt.

<sup>548</sup> MINISTERSTVO PODOHOSPODARSTVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY: Spravy o lesnom hospodarstve v Slovenskej republike, (Berichte über die Forstwirtschaft in der Slowakischen Republik), Bratislava 1993-1999

<sup>549</sup> Quelle: MINISTERSTVO PODOHOSPODARSTVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY: Spravy o lesnom hospodarstve v Slovenskej republike, (Berichte über die Forstwirtschaft in der Slowakischen Republik), Bratislava 1993-1999

Eine weitere Datenquelle ist die im Jahre 1998 veröffentlichte „Analyse der Entwicklung und des gegenwärtigen Zustandes in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik“ (Tabelle 12). Diese versucht eine Trennung nach legislativ bestimmten Finanzierungsquellen, sowie eine grobe Ermittlung der Finanzströme nach den Förderungszielen. Weiterhin werden die Subventionen getrennt nach Staatsbudget und Fonds zur Förderung des Waldes ausgewiesen. Im Vergleich mit den grünen Berichten bestehen geringfügige Differenzen in den Daten. Die Ausweisung der finanziellen Förderung im Zeitraum 1990-1992 kann auch fehlerhaft sein, weniger in ihrem Gesamtvolumen, als in ihrer Struktur. Es wurden wahrscheinlich nicht nur waldbauliche Maßnahmen subventioniert. Eine Rekonstruktion der Subventionsstruktur ist aber unmöglich, da die staatlichen Forstbetriebe direkt an das Staatsbudget angeschlossen waren, so daß deren finanzielles Defizit ohne genaue Differenzierung der Förderziele ausgeglichen wurde.

Die Konkretisierung der Investitionssubventionen bleibt auch in dieser Veröffentlichung aus. Diese Subventionen stellen eine große Unbekannte dar. In den Experteninterviews wurde angegeben, daß es sich im Staatssektor hauptsächlich um den Wegebau, die Wildbachverbauungen und Investitionsmaßnahmen in forstlichen Berufsschulen sowie teilweise um Maschineninvestitionen handelt. Bezüglich der Investitionssubventionen im privaten Sektor ergaben die Interviews, daß diese in der Regel nicht vergeben wurden. In den Fällen der Vergabe geschah dies als finanzielle Förderung aus dem Staatsfonds zur Förderung des Waldes.

Auf alle Fälle werden diese Subventionen gesondert, unabhängig von den Subventionen aus dem Fonds zur Förderung des Waldes ausgewiesen. Über ihre Struktur stehen keine Informationen zur Verfügung. Die Vergabe der Investitionssubventionen im privaten Sektor nach der Richtlinie des Ministeriums für Bodenvirtschaft der SR zur „Realisierung des Systems der Teilnahme des Staatshaushalts der Slowakischen Republik an der Anschaffung von Investitionsgütern und ihrer technischen Verbesserung in der Forstwirtschaft“ war wegen einer Anordnung des Finanzministeriums im Zeitraum 1993-1996 unmöglich. Diese Sperre wurde mit dem Sparzwang begründet. Einzelfälle bestätigen jedoch, daß trotzdem später Investitionszuschüsse im privaten Sektor getätigt wurden. Die ausgewiesene Höhe der Subventionen ist jedoch zweifelhaft.

Als weitere Quellen stehen die im Rahmen der Experteninterviews erhobenen Finanzströme in den Fonds und die aus den weiteren Sekundärquellen über die einzelnen Förderungsprogramme im Forstsektor gewonnenen Daten zur Verfügung. Der Fonds zur Förderung des Waldes stellte die sogenannten „Kommentare zur jährlichen Ausweisung der finanziellen Förderung im Fonds zur Förderung des Waldes“ bereit (Tabelle 13). Dies sind die offiziellen Berichte an das Finanzministerium. Hier wird keine genaue Gliederung der Förderungsziele vorgenommen, sondern werden lediglich die Oberziele ausgewiesen. Weiter wurde die interne Datenbank des Fonds erschlossen (Tabelle 14). Die interne Datenbank ermöglicht einen besseren Blick in die Struktur der finanziellen Förderung nach den Eigentumsformen. Insgesamt gibt es also drei Datenquellen über die Subventionen aus dem Fonds zur Förderung des Waldes. Einen Vergleich dieser Quellen gibt Abbildung 6. Die Graphik zeigt, daß Differenzen auftreten. Die interne Datenbank und die „Kommentare...“ bilden jedoch eine gute Basis für weitere Analysen.

G Finanzströme an forstlicher Förderung

Jahr	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Direkt aus dem Staatshaushalt</b>								
<b>Staatliche Organisationen in der Kompetenz des Ministeriums für Bodenwirtschaft</b>								
Waldbauliche Maßnahmen	994	590	438	304	302			
Soziale Funktionen des Waldes		186		42				
Langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft				10				
Vergütung der Fachforstwirt-Kosten					9			
Finanzielle Förderung der Investitionstätigkeit	107	165	127	101	24	70	43	20
<b>Staatliche Forstbetriebe in der Kompetenz anderer Ministerien</b>								
Waldbauliche Maßnahmen	13	13	4	5	6			
Finanzielle Förderung der Investitionstätigkeit	1		13	1	10	10	13	3
<b>Nichtstaatliche Forstbetriebe</b>								
Waldbauliche Maßnahmen				72,9				
Finanzielle Förderung der Investitionstätigkeit					36	39	63	106
<b>Staatsfonds zur Förderung des Waldes</b>								
<b>Staatliche Organisationen in der Kompetenz des Ministeriums für Bodenwirtschaft</b>								
Waldbauliche Maßnahmen				6,9	9,1	297,9	351,6	217,8
Soziale Funktionen des Waldes			160,5	0,6	29,9	20	48,3	6,6
Langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft				2,2	43,6	17,1	48,1	15,6
Forstliche Datenerfassung und Planung				2	3	3	6	9
Waldforschung			2	5	8	9	7	6
<b>Staatliche Forstbetriebe in der Kompetenz anderer Ministerien</b>								
Soziale Funktionen des Waldes			1			4	8	9
Langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft						4	7	2
Forstliche Datenerfassung und Planung				1,5				
Finanzielle Förderung der forstlichen Tätigkeit			3	8	11	21	28	26
<b>Nichtstaatliche Forstbetriebe</b>								
Waldbauliche Maßnahmen			60	18	44	39	45	90
Soziale Funktionen des Waldes			3	5	8	16	27	6
Langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft			1	12	39	16	36	20
Forstliche Datenerfassung und Planung				3	1		1	
<b>Finanzielle Förderung insgesamt</b>								
<b>Staatliche Organisationen in der Kompetenz des Ministeriums für Bodenwirtschaft</b>								
Waldbauliche Maßnahmen	994	590	438	311	311	298	352	218
Soziale Funktionen des Waldes		186	161	43	30	20	48	7
Langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft				12	44	17	48	16
Vergütung der Fachforstwirt-Kosten					9			
Finanzielle Förderung der forstlichen Tätigkeit	994	776	598	366	393	335	448	240
Finanzielle Förderung der Investitionstätigkeit	107	165	127	101	24	70	43	20
<b>Staatliche Forstbetriebe in der Kompetenz anderer Ministerien</b>								
Waldbauliche Maßnahmen	13	13	4	5	6			
Soziale Funktionen des Waldes			1			4	8	9
Langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft						4	7	2
Forstliche Datenerfassung und Planung				1,5				
Finanzielle Förderung der forstlichen Tätigkeit	13	13	5	7	6	9	15	11
Finanzielle Förderung der Investitionstätigkeit	1		13	1	10	10	13	3
<b>Nichtstaatliche Forstbetriebe</b>								
Waldbauliche Maßnahmen			59,5	90,5	43,6	39,1	44,7	89,6
Soziale Funktionen des Waldes			3	5	8,4	15,9	27,1	6,1
Langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft			0,5	12,4	39	16	35,6	20,3
Forstliche Datenerfassung und Planung				3	1		1	
Finanzielle Förderung der forstlichen Tätigkeit			63	111	92	71	108	116
Finanzielle Förderung der Investitionstätigkeit					36	39	63	106

**Tabelle 12: Finanzielle Förderung in der Forstwirtschaft in Mill. SK laut „Analyse...“<sup>550</sup>**

<sup>550</sup> Vgl. KONÓPKA u. a., 1999, Anlagen

Förderungsziel / Jahr	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Waldbauliche Maßnahmen		13,1	24,8	52,7	337,3	396,4	307,7	361,1
Soziale Funktionen des Waldes		163,7	5,9	44	69,9	108,5	44,2	48,9
Langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft	2,6	0,05	14,6	87,7	126,6	127,1	145,3	101,3
Forstliche Datenerfassung und Planung			7,1	2,8	3,1	6,6	9	13
Waldforschung		2,4	5	8,1	9,1	8,4	5,8	6,6
Finanzielle Förderung der forstlichen Tätigkeit	2,6	179,3	57,4	195,3	546	647	512	530,9

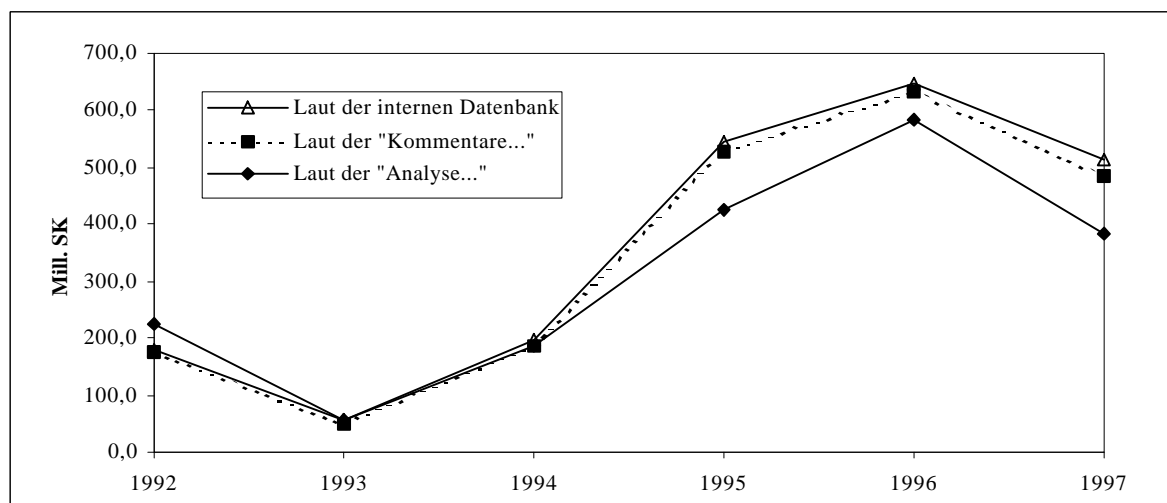
**Tabelle 13: Finanzielle Förderung aus dem Fonds zur Förderung des Waldes in Mill. SK laut „Kommentare des Fonds zur Förderung des Waldes ...“**

Die Ausweisung der vergebenen Subventionen weist erhebliche Mängel auf. Als Subventionsbericht sollen die jährlich veröffentlichten „Grünen Berichte“ dienen. Der Informationsgehalt muß jedoch als ungenügend beurteilt werden. Die Forstbehörde hat kein Interesse, die vergebene finanzielle Förderung detailliert auszuweisen, da diese Information den Spielraum bei der Vergabe eingrenzen würde. Damit sinken aber die Kontrollmöglichkeiten durch andere beteiligten Instanzen oder die Öffentlichkeit.

Förderungsziel / Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Waldbauliche Maßnahmen	13,1	21,2	50,4	335,2	396,5	297,7
Soziale Funktionen des Waldes	160,3	5,2	43,4	69,4	99,5	41,8
Langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft	2,0	15,5	83,4	109,8	128,6	137,9
Forstliche Datenerfassung und Planung	0,0	7,0	2,8	3,1	6,0	9,0
Waldforschung	0,0	0,0	8,0	9,1	1,3	0,0
Finanzielle Förderung der forstlichen Tätigkeit	175,5	48,9	187,9	526,5	631,9	486,3

**Tabelle 14: Finanzielle Förderung aus dem Fonds zur Förderung des Waldes in Mill. SK laut der internen Datenbank des Fonds zur Förderung des Waldes**

**Abbildung 6: Vergleich der Datenquellen über die Vergabe finanzieller Förderung aus dem Fonds zur Förderung des Waldes im Zeitraum 1993-1997**



## 2. Gesamtvolumen der finanziellen Förderung in der Forstwirtschaft

Aus der Tabelle 13 und der Tabelle 14 geht hervor, daß sich die Subventionen in der Forstwirtschaft im Zeitraum 1990-1997 halbierten. Um einen Vergleich mit anderen Sektoren oder mit dem Ausland machen zu können, ist es notwendig eine Bezugsgröße einzuführen. Diese Bezugsgröße kann die Bruttowertschöpfung zu Faktorpreisen sein. Da die Methodik zur Ermittlung dieser Kennziffer in einzelnen Sektoren einige Unterschiede im Vergleich Ost-West aufwies und die Methodik von Eurostat<sup>551</sup> in der Slowakischen Republik erst im Jahre 1995 eingeführt wurde, kann diese Zeitreihe erst ab dem Jahr 1995 erstellt werden.

**Abbildung 7: Anteil der finanziellen Förderung an der Bruttowertschöpfung zu Faktorpreisen im Zeitraum 1995-1997<sup>552</sup>**

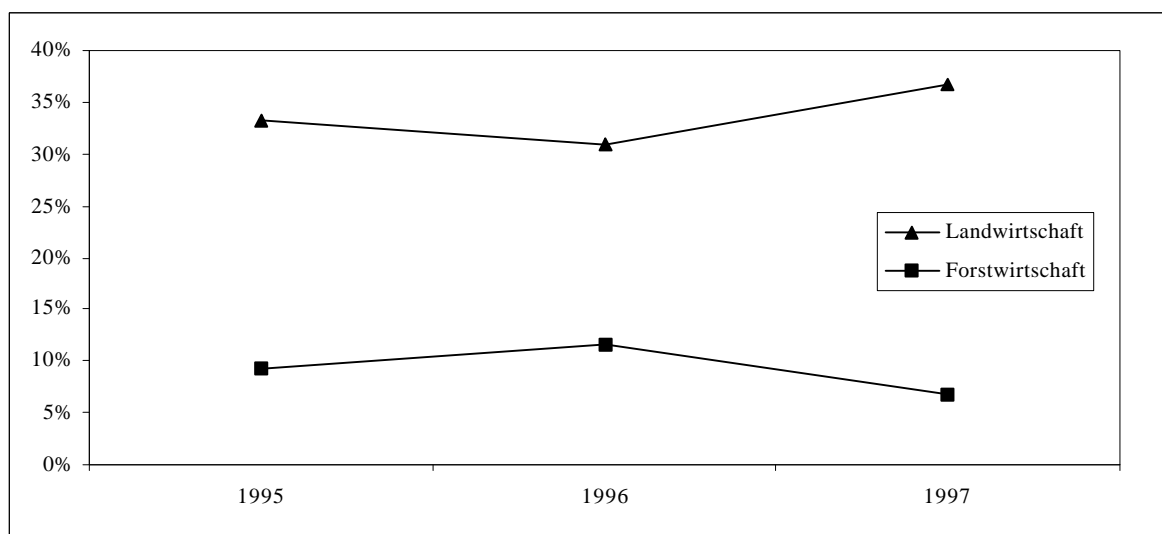


Abbildung 7 zeigt, daß der Anteil der Subventionen in der Forstwirtschaft ohne Investitionssubventionen im Zeitraum 1995-1997 ca. 7-12% beträgt, während er in der Landwirtschaft ungefähr 31-37% ausmacht. Zum Vergleich beträgt der Anteil der finanziellen Förderung an der Bruttowertschöpfung zu Faktorpreisen in der Tschechischen Republik in dem Zeitraum 1995-1997 ca. 7-10%.<sup>553</sup> Man kann zwar nicht feststellen, daß der Anteil sinkt, aber es ist festzuhalten, daß das Risiko für die Marktwirtschaft nicht im bescheidenen Gesamtvolumen der finanziellen Förderung besteht, sondern in der Struktur der Förderungen.

## 3 Struktur der finanziellen Förderung in der Forstwirtschaft

In diesem Kapitel werden die Finanzströme in solcher Weise rekonstruiert, daß man sie den mit einem Risiko für den Übergang zur Marktwirtschaft behafteten Förderungszielen zuordnet. Dies ermöglicht Aussagen über den Einfluß der finanziellen Förderung auf die Wirtschaftstransformation. Wie oben beschrieben, ist eine exakte Zuordnung der Finanzströme zu den Zielen wegen den mangelhaften Subventionsberichte unmöglich, jedoch können einige Teilanalysen durchgeführt werden. Hier werden die Finanzströme zu den

<sup>551</sup> AMT FÜR AMTLICHE VERÖFFENTLICHUNGEN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT: Handbuch zur landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Gesamtrechnung, Luxemburg 1989

<sup>552</sup> Quelle: KONÓPKA u. a., 1999, Tabelle 46 und [www.vuepp.sk](http://www.vuepp.sk) und eigene Berechnungen

<sup>553</sup> Quelle: MINISTERSTVO ZEMEDĚLSTVI ČESKÉ REPUBLIKY: Správa o lesním hospodárstvi České republiky, ( Bericht über die Forstwirtschaft der Tschechischen Republik), S. 20-23, 90-97 sowie eigene Berechnungen



Oberzielen: waldbauliche Maßnahmen, langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft, Sozialfunktionen des Waldes, Datenerfassung und Planung sowie Waldforschung diskutiert. Auf die übrigen Ziele wird nicht eingegangen, da sie überhaupt nicht oder nur sehr gering gefördert wurden.

### 3.1 Waldbauliche Maßnahmen

Bei der Beurteilung der Förderungsziele wurde das Zwischenergebnis abgeleitet, daß diese finanzielle Förderung mit den erheblichen Risiken für das Motivations-, Kontroll- und Sanktionssystem einer Marktwirtschaft behaftet ist und somit Beharrungstendenzen der Zentralverwaltungswirtschaft stärkt. Über die Beeinträchtigung des Entscheidungssystems kann keine Aussage gemacht werden. Eine Verflechtung mit Gesetzes- und Planungsvorschriften liegt bei der Mehrheit derjenigen Maßnahmen vor, die ein Risiko für den Übergang zur Marktwirtschaft darstellen. Daraus ergibt sich eine Beeinträchtigung des marktwirtschaftlichen Entscheidungssystems.

**Abbildung 8: Anteil der finanziellen Förderung der waldbaulichen Maßnahmen an dem gesamten Förderung der forstlichen Maßnahmen**

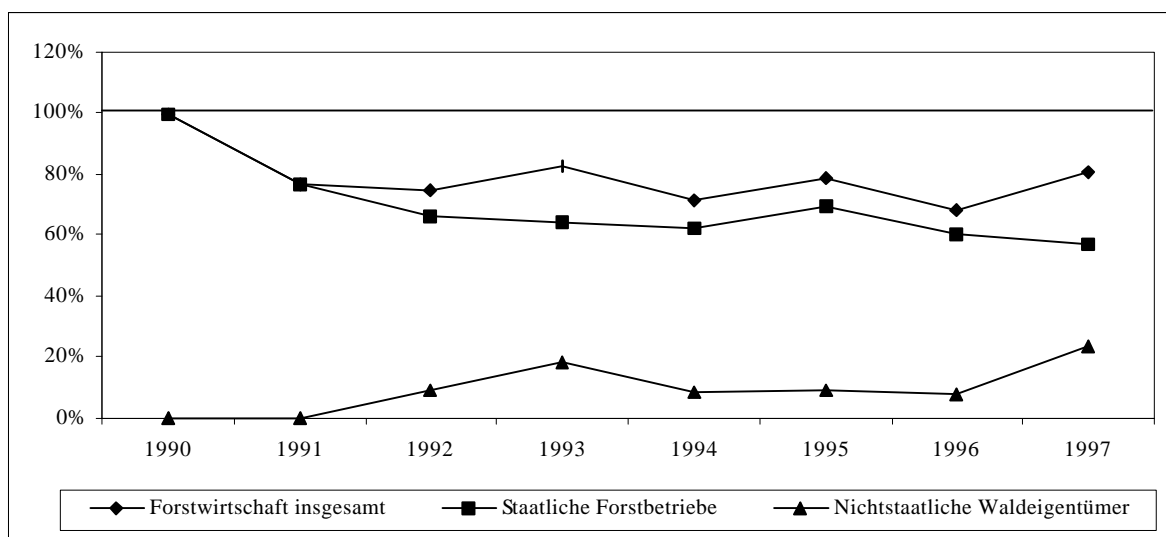


Abbildung 8 zeigt deutlich, daß von den ökonomischen Risiken der finanziellen Förderung waldbaulichen Maßnahmen vor allem die staatlichen Forstbetriebe betroffen sind. Im privaten Sektor handelt es sich überwiegend um forstliche Zusammenschlüsse und nur zum geringen Teil um andere Eigentumsformen. Es ist zu vermuten, daß im privaten Sektor vor allem Wirtschaftseinheiten mit geringer Fläche und ungünstiger Altersstruktur gefördert wurden. Somit besteht die Gefahr, daß diese Subventionen zu Dauer- und Erhaltungssubventionen werden. Im Ablauf des Reprivatisierungsprozesses kann sich diese Gruppe der Wirtschaftseinheiten noch vergrößern.

Abbildung 8 zeigt nur die halbe Wahrheit, da sich die Fläche einzelner Eigentumsformen in diesem Zeitraum änderte. Eine bessere Bezugsgröße stellt somit die Höhe der finanziellen Förderung pro Hektar der bewirtschafteten Fläche dar. Eine solche Zeitreihe ist jedoch nicht für den gesamten Zeitraum rekonstruierbar. Es ist allerdings möglich, solche Zeitreihe für den Abschnitt 1995-1997 aufzustellen (Abbildung 9). Dargestellt ist der Stand der bewirtschafteten Fläche zum 31.12. des Vorjahres. Dieser wurde aufgrund des

Abschlußtermins für die Antragstellung auf finanzielle Förderung für waldbauliche Maßnahmen gewählt.<sup>554</sup>

**Abbildung 9: Finanzielle Förderung waldbaulicher Maßnahmen pro Hektar aus dem Fonds zur Förderung des Waldes im Zeitraum 1995-1997**

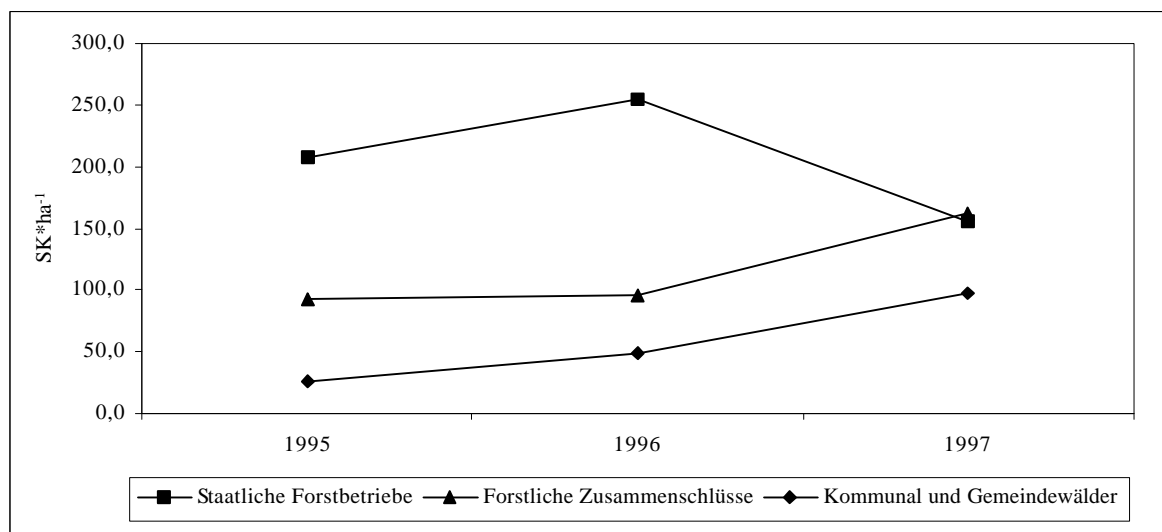


Abbildung 9 bestätigt die Aussage, daß die waldbaulichen Subventionen hauptsächlich den staatlichen Forstbetrieben und den forstlichen Zusammenschlüssen zugute kommen und weniger anderen Eigentumsformen. Die Tendenz ist unklar, da sie von der gesamten staatlichen Budgetlage abhängig ist. Weiterhin ist die Option möglich, daß die finanzielle Förderung der waldbaulichen Maßnahmen eine Erhaltungssubvention darstellt. Die in Kapitel C.3.2 dargestellten Abbildungen 2 und 3 zeigen Verluste der Staatsforste. Die finanzielle Förderung der waldbaulichen Maßnahmen könnte der Deckung dieser Verluste dienen. Diese Hypothese wird noch in der Analyse der Entscheidungsprozesse behandelt.

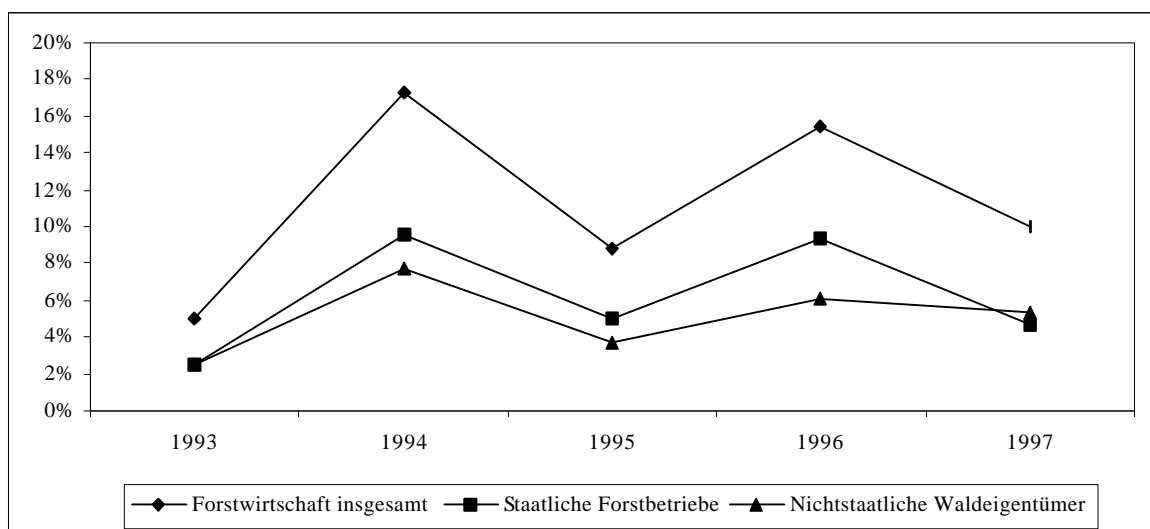
### 3.2 Langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft

Das Ziel „langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft“ enthält Unterziele mit Investitionscharakter, die der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Forstwirtschaft dienen sollten. Der Anteil am Gesamtfördervolumen (Abbildung 10) zeigt den nur geringen Umfang in der Förderung dieses Zieles. Von einer langfristigen Förderungsstrategie der wirtschaftlichen Tätigkeit kann daher keine Rede sein. Das Risiko könnte in der Tatsache bestehen, daß eine marktwirtschaftlich ungünstige Marktstruktur gefördert wird.<sup>555</sup>

<sup>554</sup> Der Termin der Antragstellung ist der 31.10. des Vorjahres. Nichtstaatliche Waldeigentümer genießen zwar eine Ausnahme für die Antragstellung, aber es ist zu vermuten, daß nur wenige Anträge später erfolgen.

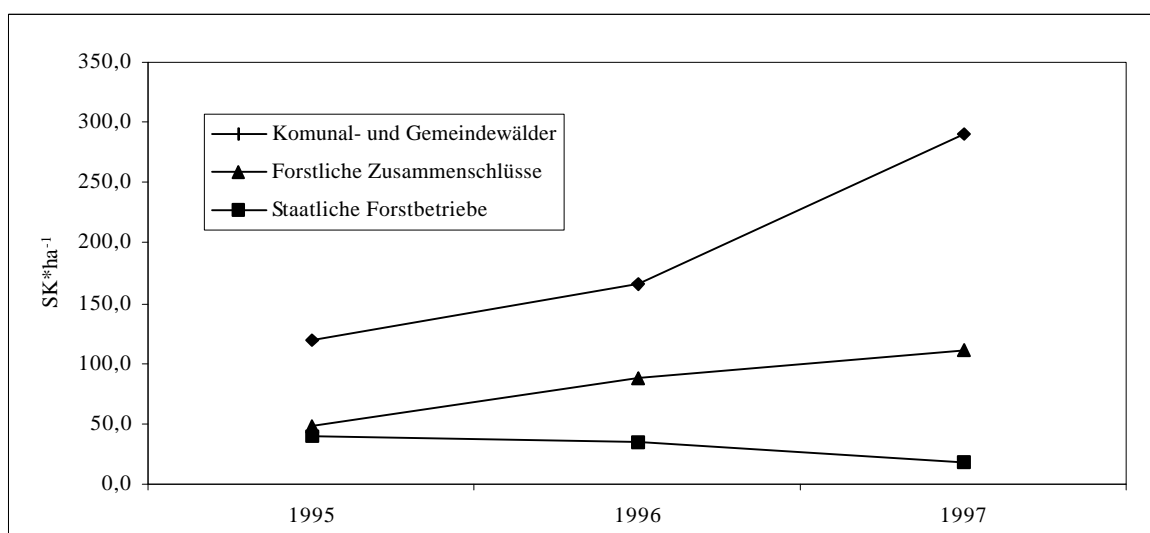
<sup>555</sup> Vgl. Kapitel F.1.2

**Abbildung 10: Anteil der finanziellen Förderung von langfristiger Entwicklung in der Forstwirtschaft am Gesamtfördervolumen im Zeitraum 1993-1997**



Dies ist wie Abbildung 11 zeigt, nicht der Fall, da vorrangig die nichtstaatlichen Waldeigentümer gefördert werden. Vorrangig erhalten die Kommunal- und Gemeindewälder diese Förderung. Ob sie sich langfristig durchsetzen werden, behandelt die Analyse der Entscheidungsprozesse.

**Abbildung 11: Finanzielle Förderung der langfristigen Entwicklung in der Forstwirtschaft pro ha aus dem Fonds zur Förderung des Waldes im Zeitraum 1995-1997**



### 3.3 Soziale Funktionen des Waldes

Die finanzielle Förderung der sozialen Funktionen des Waldes ist aus der Sicht der marktwirtschaftlichen Konzepte nicht mit Risiken behaftet. Ihr Anteil am Gesamtfördervolumen ist jedoch sehr niedrig (Abbildung 12). Im Zeitraum 1991-1992 war der Haushaltsdruck nicht so stark. Dies ermöglichte der Forstbehörde die Sozialfunktionen in

den Staatswäldern zu fördern. Mit Vergrößerung des fiskalischen Drucks, aber auch durch den Druck der Vertreter von Wirtschaftseinheiten, die einen Verlust erwirtschafteten, kam es zur Vernachlässigung der finanziellen Förderung der sozialen Funktionen und zu der Verlagerung auf waldbauliche Ziele.

**Abbildung 12: Anteil der finanziellen Förderung sozialer Funktionen des Waldes an dem Gesamtfördervolumen im Zeitraum 1991-1997**

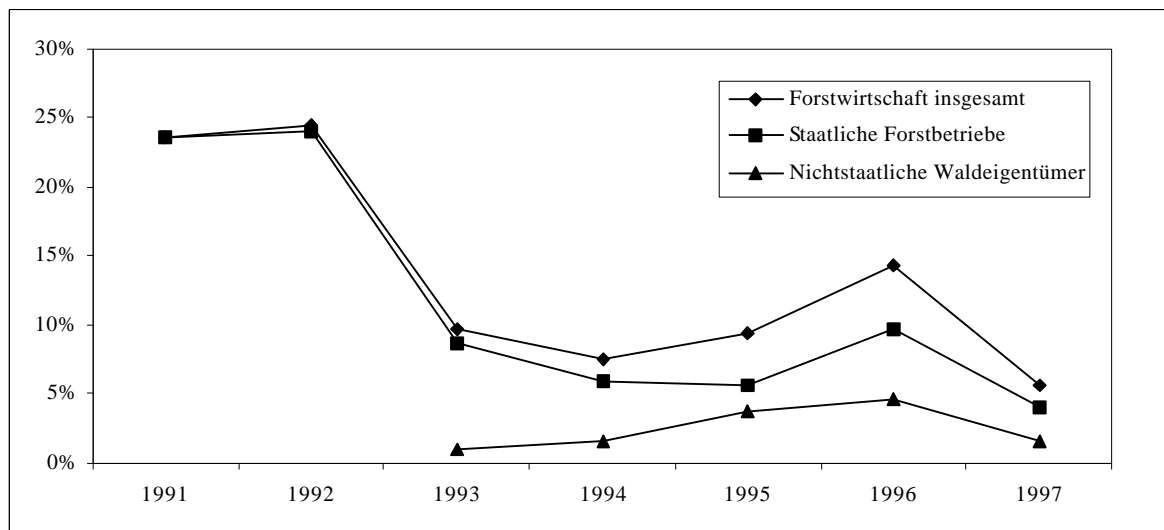
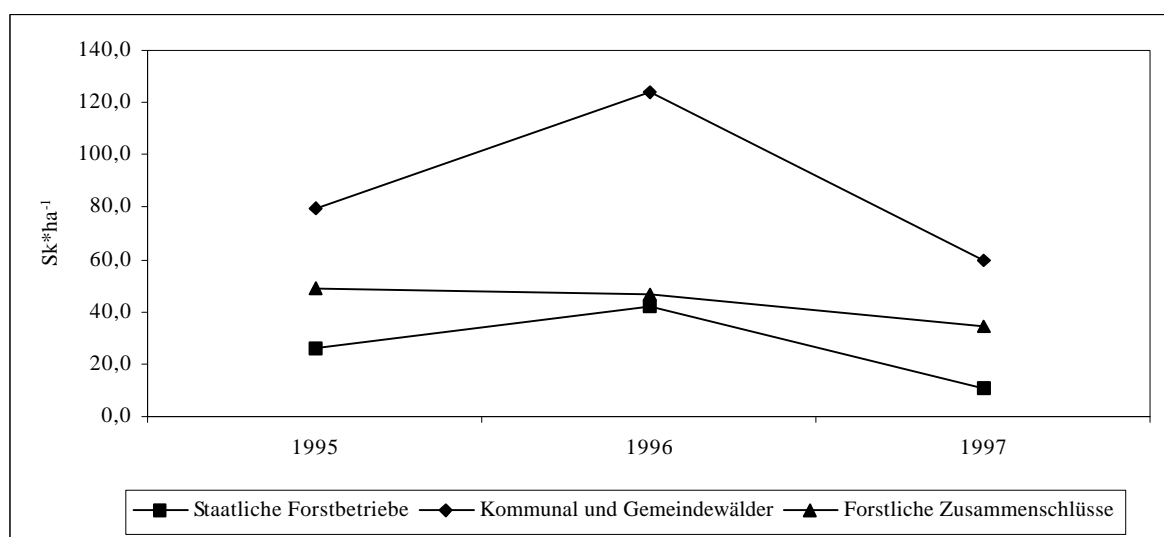


Abbildung 13 zeigt, daß die Kommunal- und Gemeindewälder in einem größeren Umfang pro Hektar gefördert wurden. Dies ist als Resultat der Lobbyarbeit zu sehen, da die Wirtschaftseinheiten der Gemeinde- und Kommunalwälder Gewinne erwirtschaften und daher die finanzielle Förderung der waldbaulichen Maßnahmen nicht in großen Umfang beantragen konnten.

**Abbildung 13: Finanzielle Förderung sozialer Funktionen des Waldes pro Hektar aus dem Fonds zur Förderung des Waldes im Zeitraum 1995-1997**



Doch die Durchsetzung der Interessen von Gemeinde- und Kommunalwäldern bestimmt die Förderungsmittel. Diese Problematik wird noch später eingehend behandelt.

Zu den Förderungsmaßnahmen können auch die finanzielle Förderung aus dem Staatsfonds für Umwelt und das Projekt der Aufforstung von landwirtschaftlichen Böden gerechnet werden. Im ersten Fall handelt sich um sehr kleine Beträge (Tabelle 15). Der Einsatz dieser Subventionen ist aus der Sicht der ökonomischen Konzepte zu bejahen. Es bestehen keine Risiken für den Übergang zur Marktwirtschaft.

Jahr	Geförderte Maßnahme	Mill. SK	Ó
1993	Revitalisierungsbespritzen der Fichte	0,4	0,4
1994	Technische Maßnahmen zur Erhaltung des Bison bonasus	0,15	0,15
1995	Revitalisierungsmaßnahmen der durch Immissionen beschädigte Waldbestände	1	1
1996	Rekonstruktion des historischen Parks Palárikovo	0,8	2,55
	Düngung der durch Immissionen beschädigte Waldbestände per Flugzeug	0,8	
	Bespritzen gegen Coleophora laricella per Flugzeug	0,2	
	Unterhaltung des Waldparks Topo¾èianky	0,75	
1997	Technische Maßnahmen zur Erhaltung des Bison bonasus	0,2	2,2
	Rekonstruktion des historischen Parks Palárikovo	0,6	
	Schutz und Reproduktion der autochtonen Bestände von Populus nigra	0,4	
	Unterhaltung des Waldparks Topo¾èianky	1	
1998	Züchtung des Bison bonasus	0,4	3,404
	Bekämpfung der Waldschäden in Èertovica	0,144	
	Unterhaltung der Gebirges- und Waldwiesen im Schutzgebiet Strážovské vrchy	0,36	
	Anwendung von Agrotexilien	0,7	
	Unterhaltungsmaßnahmen in Waldbeständen, die durch den Bau des Kernkraftwerkes Mochovce verursacht wurden	0,8	
	Unterhaltung des Waldparks Topo¾èianky	1	

**Tabelle 15: Finanzielle Förderung in der Forstwirtschaft aus dem Fonds für Umwelt<sup>556</sup>**

Die Finanzströme des Projektes zur Aufforstung landwirtschaftlicher Böden sind in Tabelle 16 dargestellt. Diese Maßnahme wurde in Jahren 1995-1997 direkt aus dem Staatsbudget laut den Richtlinien des Ministeriums für Bodenkultur Nr. 894/1995-100 und 307/1997-100 finanziert. Im Jahre 1998-1999 wurden die Finanzmittel aus dem Fonds zur Förderung des Schutzes und der Verbesserung landwirtschaftlicher Böden und dem Fonds zur Förderung des Waldes zur Verfügung gestellt. Es ist unklar, ob diese finanzielle Förderung in den Statistiken der „grünen Berichte“ und in der „Analyse...“ aufscheint. Im Fonds zur Förderung des Waldes wurden sie nicht gesondert ausgewiesen. Darüber hinaus besteht das Problem der Trennung der Anteile der finanziellen Förderung aus den oben erwähnten Fonds in den Jahren 1998 und 1999.

Waldeigentumsform / Jahr	1995	1996	1997	1998
Staatsbetrieb Westslowakische Wälder	2,45			0,204
Staatsbetrieb Nordslowakische Wälder	1,5	2,895		
Staatsbetrieb Mittelslowakische Wälder	1,76	1,149		
Staatsbetrieb Ostslowakische Wälder				
Nichtstaatliche Forstbetriebe		3,832	7,324	21,226
Insgesamt	5,71	7,876	7,324	21,43

**Tabelle 16: Finanzielle Förderung in dem Programm zur Aufforstung der landwirtschaftlichen Böden<sup>557</sup>**

<sup>556</sup> Quelle: KONÔPKA u. a., 1999, S. 105

<sup>557</sup> Quelle: KONÔPKA u. a., 1999, S. 67

Das Projekt der Aufforstung von landwirtschaftlichen Böden wurde im Kapitel F.1.3.2 als meritorisches Gut beschrieben, dessen ökonomische Legitimierung als mangelhaft beurteilt wurde. Es wurden im Zeitraum 1995-1998 ca. 1300 ha landwirtschaftlicher Flächen aufgeforstet. Die Kosten belaufen sich in der Höhe von 40 Mill. SK. Da mit der Aufforstung der landwirtschaftlichen Böden auch positive externe Effekte verbunden sind, besteht keine übermäßige Ausdehnung der Staatstätigkeit. Ein Risiko liegt jedoch in der Tatsache, daß dies Folgesubventionen hervorruft. Das Aufforstungsprogramm ist zwar finanziell abgesichert, aber die weiteren Pflegemaßnahmen werden weitere finanzielle Förderung benötigen.

### 3.4 Forstliche Planung und Waldforschung

Das Förderungsziel der forstlichen Datenerfassung und Planung wurde im Kapitel F.1.4 als Unterstützung der Planwirtschaft beurteilt. Hingegen wurde das Förderungsziel der Waldforschung (Kapitel F.1.5) als ein typisches öffentliches Gut, das keine Risiken für den Übergang zur Marktwirtschaft darstellt, erkannt. Die Forsteinrichtungsanstalt, forstliche Forschungsanstalt und darüber hinaus Anstalt für Bildung und Weiterbildung in der Forstwirtschaft werden als Anstalten öffentlichen Rechts direkt aus dem Staatsbudget finanziert. Der Haushaltsdruck drängte diese Organisationen zu Rationalisierungsmaßnahmen. Durch die Subventionierung aus dem Fonds zur Förderung des Waldes kam es teilweise zur Abfederung des Haushaltsdrucks und Verzögerung der Restrukturierung in diesen Anstalten<sup>558</sup>.

Einen Überblick über die finanzielle Förderung aus dem Fonds zur Förderung des Waldes gibt Tabelle 17. Der Haushaltsdruck wird sichtbar, da im Zeitraum 1990-1998 die Angestelltanzahl in der Forsteinrichtungsanstalt von 709 auf 401 und der Forschungsanstalt von 295 auf 187 sank.<sup>559</sup> Die scheinbare Liberalisierung des Planungsmarktes wurde kurz im Kapitel C.3.1 diskutiert. Die gewählte gradualistische Transformation im Forstplanungssektor stoppte die Privatisierung der Planung in der Praxis. Ein ähnlicher Fall ist die Forschungsanstalt. Eine Privatisierungsstrategie wurde nicht offiziell vorgeschlagen. Es ist auch nicht klar, ob eine solche Strategie machbar wäre, da die kommerziellen Aktivitäten nur einen geringen Anteil darstellen. Die Forschungsanstalt gibt jedoch langsam die Forschungstätigkeit auf und wandelt sich zu einem Dienstleistungsunternehmen. Der fiskalische Druck wird wahrscheinlich zu einer weiteren Wandlung beitragen. Die Forstbehörde hat allerdings das entgegengesetzte Interesse, die Forschungsausrichtung der Anstalt zu erhalten.

Anstalt öffentlichen Rechts / Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Forsteinrichtungsanstalt	-	2	3	3	6	9	12,5
Forschungsanstalt	2	5	8	9	7	6	-
Anstalt für Bildung und Weiterbildung	-	-	-	-	-	0,6	0,3

**Tabelle 17: Finanzielle Förderung der Anstalten öffentlichen Rechts aus dem Fonds zur Förderung des Waldes in Mill. SK**

<sup>558</sup> Vgl. die theoretischen Ausführungen im Kapitel D.3

<sup>559</sup> Vgl. KONÓPKA u. a., 1999, S. 13-14

### 3.5 Investitionssubventionen

Aus dem Staatsfonds zur Förderung der Bodenvirtschaft und Nahrungsmittelindustrie wurden nur öffentliche Kredite vergeben (Tabelle 18). Der Informationsgehalt der Daten ist nicht befriedigend, da man die geförderten Maßnahmen nicht präzisieren kann. Weiterhin handelt es sich bei der Höhe der vergebenen öffentlichen Kredite nicht um den eigentlichen Subventionswert. Den Subventionswert könnte man anhand der Preis- oder Kostenansatzes auch ex post ermitteln.<sup>560</sup> Da aber nur ungenaue Informationen über die einzelnen Investitionsprojekte vorliegen, wäre die Schätzung dermaßen willkürlich, daß auf sie verzichtet wird.

In Kapitel F.2 wurden die Förderungsziele und finanzpolitische Instrumente aus der Sicht der Marktwirtschaft beurteilt. Es wurde auch die Ausstattung der Forstbetriebe mit den Kapitalgütern beschrieben. Die Überlegenheit der Staatsforste ist in vielen Bereichen eindeutig. Aus der Struktur der Investitionssubventionen ist unmöglich zu sagen, ob es sich hier teilweise um eine Diversifizierung der forstlichen Produktion (z.B. Sägewerke) im Rahmen einer wachstumsorientierten Strategie handelt.

Eigentumsform	Zweck / Jahr	1995	1996	1997	1998
Dienstleistungsunternehmen in der Forstwirtschaft	Maschineninvestitionen	1,82	7,02	8,60	
	Unbekannt		3,15		
Kommunal- und Gemeindewälder	Bauinvestitionen				2,09
	Maschineninvestitionen		8,40		5,17
	<b>Insgesamt</b>		<b>11,55</b>		<b>7,26</b>
Forstliche Zusammenschlüsse	Bauinvestitionen	2,06			
	Maschineninvestitionen		1,37		
	<b>Insgesamt</b>	<b>2,06</b>	<b>1,37</b>		
Staatsbetriebe	Unbekannt		9,54	35,63	
	Maschineninvestitionen	39,59	20,14		10,00
	<b>Insgesamt</b>	<b>39,59</b>	<b>29,68</b>	<b>35,63</b>	<b>10,00</b>

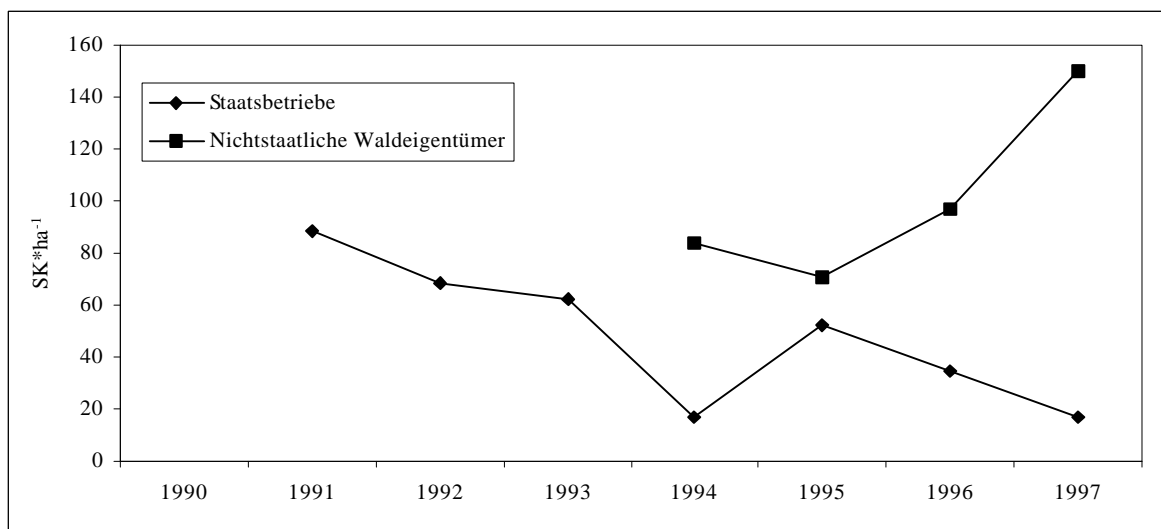
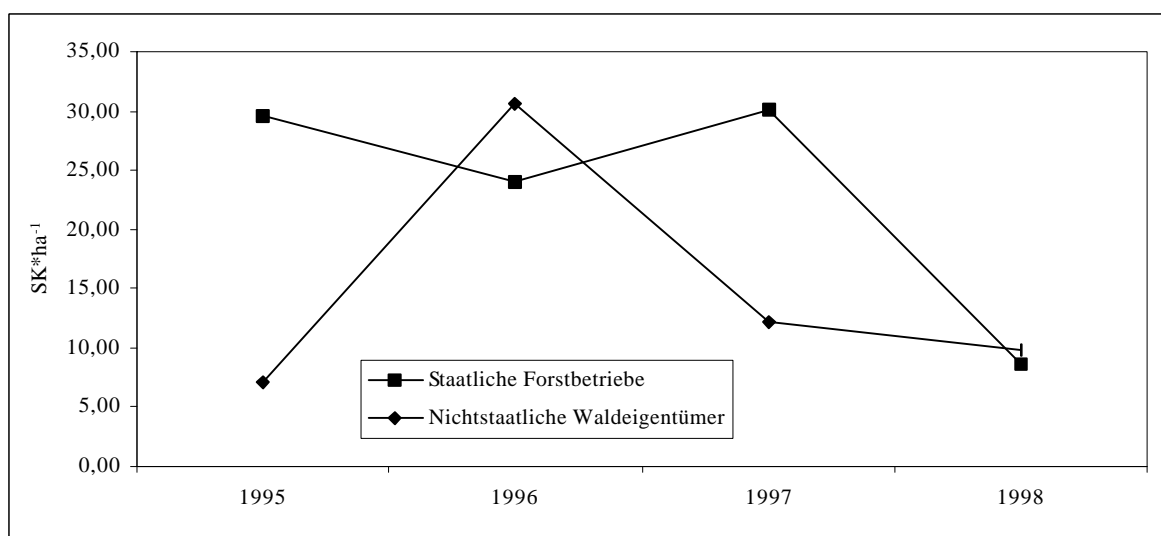
**Tabelle 18: Öffentliche Kredite für die Forstwirtschaft in Mill. SK aus dem Staatsfonds zur Förderung der Bodenvirtschaft und Nahrungsmittelindustrie**

Das Investitionsvolumen pro Hektar bewirtschafteter Fläche war bei den staatlichen Forstbetrieben von vornherein höher.<sup>561</sup> Das Risiko für den Übergang zur Marktwirtschaft dieser Subventionen besteht in der Stärkung der Übermachtposition der Staatsforste.

Abbildung 14 und Abbildung 15 zeigen, daß das Volumen der ausgewiesenen Investitionssubventionen im privaten Sektor größer und bei den öffentlichen Krediten etwa gleich war. Dies könnte zur Schlußfolgerung führen, daß man mit den Investitionssubventionen die Marktstruktur nicht ungünstig beeinflusste. Der Einsatz der finanzpolitischen Instrumente deutet sogar auf die Berücksichtigung der „Prosperitätsklausel“ hin. Die staatlichen Forstbetriebe waren vorwiegend die Empfänger der öffentlichen Kredite, während die nichtstaatlichen Forstbetriebe mehr durch die finanziellen Zuschüsse gefördert wurden. Dies folgte, wie später gezeigt wird, keinem Konzept, sondern war ein Ergebnis des politischen Prozesses.

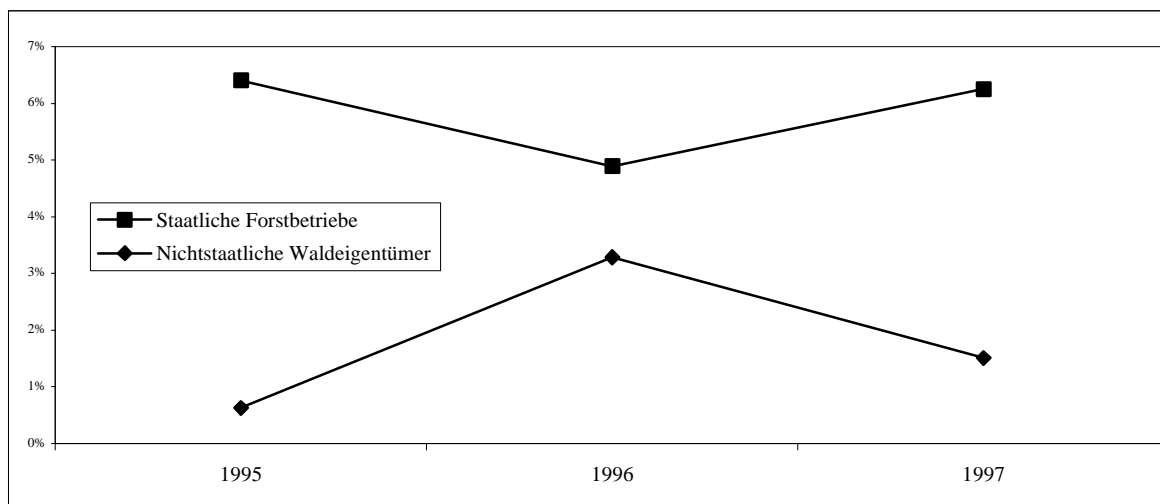
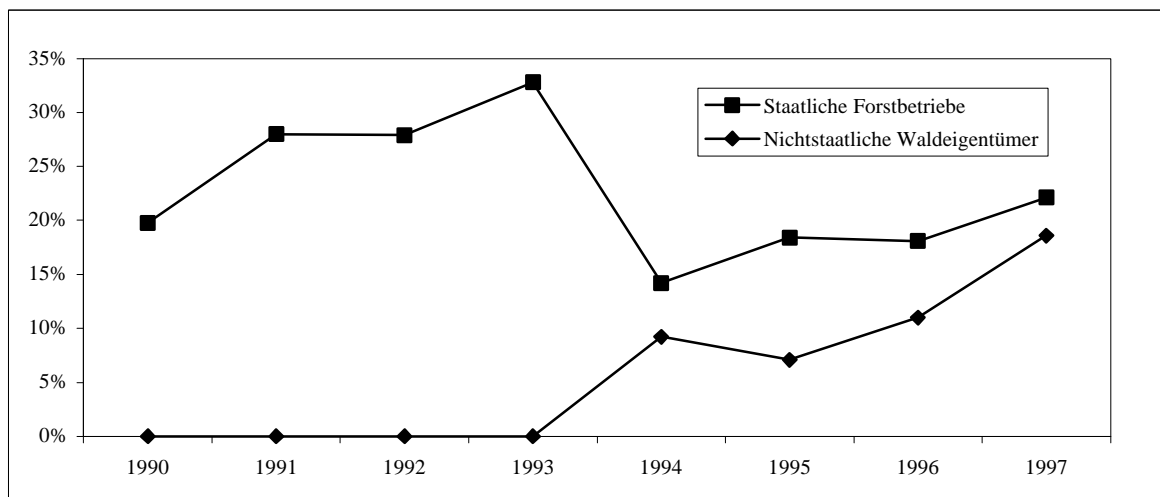
<sup>560</sup> Vgl. DICKERTMANN, 1980, S. 64-69

<sup>561</sup> Vgl. Abbildung 4 im Kapitel F.2

**Abbildung 14: Investitionssubventionen pro Hektar bewirtschafteter Fläche im Zeitraum 1991-1997****Abbildung 15: Öffentliche Kredite pro Hektar bewirtschafteter Fläche im Zeitraum 1995-1998**

Im Kapitel F.2 wurden die besseren Möglichkeiten der staatlichen Forstbetriebe festgestellt, die Finanzierungsmittel auf dem Kreditmarkt zu gewinnen. Darüber hinaus verfügen sie über bessere Möglichkeiten in der Eigenfinanzierung (Abschreibungen). Die Investitionstätigkeit wurde noch durch staatliche Unterstützung gefördert. Die Hypothese, daß eine ungünstige Marktstruktur gefördert wurde, ist in Abbildung 16 und Abbildung 17 abzulesen. Der Anteil des Staates an den finanziellen Zuschüssen und den Kredite ist eindeutig größer. Im Falle der finanziellen Zuschüsse kann man jedoch von Annäherungstendenzen zwischen staatlichem und nichtstaatlichem Sektor sprechen.



**Abbildung 16: Anteil der öffentlichen Kredite am Investitionsvolumen im Zeitraum 1995-1997****Abbildung 17: Anteil der Investitionssubventionen an dem Investitionsvolumen im Zeitraum 1990-1997**

### 3.6 Steuerbegünstigungen

Das Volumen der Steuerbegünstigungen ist nur schätzbar. Die Tabelle 19 zeigt, daß die Forstwirtschaft kaum Steuern zahlt. Im Falle der Mehrwertsteuer handelt es sich um eine indirekte Steuer. Die Vorsteuer wird bei kleinen forstwirtschaftlichen Einheiten abgezogen. Die Immobilien- und Straßensteuer ist seit der Einführung ziemlich stabil. Im Laufe der Reprivatisierung gewann die Einkommensteuer an Bedeutung, da die nichtstaatlichen Forstbetriebe, hauptsächlich die Kommunal-, Gemeinde- und Kirchenwälder sowie ein Teil der forstlichen Zusammenschlüsse<sup>562</sup>, zunehmend Einkommen erwirtschaften.

<sup>562</sup> Vgl. Kapitel C.3.2

G Finanzströme an forstlicher Förderung

Steuerart	Steueraufkommen im Jahr				
	1993	1994	1995	1996	1997
Mehrwertsteuer*	592	666	812	850	855
Immobiliensteuer	73	77	92	90	91
Straßensteuer	28	31	32	33	33
Einkommensteuer	3	15	29	90	110

\* Ohne Abzug der Vorsteuer

**Tabelle 19: Schätzung der Steuern der Forstwirtschaft in Mill. SK<sup>563</sup>**

#### **4 Drittes Zwischenergebnis: Marktwirtschaftliche Risikobeurteilung aufgrund der Finanzströme**

Die Finanzierungsströme können Aufschluß über die Risiken für den Übergang zur Marktwirtschaft bei der Vergabe der finanziellen Förderung vermitteln. Die Statistiken sind jedoch so mangelhaft, daß nicht alle Hypothesen überprüft werden können (Übersicht 20). Das Gesamtvolumen der Subventionen spiegelt den Haushaltsdruck wider. Der Anteil der finanziellen Förderung an der Bruttowertschöpfung liegt bei 7-12%. Der Abbau der finanziellen Förderung ist sichtbar. Dies ist nicht das Ergebnis einer geplanten Abbaustrategie, doch wird auch in Zukunft damit zu rechnen, daß die finanziellen Mittel für die Forstwirtschaft zurückgehen. Auf die Einflußfaktoren geht das nächste Kapitel näher ein.

Die Struktur der finanziellen Förderung verschafft einen Überblick über die tatsächlichen Risiken für den Übergang zur Marktwirtschaft. Es war nicht möglich, die Finanzströme in der in Kapitel F beschriebenen Zielstruktur zu rekonstruieren. Die Oberziele sind im Fonds zur Förderung des Waldes und in der Richtlinie des Ministeriums für Bodenkultur der SR über die Vergabe von Finanzmitteln aus dem Staatshaushalt für die Ökologie und Reproduktion des Waldes dargelegt. Die Wiedergabe der Struktur der Investitionssubventionen war wegen der mangelhaften statistischen Informationen unmöglich. Die finanzielle Förderung waldbaulicher Maßnahmen, langfristiger Entwicklung in der Forstwirtschaft, sozialer Funktionen des Waldes, forstlicher Planung und Waldforschung sowie der Investitionssubventionen konnte jedoch en bloc beurteilt werden.

Die finanzielle Förderung der waldbaulichen Maßnahmen ist mit der Beeinträchtigung aller marktwirtschaftlichen Subsysteme verbunden. Wegen ihres Umfangs und ihrer Verteilung unter den Eigentumsformen ist diese Art der finanziellen Förderung eine Belastung für die Marktwirtschaft. Diese Subventionen wirken als Erhaltungssubventionen in den staatlichen Forstbetrieben. Die finanzielle Förderung der langfristigen Entwicklung in der Forstwirtschaft wurde als eine Unterstützung des marktwirtschaftlichen Motivationssystems interpretiert.<sup>564</sup> Die Beurteilung der Finanzströme zeigt aber, daß diese Wirkung wegen des geringeren Umfangs der finanziellen Förderung nicht eintritt. Die Verteilung auf die Empfänger deutet auf einen marktwirtschaftlich unzulässigen Einfluß des Verbandes der Gemeinde- und Kommunalwälder hin, weil die Gemeinde- und Kommunalwälder deutlich überdurchschnittlich profitierten. Auf die Entscheidungsprozesse wird später eingegangen.

Die finanzielle Förderung der sozialen Funktionen ist kein erhebliches Risiko für den Übergang zur Marktwirtschaft.<sup>565</sup> Der geringe Umfang der vergebenen Fördermittel bestätigt diese Einschätzung. Es zeigt sich, daß auch hier das Lobbying des Verbandes der Gemeinde-

<sup>563</sup> Quelle: KONÓPKA u. a., 1999, S. 99

<sup>564</sup> Vgl. Kapitel F.1.2

<sup>565</sup> Vgl. Kapitel F.1.3

und Kommunalwälder wahrscheinlich eine Rolle spielte. Das Projekt der Aufforstung von landwirtschaftlichen Böden beeinträchtigt die Marktwirtschaft nicht. Die meritorische Legitimierung dieser Maßnahme wurde jedoch als ungenügend beurteilt. Die finanzielle Förderung zur Behebung von anthropogenen Waldschäden aus dem Fonds für Umwelt ist in ihrem Fördervolumen unbedeutend. Die finanziellen Zuschüsse für die Forsteinrichtungsanstalt erfüllten die Aufgabe einer zusätzlichen Finanzierungsquelle, die aber der Liberalisierung des forstlichen Planungsmarktes entgegen steuert. Daher ist in diesem Falle eine Beeinträchtigung der Marktwirtschaft festzuhalten. Im Falle der Forschungsanstalt dienen die Zuschüsse der Beibehaltung der Forschungsausrichtung. Hier handelt es sich nicht um eine kommerzielle Tätigkeit, so daß eine Liberalisierung über den Markt nur schwer möglich ist. In beiden Anstalten kam es zur Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen, aber nicht in dem Maße, wie es der Rückgang der staatlichen Finanzierung ohne finanzielle Förderung aus dem Fonds zur Förderung des Waldes diktiert hätte.

Bei anderen Förderungszielen waren die Finanzströme nicht analysierbar, da der Umfang der Fördermittel sehr gering war. Keine Aussage kann zu den Risiken der Steuervergünstigungen gemacht werden, da die entsprechenden Finanzströme nicht in ausreichender statistischer Form vorliegen.

Ein weiterer Bereich ist die finanzielle Förderung der Investitionstätigkeit. Die Hypothese der Beeinträchtigung des marktwirtschaftlichen Kontroll- und Sanktionssystems in Form der Unterstützung von staatlichen Übermachtpositionen konnte bestätigt werden. Der positive Einfluß auf das marktwirtschaftliche Motivationssystem in privatem Sektor tritt nicht ein. Es handelt jedoch sich nicht um eine wachstumsorientierte Strategie in den Staatsforsten, die neue Arbeitsplätze mit sich bringt.

Nr.	Förderungsziel	Übergang zur Marktwirtschaft				
		Entscheidungs- system	Motivations- system	Kontrollsystem	Informations- system	Sanktionssystem
1.1	Waldbauliche Maßnahmen inklusive des Forstschutzes	!	!	!		!
1.2	Langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft		<i>D</i>	!		<b>0!</b>
1.3	Soziale Funktionen des Waldes inklusive der finanziellen Förderung aus dem Fonds für Umwelt und des Projektes zur Aufforstung landwirtschaftlicher Böden			<b>0!</b>		<b>0!</b>
1.4	<i>Forstliche Datenerfassung und Planung</i>	!	!	!	0	0
1.5	<i>Die Waldforschung für die Forstbehörde zur Stärkung der Nutz- und Sozialfunktionen des Waldes und Überprüfung der Ergebnisse von Forschungsprojekten sowie deren Umsetzung</i>	0	0	<i>0!</i>	0	0
1.6	<i>Forstliche Zusammenschlüsse</i>	!	!	<b><i>D!</i></b>	0	<i>0!</i>
1.7	<i>Die Verwaltung von nicht reprivatisierten Wäldern (Kostenvergütung)</i>	0	0	!	0	0
1.8	<i>Die Tätigkeit der von der Forstbehörde eingesetzten "Fachforstwirte" (Kostenvergütung)</i>	!	!	!	0	!
1.9	<i>Behebung der negativen Einflüsse von Waldkalamitäten</i>	0	0	<b>D</b>	<b>D</b>	<b>D</b>
2	Investitionssubventionen	<b>0</b>	<b><i>D0</i></b>	!		<b>0!</b>

! Risiko für den Übergang zur Marktwirtschaft

**Fett Risiko aufgrund der Finanzierung**

0 Neutral für den Übergang zur Marktwirtschaft

*Kursiv Kein Risiko wegen der fehlenden Finanzierung*

Ä Positiv für den Übergang zur Marktwirtschaft

Leer Keine Daten

### Übersicht 20: Risiken für den Übergang zur Marktwirtschaft aufgrund der Finanzströme

## H Entscheidungsprozesse in der forstlichen Förderungspolitik

Nach der marktwirtschaftlichen Evaluation der Förderungsziele und -instrumente, die Informationen über potentielle Risiken im Übergang zur Marktwirtschaft lieferte, sowie nach der Rekonstruktion der Finanzströme, die zur Fokussierung auf tatsächlich vorhandene Risiken diente, sollen nun die Entscheidungsprozesse analysiert werden. Im Sinne des Wirkungsmodells werden sie als weitere Erklärungsvariablen behandelt, die zur Analyse der Förderungspolitik in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik unentbehrlich sind.<sup>566</sup>

Als Methodik soll hier die „ökonomieorientierte Politikfeldanalyse“ angewendet werden, die einen theoretisch gestützten Rahmen zur Analyse der Entscheidungsprozesse der Politikformulierungs- und Vollzugsphase in der forstlichen finanziellen Förderungspolitik bietet.<sup>567</sup> Dieser Teil der Arbeit wird sich auf die Dokumentenanalyse und die Experteninterviews stützen.

Es wird hier erstens die Förderungspolitik aus politikwissenschaftlicher Sicht klassifiziert und eine Bestandsaufnahme der beteiligten Akteure vorgenommen. Zweitens wird die Policy-Arena in ihren groben Zügen erläutert, um einen ersten Blick in die Interessen, Machtressourcen und -potentiale der Akteure in der Förderungspolitik zu gewinnen. Drittens werden die Entscheidungsprozesse bei der Policy-Formulierung und -Implementierung analysiert und ihr Einfluß auf die marktwirtschaftliche Gestaltung der Förderungspolitik beschrieben.

Die Finanzströme zeigten, daß drei Staatsfonds in der Förderungspolitik der Forstwirtschaft von Bedeutung sind. Die wichtigste Förderungsinstanz ist der Fonds zur Förderung des Waldes. In der Anfangsphase der Umgestaltung der Förderungspolitik, als der Fonds zur Förderung des Waldes noch nicht gegründet war, konnten die Subventionen direkt aus dem Budgetkapitel des Ministeriums für Bodenvirtschaft getätigt werden. Diese Problematik wird en bloc mit dem Fonds zur Förderung des Waldes behandelt.

Die von dem Fonds zur Förderung des Waldes vergebene finanzielle Förderung sollte im Bereich der Investitionssubventionen durch den Fonds zur Förderung der Bodenvirtschaft und Nahrungsmittelindustrie und im Bereich der Bekämpfung der antropogenen Waldschäden durch den Fonds für Umwelt flankiert werden. Weitere Fonds, wie z. B. der Fonds für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden nicht mehr analysiert, da eine Subventionierung der Forstwirtschaft aus diesem Fonds nicht stattfand. Steuerbegünstigungen werden nur am Rande behandelt, da die gewonnenen Informationen in den Experteninterviews nur gering waren.

### 1 Klassifizierung der Policy und Policy-Netz

Die politikwissenschaftliche Betrachtungsweise benötigt eine Klassifizierung der finanziellen Förderung als eine Policy<sup>568</sup>, die die wichtigsten Zusammenhänge für die weiteren Analysen

<sup>566</sup> Zu Gründen siehe das zweite Zwischenergebnis

<sup>567</sup> KROTT, M.: Die ökonomieorientierte Politikfeldanalyse als Entscheidungshilfe in der Forst- und Holzwirtschaft, in: Forstarchiv, Jg. 59, 1988, S. 127-131

<sup>568</sup> Policy wird in Anlehnung an VON PRIWITZ als öffentliches Handeln definiert, das „die Sachprobleme und die darauf bezogenen Inhalte politischer Entscheidungen, die die Allgemeinheit betreffen, sowie die Bearbeitungsform öffentlicher Angelegenheiten, insbesondere hierbei gewählte Strategien, Instrumente und Bewertungskriterien“ umfaßt. PRIWITZ, VON, V.: Politikanalyse, Leske+Budrich, Opladen 1994, S. 11-12

des politischen Prozesses (politics) erläutert. Demzufolge wird hier das Klassifizierungsschema von WINDHOFF-HERITIER angewendet und die finanzielle Förderung unter den Gesichtspunkten des Institutionsgefüges (Nominalkategorie), der Wirkung, des Steuerungsprinzips und der Beschaffenheit klassifiziert.<sup>569</sup> Dies wird um eine Definition der substanziellen oder institutionellen Politik ergänzt. Schließlich wird das Policy-Netz charakterisiert.

## 1.1 Nominalkategorien

Finanzielle Förderung ist ein ökonomisches Instrument der Wirtschaftspolitik in der Forstwirtschaft. In der Slowakei spricht man von der „forstlichen Dotationspolitik“. Finanzielle Förderung ist ein ökonomisches Instrument, das man im ganzen Politikfeld Forstwirtschaft betrachten und analysieren muß. Wenn man alle Möglichkeiten der finanziellen Fördermittel in die Analyse heranziehen will, etwa Naturschutzfonds, Agrarfonds oder finanzielle Mittel für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, betrifft diese Problematik auch Naturschutz-, Agrar- oder Arbeitslosigkeitspolitik. Der eigentliche Kern der finanziellen Förderung in der Forstwirtschaft ist aber der Wirtschaftspolitik im Forstsektor zuzuordnen.

## 1.2 Unterscheidung nach der Wirkung

Finanzielle Förderprogramme in der Forstwirtschaft können als distributiv angesehen werden. Distributive Policy teilt an eine Gruppe (alle Forstbetriebe) einen Nutzen, aber sie verursacht keine erheblichen Kosten für irgendeine andere Gruppe. Der bestehende Wandel zur Ökologisierung und zum Umweltschutz erlaubt, für diese Programme bei breiten Schichten der Gesellschaft die Legitimation zu gewinnen. Die finanziellen Mittel im staatlichen Haushalt werden für die Forstwirtschaft dennoch immer knapper. Dies bedeutet für die privaten Waldbesitzer und ihre Verbände, daß der Wettbewerb mit dem Staatswald bei der Verteilung der Fördermittel härter wird. Die politischen Akteure beurteilen finanzielle Förderprogramme in der Forstwirtschaft oft als redistributiv, weil sie die Umverteilung in Bezug auf die eigenen Interessen als Maßstab einsetzen. Diese Unterscheidung ist für die Untersuchung von Bedeutung, weil sich von vornherein bei distributiven Maßnahmen Konsens und bei redistributiven Konflikt vermuten lassen.

## 1.3 Unterscheidung nach Steuerungsprinzipien

Bei den Förderprogrammen handelt sich um die Steuerung durch finanziellen Anreiz. KLÖTI unterscheidet negative und positive finanzielle Anreize. Die negativen Anreize sind durch die finanziellen Einbußen für ein unerwünschtes Verhalten zu charakterisieren. Die positiven Anreize erfolgen durch eine finanzielle Begünstigung für ein erwünschtes Verhalten.<sup>570</sup> Im forstlichen Bereich ist ein Beispiel für einen negativen Anreiz die Waldumwandlungsabgabe. Die forstlichen Förderungsprogramme fallen unter die positiven Anreize. Die Forstbetriebe entscheiden selbst nach ihrer Nutzen-Kosten Abwägung, ob sie die Finanzhilfe in Anspruch nehmen. Man versucht damit das Verhalten dezentraler Entscheidungsstrukturen zu beeinflussen. Hier lassen sich zwei Komponenten unterscheiden: Die Regelungskomponente beschreibt das erwartete Verhalten (z. B.: Durchführung der waldbaulichen Maßnahmen) und

---

<sup>569</sup> Vgl. WINDHOFF-HERITIER, 1987, S. 21-42

<sup>570</sup> Vgl. KLÖTI, 1997, S. 42

die Förderungsvoraussetzungen (zur Zeit die schlechte wirtschaftliche Lage des Forstbetriebes). Die Motivationskomponente definiert den dafür gebotenen finanziellen Anreiz.<sup>571</sup> Es handelt sich um eine Vertragsbeziehung. Weiterhin ist von Bedeutung, ob das Förderungsprogramm mit oder ohne Rechtsanspruch des Adressaten konzipiert ist.<sup>572</sup> Bei der finanziellen Förderung mit Rechtsanspruch handelt es sich in der Forstwirtschaft um Ausgleichszahlungen. Die Freiwilligkeit hat bedeutende Auswirkungen auf die politischen Entscheidungsprozesse in der Frage des Ausbalancierens von Motivations- und Regelungskomponenten. Beispielsweise ist jedoch bei finanzieller Förderung waldbaulicher Maßnahmen durch die Planungspflichten ein Transformationsphänomen beobachtbar, das die finanzielle Förderung zwischen beide Extreme stellt. Die Einmaligkeit oder Regelmäßigkeit der Förderungsprogramme<sup>573</sup> ist wichtig für die Erreichung der Klientel und die Lernprozesse, die durch die Policy beeinflusst werden sollen. Die Finanzhilfeprogramme in der Forstwirtschaft sind meist regelmäßig und langfristig.

#### 1.4 Policy-Netz

In der forstlichen Förderungspolitik ist das Policy-Netz (polity) als „Zusammenwirken der unterschiedlichen exekutiven, legislativen und gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen“<sup>574</sup> zu sehen. Das Policy-Netz umfaßt alle Akteure, die gemäß dem Programm in die Förderpolitik einbezogen sind (Abbildung 18).

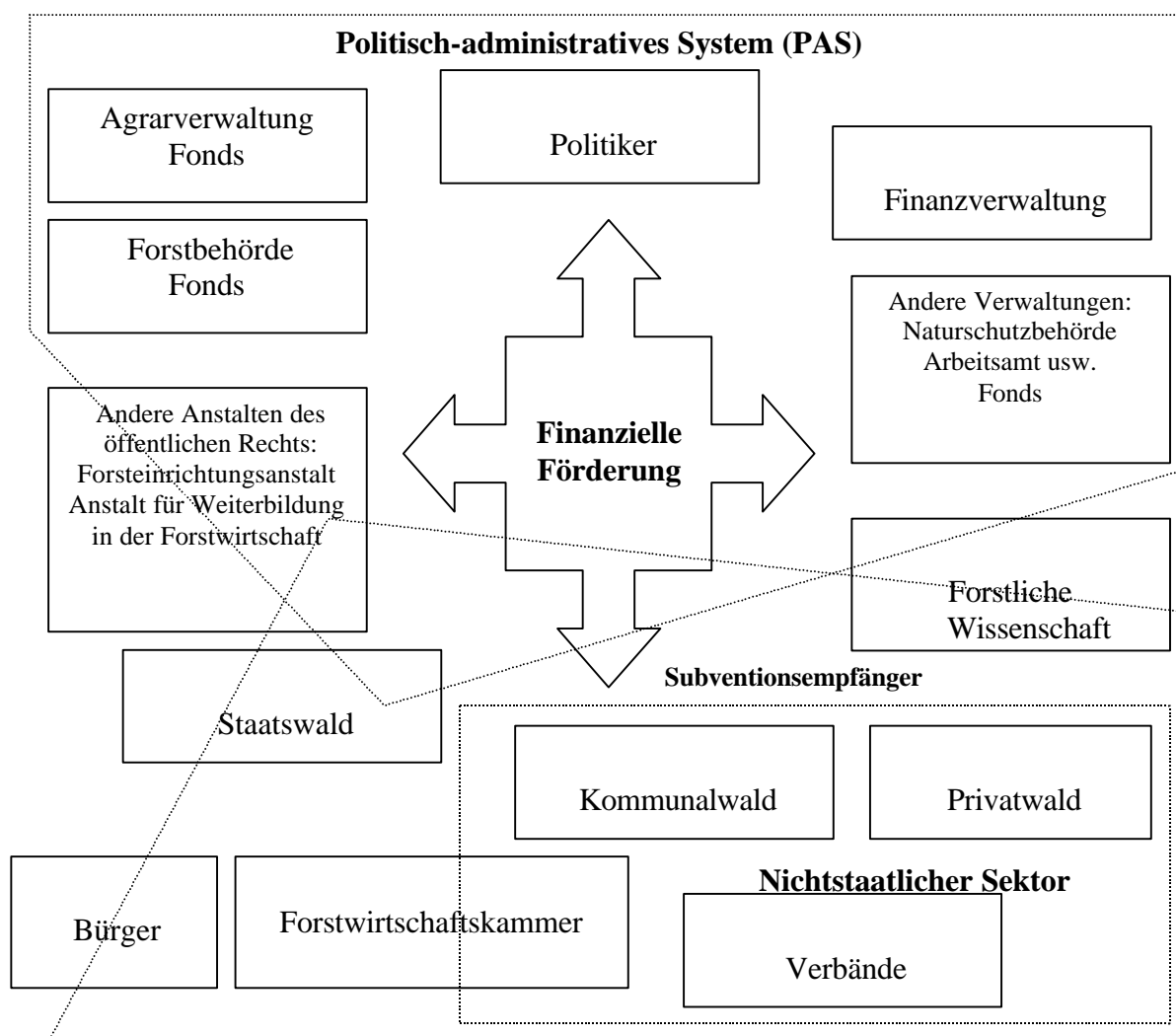
Politiker entscheiden im demokratischen Prozeß über die Förderprogramme. Sie versuchen, anhand der Förderprogramme die Defizite der wirtschaftlichen Selbststeuerung in der Forstwirtschaft zu korrigieren. Die Forstverwaltung ist für die Planung, Durchführung und Kontrolle der Fördermittel verantwortlich. Sie teilt ihre Kompetenzen zum Teil mit Fonds. Das Finanzministerium ist für die Verwaltung der öffentlichen Gelder zuständig. Politiker und Verwaltungen bilden das politisch-administrative System (PAS). Private Eigentümer und ihre Verbände versuchen, auf die Politiker und Verwaltungen Einfluß zu nehmen, um in den Genuß der finanziellen Förderung zu kommen. Die Verbände sind in einem geringen Maße selbst die Adressaten der finanziellen Förderung. Ein wichtiger Akteur ist der Staatswald. Er ist auch der Nutznießer der Subventionen, der einerseits durch das PAS gesteuert wird und andererseits an der Reprivatisierung beteiligt ist, also in Beziehung zu den nichtstaatlichen Waldbesitzern steht. Die Interessen des forstlichen Berufsstandes werden in der Förderungspolitik von der Forstwirtschaftskammer vertreten. Dazu kommt noch die Wissenschaft, die teilweise vom PAS durch die Vergabe wissenschaftlicher Aufträge abhängig ist, aber sich auch ihre Unabhängigkeit zu bewahren versucht. Nicht zuletzt sind die Bürger zu nennen. Sie sind im zweistufigen Adressatenkreis häufig die Zieladressaten der Förderung. Ihr Wählerverhalten beeinflusst das PAS.

<sup>571</sup> Vgl. DAHME, H.-J., GRUNOW, D., HEGNER, F.: Aspekte der Implementation sozialpolitischer Anreizprogramme, in: MAYNTZ, R. (Hg.): Implementation politischer Programme, Empirische Forschungsberichte, Hain, Königstein/Ts. 1980, S. 162-166

<sup>572</sup> Vgl. HUCKE, 1983, S. 78, WINDHOFF-HERITIER, 1987, S. 83-84

<sup>573</sup> Vgl. HUCKE, 1983, S. 78

<sup>574</sup> WINDHOFF-HERITIER, 1987, S. 45

**Abbildung 18: Policy-Netz in der forstlichen Förderungspolitik in Anlehnung an Krott<sup>575</sup>**

Finanzielle Förderprogramme in der Forstwirtschaft kann man als ein geschlossenes Policy-Netz sehen, das „durch eine relativ geringe Zahl von Beteiligten und den erschwerten Zugang zu diesem Kreis charakterisiert ist“<sup>576</sup>, wenn man es auf den kleinen Forstsektor einschränkt. Als offenes Policy-Netz kann es z. B. durch die Erweiterung um Naturschutz- oder Arbeitslosigkeitspolitik gesehen werden.

## 2 Policy-Arena

Die Policy-Arena ist von dem Policy-Netz durch konflikt- oder konsensbeladene Interaktion zwischen den Akteuren in Abhängigkeit von der Policy-Wirkung abzugrenzen.<sup>577</sup> Zu der Arena zählen alle Akteure, die von der Förderpolitik positiv oder negativ betroffen sind. Die Politik unterstützt „schlagkräftige“ kleine Gruppen mit Hilfe der finanziellen Förderung, um Konflikte zu regeln oder zu vermeiden. Die Kosten dieser „Umverteilung“ tragen die Bürger.

<sup>575</sup> KROTT, M.: Förderungspolitik der Staatsforstverwaltung, Schlußfolgerungen aus dem europäischen Praxisvergleich, in: KROTT, M., RIEDEL, A.(Hg.): Finanzielle Förderung als Instrument der Staatsforstverwaltung, Vergleich europäischer Staaten, Europaforum Forstverwaltung 5, IUFRO, Dresden 1995, S. 5-6

<sup>576</sup> WINDHOFF-HERITIER, 1987, S. 45

<sup>577</sup> Vgl. WINDHOFF-HERITIER, 1987, S. 47-49



Die formalen Policy-Aspekte (Unsichtbarkeit, Langfristigkeit, schwere Abgrenzbarkeit)<sup>578</sup> tragen dazu bei, den Widerstand gegen die Umverteilung zu senken. Nach KROTT kann sich der Staat unabhängig von allen (forstpolitischen) Zielsetzungen gegenüber den Anliegen starker Interessengruppen weniger verschließen, als gegenüber den Bedürfnissen jener gesellschaftlichen Gruppen, die über keine entsprechende Organisation verfügen.<sup>579</sup> Daher wird im weiteren der Bürger als Akteur nicht betrachtet. Nach außen solidarisieren sich die forstlichen Akteure im Kampf um die finanziellen Mittel in der Forstwirtschaft, aber intern, innerhalb der Policy-Arena, rivalisieren sie miteinander<sup>580</sup>, was auf die Knappheit der Finanzmittel zurückzuführen ist.

Das Policy-Netz ist relativ stabil. Hingegen ist die Policy-Arena in der Förderungspolitik in Zusammensetzung der Akteure<sup>581</sup> und Einflußmöglichkeit einzelner Akteure<sup>582</sup> von der jeweiligen Phase des Policy-Zyklus abhängig. Daher werden zuerst die einzelnen Akteure mit einem bestimmten Generalisierungsgrad vorgestellt und ihre Machtressourcen und -potentiale allgemein analysiert. Später wird in den analytischen Phasen des Policy-Zyklus die Position einzelner Akteure differenzierter behandelt. Die Policy-Arena tritt als eine erklärende Variable in der Fragestellung des Einflusses der Förderungspolitik auf den Übergang zur Marktwirtschaft auf.<sup>583</sup>

## 2.1 Steuerungsposition der Politiker: „Parteiprofilierung“

Das formale Ziel der Politiker bei der Gewährung der finanziellen Förderung für die Forstbetriebe ist die Beseitigung der Unvollkommenheiten des Marktes, aber auch die Schaffung der Marktwirtschaft als Wirtschaftsordnung. Besonderheiten der forstlichen Produktion in diesem Zusammenhang sind, daß sie weniger rentabel ist, als die anderen Wirtschaftszweige, daß bei der Holzproduktion auch die externen Effekte ohne Internalisierungsmöglichkeit erzeugt werden, daß man den neuen privaten Eigentümern bei der Überwindung der Anfangsprobleme helfen sollte, usw. Das formale Anliegen der Politiker liegt aber auch darin, mit Hilfe der finanziellen Förderung einen Interessenausgleich bei der Nutzung des Waldes herbeizuführen und Konflikte zu vermeiden<sup>584</sup>.

Dies entspricht der idealtypischen klassischen Fiktion des Politikers als Repräsentanten des Gemeinwohls. Die Neue Politische Ökonomie (NPÖ) geht demgegenüber davon aus, daß dem Verhalten der Politiker eine informale Bedürfnisvielfalt zugrundeliegt, die man anhand der MASLOWSCHEN Bedürfnisse (Prestige, Macht, Einfluß, Anerkennung usw.) beschreiben kann. Die informalen Interessen werden in der NPÖ in der Stimmenmaximiererrhypothese gebündelt und daraus ergeben sich für die Förderungspolitik theoretische Konsequenzen.<sup>585</sup>

Im Übergang zur Marktwirtschaft war eine der Prioritäten der tschechoslowakischen ökonomischen Reform der Abbau der uneffizienten Finanzhilfeprogramme, die in der Slowakei von der Öffentlichkeit gegen Gewalt (VPN) und der Christlich demokratischen Bewegung (KDH) getragen wurden. Mit der Zahl der nicht überlebensfähigen Betriebe, für

<sup>578</sup> Vgl. WINDHOFF-HERITIER, 1987, S. 51

<sup>579</sup> Vgl. KROTT, 1986, 4, S. 211

<sup>580</sup> Vgl. WINDHOFF-HERITIER, 1987, S. 47-48

<sup>581</sup> Vgl. WINDHOFF-HERITIER, 1987, S. 59-61

<sup>582</sup> Vgl. HUCKE, 1983, S. 81

<sup>583</sup> Vgl. KNOEPFEL, KISSLING-NÄF, BUSSMAN, 1997, S. 141

<sup>584</sup> KROTT, 1986, 4, S. 211-213

<sup>585</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 143-148 zur NPÖ oder HARZEM, K.: Subventionen aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, Deutscher Institutverlag, Köln 1988, S. 69-115 und dort angegebene Literatur. Zum Verhalten der Politiker in forstlicher Förderungspolitik KROTT, 1986, 4, S. 213-214

die es nun keine Subventionen mehr gab, stiegen auch die Arbeitslosenzahlen an. Die Arbeitslosigkeit in der Slowakei (ca. 12%, Tschechische Republik: 3-4%) war ein sehr empfindliches Indiz für das wirtschaftliche und soziale Klima. Dieser Unterschied war eine der Ursachen des Zerfalls der Tschechoslowakei, den die Bewegung für die demokratische Slowakei (HZDS) erkannte und ausnutzte. Dies alles führte in der SR teilweise zur Formulierung der „neuen Wirtschaftspolitik“ und der Abschwächung der raschen vorherigen Reformpolitik. Es wurden mehrere Subventionsmaßnahmen hauptsächlich in der Maschinenbau- und Rüstungsindustrie sowie im Bergbau getätigt, mit dem Ziel die Arbeitsplätze zu erhalten. Dies brachte Stimmengewinne für die HZDS. Es gelang dieser Partei, bei den Betroffenen den Eindruck einer neuen „kompetenten slowakischen“ Wirtschaftspolitik zu erwecken. Es wurde der Eindruck vermittelt, daß bei der Bewältigung von wirtschaftlichen Problemsituationen die neuen Politiker für gesicherte Zukunft sorgen.

Im Agrarsektor wurden in den ersten Jahren nach der Wende hauptsächlich die kleinen Landwirte gefördert, die ihr Eigentum zurückgewannen, während die finanzielle Förderung der landwirtschaftlichen Genossenschaften zurückgeschraubt werden sollte. Die KDH profilierte sich als eine konservative und christliche Partei, die sich für das Neuentstehen des kleinen bäuerlichen Eigentums verantwortlich sah. Es liegt die Vermutung nahe, daß sich die Parteien VPN und hauptsächlich KDH von diesen Fördermaßnahmen neue Wähler versprochen, was auch teilweise gelang. Die landwirtschaftlichen Genossenschaften wurden weniger massiv unterstützt. Dies verursachte der HZDS zufolge einen Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion und auch die Gefährdung der Nahrungsautarkie sowie der Arbeitsplätze in diesem Sektor. Diese Argumente führten nach der Trennung zu einer stärkeren Förderung der landwirtschaftlichen Genossenschaften und zu einer Vernachlässigung der Subventionierung der kleinen Bauern. Diese Politik der HZDS und ihrer Koalitionspartner bedeutete keinen Verlust an Stimmen von kleinen Bauern, weil diese vorher ihre kleine Landwirtschaft nur als Nebenverdienst nutzten. Diese Situation hielt auch nach der Wende an. An den landwirtschaftlichen Genossenschaften hatten sie Anteile, die in günstigsten Fällen eine Gewinnausschüttung bringen.

In der Forstwirtschaft, die nach der Wende in der Kompetenz des Ministeriums für Holzindustrie, Forst- und Wasserwirtschaft lag, wurde im Jahre 1991 der Fonds zur Förderung des Waldes gegründet. Dieser Fond sollte ausschließlich die nichtstaatlichen Waldeigentümer finanziell fördern. Die Staatsforstbetriebe wurden weiterhin direkt aus dem Staatsbudget finanziell unterstützt. Die informalen Ziele der KDH-Politiker führten mit großer Wahrscheinlichkeit dazu, wie in der Landwirtschaft, durch schnell durchgeführte Reprivatisierung und anschließende finanzielle Förderung neue Wähler in den reprivatisierten Urbarial- und Kompossessoratswäldern mit einer hohen Anteilbesitzerzahl zu gewinnen. Ab dem Jahre 1993 regierte die HZDS und der Forstsektor gehörte dem Ministerium für Bodenwirtschaft an. Es ist durchaus möglich, daß die oben aufgeführte Förderungspolitik in der Landwirtschaft einen Einfluß auf die stärkere Förderung der staatlichen Forstbetriebe hatte. Dies bestätigt ein Briefwechsel der Forstsektion und des Finanzministeriums im Jahre 1994. Das Finanzministerium verbot mit Argumenten des Sparzwanges eine Gewährung von Investitionssubventionen für den nichtstaatlichen Sektor. Diese konnten nur für die Investitionsprojekte im staatlichen Sektor getätigt werden, mit der Auflage, daß nur die angefangenen Investitionsprojekte mit hoher ökologischer Dringlichkeit zu fördern sind.<sup>586</sup>

Die Hypothese der politischen Ausrichtung der Förderungsmaßnahmen auf die Gewinnung von neuen oder Wechselwähler trifft in der Forstwirtschaft mit aller Wahrscheinlichkeit zu. Wichtiger scheint jedoch hier der Vergleich der Schock- und der graduellen Reform in der

<sup>586</sup> E1 (6.4.1999), E8 (7.5.1999), E9 (7.5.1999), E12 (8.5.1999)

Forstwirtschaft in Bezug auf die Eigentumsrechte. Während die Leitung des Ministeriums für Holzindustrie Forst- und Wasserwirtschaft in der Zeitspanne 1990-1992 eine schnelle Reform in der Forstwirtschaft durchsetzen wollte, kam es später zur Reform in kleinen Schritten. Das heißt, daß das Waldeigentum zwar zurückgegeben wurde, aber es kam nicht zur Auflockerung der Gesetzgebung und Planungsvorschriften. Sie blieben unverändert oder sie wurden sogar verschärft.<sup>587</sup> Die forstliche Elite war gegenüber Liberalisierungsbestrebungen ablehnend, weil diese ihre Position in der Steuerung des Waldzustandes schwächten. Das zeigt sich auch in der Kritik aus Forstkreisen am KDH-Minister (1990-1992).<sup>588</sup> Langsam setzte sich die forstliche Bürokratie in der Gestaltung der Förderungspolitik durch. Nach KROTT wird in der Forstwirtschaft das Ergebnis der Förderprogramme weniger durch Politiker als durch andere Interessengruppen geprägt und zwar durch Bürokratie und Verbände.<sup>589</sup> In der Slowakei ist der einflußreichste Akteur die Forstbehörde.

## 2.2 Steuerungsposition der Forstbehörde: „Waldzustandoptimierung“

Die Forstverwaltung, die vor dem Jahr 1989 nach dem Prinzip des demokratischen Zentralismus arbeitete, wurde durch strikte hierarchische Unterordnung regionaler Einheiten und eine enge Verzahnung mit der Parteibürokratie gekennzeichnet. Die obere Forstbehörde leitete die staatlichen Forstbetriebe und die Regionaleinheiten der unteren Forstbehörde. Die direkte Leitung der Staatsforstbetriebe ist auch in der Zentralverwaltungswirtschaft als eine Ausnahme zu sehen, da die Betriebe in anderen Wirtschaftsbranchen keine zentrale Direktion bei den Ministerien hatten. Dies weist darauf hin, daß die heutige starke Position der oberen Forstbehörde in der Phase des realen Sozialismus entstand.<sup>590</sup>

Für die politische Stärke spricht auch, daß die obere Forstbehörde keinerlei Reformen, abgesehen von der Zuordnung zum Ministerium für Bodenkultur, unterzogen wurde. In den ersten Jahren nach der Wende gewann die kommunale Verwaltung viele Kompetenzen, aber die forstliche Zentralverwaltung blieb unverändert.<sup>591</sup> Die Abkehr vom demokratischen Zentralismus bedeutete nur die Trennung der hoheitlichen Aufgaben von der Staatswaldbewirtschaftung. In der Forstwirtschaft wurde die untere Forstbehörde reorganisiert und verstärkt. Nach der „Reform der Reform“ im Jahre 1996 verlor die untere Forstbehörde die Selbständigkeit und wurde zur Kreis- und Bezirksstaatsverwaltung zugeordnet. In dieser Reform sollte eine Dezentralisierung der Staatsverwaltung verwirklicht werden. Das Gegenteil wurde erreicht. Die Kompetenzen wurden nicht abgegeben, sondern die unteren Behörden gerieten unter noch größeren politischen Einfluß der Zentralverwaltung und der regionalen Parteistrukturen. Dies geschah ganz im Sinne der Strategie der HZDS einen Nationalstaat mit einer Verwaltung mit starker zentraler Macht durchzusetzen, um ihre Machtposition zu behaupten und einen entscheidenden Einfluß auf die regionale Politik zu erhalten.<sup>592</sup>

Die obere Forstbehörde ist auch durch relative Personalstabilität im Zeitraum 1990-1998 gekennzeichnet. Jedoch ist anzumerken, daß die Abwanderung von Ministerialbeamten zu

<sup>587</sup> Vgl. Kapitel C.3.

<sup>588</sup> E1 (6.4.1999), E2 (12.4.1999), E3 (16.4.1999), E9 (7.5.1999), E10 (15.4.1999), E13 (28.4.1999)

<sup>589</sup> Vgl. KROTT, 1986, 4, S. 214; Vgl. auch HARZEM, 1988, S. 138-139

<sup>590</sup> Vgl. GOETZ, K. H.: Ein neuer Verwaltungstyp in Mittel- und Osteuropa? Zur Entwicklung der post-kommunistischen öffentlichen Verwaltung, in: WOLLMANN, H., WIESENTHAL, H., BÖNKER, F. (Hg.): Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Leviathan, Sonderheft 15, 1995, S. 541-544

<sup>591</sup> Vgl. GOETZ, 1995, S. 544-546

<sup>592</sup> Vgl. NIZNANSKY, V.: Verejná sprava, (Öffentliche Verwaltung), in: BUTORA, M., IVANTYSYN, M.(ed.): Slovensko 1997, Súhrnná sprava o stave spoločnosti, (Slowakei 1997, Gesamtbericht über den Zustand der Gesellschaft), www.mesa10.sk, S.3-6

anderen Sektoren (Banken, Versicherungsanstalten usw.) zu Änderungen in jener Abteilung führte, die die ökonomischen Angelegenheiten der oberen Forstbehörde regelte. Die untere Forstbehörde wurde in der Personalpolitik von der regionalparteilichen Ämterpatronage in einem größeren Maße beeinflusst. Dies stand im Gegensatz zur Professionalisierungsbestrebung der oberen Forstbehörde.

Weiterhin ist die am Wald orientierte fachliche Kompetenz als politischer Faktor zu nennen. Dies zeigt sich auch in der durch die obere Forstbehörde vorangetriebenen schrittweisen Reform, die als Hauptziel die Sicherung des Waldzustandes verfolgt. Sie wurde von quasi-externen Beratern unterstützt. Dazu gehören vor allem die Forschungsanstalt, die Forsteinrichtungsanstalt, die forstliche Fakultät und die staatlichen Forstbetriebe. Die formale Zusammenarbeit wurde durch das berufsständische Denken verstärkt.<sup>593</sup> Die forstlichen Ideologien besitzten eine große Kraft, die in sozialistischen Zeiten durch die Planungs- und Optimierungsmöglichkeiten bei fast 100%-igem staatlichem Waldbesitz und der zentralen Rolle der Kommunistischen Partei intensiviert wurde. In Bezug auf die finanzielle Förderung äußert sich dies im waldbezogenen Konzept: „Wir müssen das Prinzip durchsetzen, daß wir nicht die forstlichen Wirtschaftseinheiten finanziell fördern, sondern den Wald“.<sup>594</sup>

Nicht zuletzt ist die Schwäche der in Vereinigungen organisierten Waldeigentümerinteressen zu erwähnen, die der oberen Forstbehörde einen hohen Grad an Autonomie verleiht.<sup>595</sup> Die Unterorganisiertheit der privaten Interessen und die oben aufgeführten Faktoren in der Beziehung der Verwaltung zur Politik geben auch in der forstlichen Förderungspolitik der oberen Forstbehörde eine starke Position.

### 2.3 Steuerungsposition Landwirtschafts- und Naturschutzverwaltung: „Ressortegoismus“

Die obigen Ausführungen zum postkommunistischen Verwaltungstyp gelten auch für die Landwirtschafts- und Naturschutzverwaltung. Die Legitimation der Landwirtschaftsverwaltung durch die Aufgabe der Sicherung der autarken Nahrungsversorgung verschafft der Landwirtschaftsverwaltung einen großen Spielraum. Sie hat gegenüber der Forstverwaltung seit 1993 eine ziemlich starke Position. Die obere Forstbehörde im Ministerium für Bodenkultur steht zwar nicht formal in einem hierarchischen Unterordnungsverhältnis zur Landwirtschaftsbehörde, jedoch ist die übergeordnete Rolle der Landwirtschaftsverwaltung offensichtlich. In Bezug auf die Subventionsvergabe existieren gemeinsame Haushaltstitel und Fonds, in denen sich die Landwirtschaftsverwaltung völlig durchsetzte. Die Forstverwaltung konnte ihre Ziele nur auf dem Wege der persönlichen Unterstützer in bescheidenem Umfang verwirklichen. Dies wird später näher ausgeführt.

Die Naturschutzverwaltung ist den neuen nach der Wende entstandenen Institutionen zuzurechnen. Sie bekam viele neue Kompetenzen und ist zusätzlich daran interessiert, viele Kompetenzen anderer Ressorts zu übernehmen. Da sich aber die traditionellen Verwaltungen wehren, entsteht ein informaler Wettbewerb, der sich auch auf andere Bereiche ausdehnt.<sup>596</sup> Der älteste Nationalpark Hohe Tatra ist das brisanteste Beispiel der Kompetenzübernahme. Er

<sup>593</sup> GLÜCK, P., PLESCHBERGER, W.: Das Harmoniedenken in der Forstpolitik, in: AFZ, 1982, S. 651-654

<sup>594</sup> E14 (13.4.1999), eigene Übersetzung

<sup>595</sup> Vgl. GOETZ, 1995, S. 548

<sup>596</sup> KROTT, M.: Naturschutzstrategien für die Staatsforstverwaltung, in: KROTT, M., SMYKALA, J.: Beziehungen der Staatsforstverwaltung zur Naturschutzverwaltung, Praxisvergleich in Europa, Europaforum Forstverwaltung 3, Warschau 1993, S. 173-175

wird zur Zeit von der Forstbehörde verwaltet, da die langjährigen Bemühungen der Naturschutzverwaltung um die Übertragung des Nationalparks bis jetzt fehlschlagen. Die Naturschutzbehörde genießt in diesem Fall jedoch die Unterstützung durch die Umweltverbände. Die Zuständigkeitskonflikte prägen die Beziehungen zur Forstverwaltung auch in der Förderungspolitik, da sich das informale Handeln der Naturschutzverwaltung gegenüber der Forstbehörde in der Verweigerung der Subventionsgewährung in der Forstwirtschaft niederschlägt.<sup>597</sup>

In beiden Fällen ist der Begriff des „Ressortegoismus“ charakteristisch, da die Verwaltungen eine eigene Subventionsklientel aufbauten. Ihre Machtpotentiale erlaubten ihnen ihre Vorstellungen in der Förderungspolitik durchzusetzen.<sup>598</sup>

## 2.4 Finanzierungsposition: Staatsbetriebe

Die Staatsforste nehmen in der forstlichen Förderungspolitik zunächst die Rolle des Empfängers von staatlichen Subventionen wahr. Ihre politischen Machtressourcen erlauben ihnen, die Subventionspolitik zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

Die direkte Leitung der Staatsforstbetriebe im Rahmen des demokratischen Zentralismus wurde sehr früh abgeschafft. Die Abteilung der oberen Forstbehörde, die für direkte Steuerung zuständig war, blieb jedoch erhalten. Die Verzahnung mit der Ministerialbürokratie ist ziemlich eng. Es fand ein Personalaustausch zwischen der oberen Forstbehörde und den Staatsforstbetrieben statt. Die Mobilität wurde durch Abwanderung von Beamten in andere Wirtschaftsbranchen unterstützt.

Die fachliche Waldkompetenz der Staatsforstbetriebe bietet den Rückhalt der Forstbehörde in ihrer Steuerungsposition „Waldzustandsoptimierung“. Die Staatsforste treten sehr engagiert als Berater auf. Die Forstbehörde versuchte Konflikte mit den Staatsforsten zu vermeiden, da sie ihre Unterstützung braucht. Ein Beispiel dafür ist die Organisationsreform, die den Staatsforsten selbst überlassen wurde. Die Verzögerung der Organisationsreform rief einen Druck auf die staatlichen Fördermittel hervor.

In Bezug auf die finanzielle Förderung sind bei den Staatsforsten kein Stigmatisierungseffekt durch Eigenständniss eigener Schwäche zu erwarten.<sup>599</sup> Vielmehr herrscht die Ansicht vor, daß die Allgemeinheit sie fördern muß, da auch sie alle gesetzlichen und planerischen Vorschriften erfüllen müssen. Das Management in den staatlichen Forstbetrieben fühlt sich nicht für die schlechten wirtschaftlichen Ergebnisse verantwortlich, sondern schiebt dies auf die immer geringere finanzielle Förderung seitens des Staates.<sup>600</sup>

Zur Unterstützung der Position der Staatsforste, hauptsächlich gegenüber der Holzindustrie wurde ein Verband der staatlichen Forstbetriebe gegründet. Sein Einfluß auf die Förderungspolitik konnte nicht festgestellt werden. Die Forstwirtschaftskammer, deren Aufgaben im Bereich der Vertretung von Interessen des forstlichen Berufsstandes liegen, wird von den Staatsförstern in einem erheblichen Maße beeinflusst. Diese berufsständische Organisation besitzt einen Vertreter im Fonds zur Förderung der Bodenvirtschaft und Nahrungsmittelindustrie. Diese Verflechtung wird später noch eingehender behandelt.

---

<sup>597</sup> E1 (6.4.1999), E2 (12.4.1999), E8 (7.5.1999), E9 (7.5.1999)

<sup>598</sup> Vgl Kapitel F.4

<sup>599</sup> NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 155-156

<sup>600</sup> E3 (16.4.1999), E10 (15.4.1999), E13 (28.4.1999)

Die einheitliche Strategie der ehemaligen Staatsbetriebe in der Förderungspolitik wurde allerdings durch das gegenseitige Konkurrieren um die finanzielle Förderung gestört.<sup>601</sup> Wichtig war die Verzahnung mit der Ministerialbürokratie und die Rolle der persönlichen Unterstützer im Vergabeprozess. Die Stärke der Staatsforste in der forstlichen Förderungspolitik ist auch durch ihre Beratungstätigkeit gegenüber der Forstbehörde gekennzeichnet.

## 2.5 Finanzierungsposition: Nichtstaatliche Waldeigentümer

Die schwächere Position der nichtstaatlichen Waldeigentümer in der Förderungspolitik ist auf drei Faktoren zurückzuführen. Erstens befindet sich der nichtstaatliche Sektor in der Reprivatisierungs- und ökonomischen Umbruchphase. Zweitens ist die innerliche Standfestigkeit von Waldeigentümerverbänden und ihre Fähigkeit, die Interessen nach außen zu vertreten, sehr gering.<sup>602</sup> Drittens weisen die nichtstaatlichen Walbesitzer, sowie ihre Verbände ein schwaches forstliches Bewußtsein auf.

Der Reprivatisierungsprozess und die damit verbundene Probleme wurden im Kapitel C.3.2. beschrieben. Hier soll nur die Organisierbarkeit der Interessen diskutiert werden. Die theoretischen Anforderungen an einen stabilen Interessenverband kann man folgendermaßen zusammenfassen:

- a) Der Empfängerkreis der erwirkten Leistung kann eingeschränkt werden, d.h. das Ausschlußprinzip gilt.
- b) Der Kreis ist so klein, daß der Kreis der Begünstigten überschaubar ist und im Falle von free-rider Verhalten Druck auf die Mitglieder ausgeübt werden kann.
- c) Der Nettonutzen bei der Bereitstellung eines kollektiven Gutes oder der Durchsetzung eines Interesses muß größer Null sein.
- d) Es besteht eine Inklusivität, d.h., wenn die Gruppe wächst, dehnt sich auch das bereitgestellte Kollektivgut aus.
- e) Es werden selektive Anreize in Form privater Güter nach Innen im Verband gewährt.
- f) Es kann Beitrittszwang erwirkt werden.
- g) Es gibt Mitglieder, die besser gestellt würden, auch wenn sie die Kosten der Bereitstellung selbst tragen müßten.<sup>603</sup>

Daraus folgt, daß bei kleinen heterogenen Gruppen bezüglich der Interessen und Macht die Wahrscheinlichkeit der Entstehung eines stabilen Verbandes am größten ist.<sup>604</sup> Dies bestätigt auch der Verband der Kommunal- und Gemeindewälder. Er kann die oben genannten Faktoren für die Bildung eines stabilen Verbandes nutzen und im Kampf um die Subventionen einige Erfolge verbuchen.

Der durch Initiative des Ministeriums gegründete Dachverband der nichtstaatlichen Waldeigentümer bestand dagegen nur zwei Jahre. Nach der Zersplitterung in die Regionalverbände scheiterte die Organisierbarkeit der Interessen hauptsächlich an den hohen Transaktionskosten und dem Free-rider-Problem. Dazu muß noch hinzugefügt werden, daß man in den Verbänden oft beobachten konnte, daß die Vorstandsmitglieder der regionalen

---

<sup>601</sup> E3 (16.4.1999), E10 (15.4.1999), E13 (28.4.1999), E15 (9.4.1999)

<sup>602</sup> Einen kurzen Überblick zu Verbänden in der Slowakei gibt HATIAR, 1996, S. 125-126, oder KONÔPKA u. a., 1999, S. 19-21

<sup>603</sup> Vgl. OLSON, M.: Die Logik des kollektiven Handelns, Mohr, Tübingen 1968, S. 21-42, HARZEM, 1988, S. 120-122

<sup>604</sup> Vgl. OLSON, 1968, S. 33-35

Verbände ihren eigenen Nutzen durch ökonomische Begünstigung erhöhen wollten. Sie vertraten offiziell den Verband, aber inoffiziell vertraten sie nur die eigene Wirtschaftseinheit.<sup>605</sup> Dieses Demokratiedefizit minderte die Überzeugungskraft und Glaubwürdigkeit nach außen sowie nach innen.

Ein weiteres Charakteristikum für die Schwäche der forstlichen Verbände ist das mangelhafte forstliche Wissen und fehlende politische Erfahrung, wodurch Verhandlungen und eine korporative Beziehung mit der Forstbehörde stark gehindert werden. Dies gilt nicht für den Verband der Kommunal- und Gemeindewälder.<sup>606</sup> Wie später gezeigt wird, entwickelten sich korporatistische Beziehungen erst in der Implementationsphase der finanziellen Förderungsprogramme.<sup>607</sup>

## 2.6 Steuerungsposition: „Marktwirtschaft“

Im Kapitel C.3. wurde beschrieben, wie der Übergang zur Marktwirtschaft in offiziellen Dokumenten verankert ist, und wie die Transformation in den Teilordnungen der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung vorankam. Es wurde gezeigt, daß die Transformation zur Marktwirtschaft seitens der Forstbehörde eigentlich nur die Reprivatisierung betrifft. Eine Auflockerung der anderen gesetzlichen und planerischen Vorschriften war in vielen Fällen auch nicht beabsichtigt. Es ist die Frage zu stellen, ob es dennoch politische Kräfte gibt, die die marktwirtschaftliche Ordnung im Forstsektor zum Ziel haben, um die Effizienz der marktwirtschaftlichen Steuerung voll zur Wirkung zu bringen.

In diesem Zusammenhang treten in der Slowakei nur die externen und teilweise die internen wissenschaftlichen Berater als Befürworter der Marktwirtschaft auf. Da die internen Berater in der forstlichen Forschungsanstalt direkt die von der Forstbehörde zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel für ihre Forschungsprojekte brauchen, aber auch bei der Informationsgewinnung abhängig sind, ist der Spielraum zur wissenschaftlichen Beratung, sobald große Abweichungen zur politischen Linie der Forstbehörde auftreten, sehr klein. Der Informationsaustausch mit der ministeriellen Bürokratie ist jedoch groß. Beide Seiten bemühen sich darum, ein Gleichgewicht zu erhalten und Konflikte zu vermeiden.

In einer anderen Position befinden sich die ausländischen und inländischen externen wissenschaftlichen Berater. Die Finanzierung von Forschungsprojekten erfolgt von der Forstbehörde unabhängig. Die Forscher sind bei der Informationsgewinnung jedoch fast ausschließlich auf die offiziellen Informationsquellen angewiesen. Die unabhängige wissenschaftliche Beratung hat große Freiräume, wegen mangelnden eigenen Informationen hat sie jedoch nur geringeren Einfluß auf das Ministerium.<sup>608</sup> Im Falle der finanziellen Förderung kam seitens der Forstbehörde sogar zum Ausdruck, daß die Tätigkeit der

<sup>605</sup> E2 (12.4.1999), E3 (16.4.1999), E7 (21.4.1999), E11 (13.4.1999)

<sup>606</sup> Vgl. auch HATIAR, 1996, S. 123-125

<sup>607</sup> In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur findet man eine Abneigung zum Einfluß der Verbände auf die Subventionspolitik. Diese Einstellung mag aus langfristiger Sicht auch für die Transformationsländer richtig sein. Ein Beispiel dafür ist der Verband der Gemeinde- und Kommunalwälder. Die Situation in der Forstwirtschaft zeigt jedoch, daß mehr Einfluß der Verbände auf den Entscheidungsprozeß in der Förderungspolitik aus der Sicht der Wirtschaftstransformation positive Auswirkungen auf den Aufbau der Marktwirtschaft haben kann.

<sup>608</sup> Beispielsweise wurde die von Professor KOLENKA vorgeschlagene Organisationsreform der Staatsbetriebe abgelehnt. Ein anderes Beispiel ist das gescheiterte Projekt der Weltbank. Der Kredit der Weltbank für die Forstwirtschaft wurde von den slowakischen Behörden abgelehnt. Eine marktwirtschaftliche Steuerung nach der Annahme eines Kredites von der Weltbank würde mit aller Wahrscheinlichkeit strenger seitens dieser Institution kontrolliert. Dazu vgl. GORICKI, C.: Marktwirtschaftliche Reformsteuerung, Die Rolle von IWF und Weltbank in Mitteleuropa nach 1990, Bd. 4, Internationale Wirtschaftspolitik, Verlag Fakultas, Amsterdam 1999, S. 290

forstökonomischen und -politischen Wissenschaft in der Slowakei "destruktiv" sei. Es werde zu viel kritisiert und zu wenig vorgeschlagen, hieß es.<sup>609</sup> Insgesamt ist die Position von externen Beratern als sehr schwach einzuschätzen.

Ferner besteht im Forstsektor zwischen den wissenschaftlichen Institutionen kein Wettbewerb um finanzielle Forschungsmittel. Dies ist auf die unterschiedlichen Finanzierungsmodalitäten und auf den begrenzten Forschungsmarkt zurückzuführen. Dies führt dazu, daß parallele Forschungsprojekte laufen können und der Informationsaustausch ziemlich gering ist.

Zu der Steuerungsposition „Marktwirtschaft“ können auch die Banken gezählt werden, durch die im Fonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie die Begutachtung der Investitionsprojekte und die Abwicklung der Gewährung von Finanzierungshilfen erfolgen. Da sich der Banksektor überwiegend im staatlichen Besitz befindet, ist die Einflußnahme der Politik und der Verwaltung auch bei der Vergabe der Kredite groß. Jedoch ist die Steuerung durch die Banken mit dem Ziel der marktwirtschaftlichen Gestaltung der Finanzierungshilfen spürbar.

## 2.7 Sparposition: „Haushalt“

Bezüglich der finanziellen Förderung spielt die Position des Finanzministeriums beim Budgetvoranschlag und bei der Kürzung der Mittel innerhalb des Budgetjahres sowie bei der buchhalterischen Kontrolle der verausgabten Mittel eine Rolle.

Die Umstellung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sowie der Zerfall der ehemaligen Tschechoslowakei brachten hohe volkswirtschaftliche Kosten mit sich. Die Umstellung auf die marktwirtschaftliche Finanzpolitik ist durch zwei Faktoren gekennzeichnet. Erstens durch den, durch die wirtschaftlichen Umstellungsprobleme entstandenen Spardruck<sup>610</sup>, und zweitens durch sektorale Forderungen nach Fortsetzung der bestehenden Finanzierungsaufgaben. Hinzu kommt ein dritter Faktor, der aber noch eine untergeordnete Rolle spielt, und zwar die Bemühung um eine Wirkungsneutralität der Finanzpolitik auf die sich entwickelnde Märkte und um eine effiziente und demokratische Bereitstellung der Leistungen im Rahmen der Allokations- Distributions- und Stabilisierungspolitik.

Zur Charakterisierung der Position „Haushalt“, die das Finanzministerium vertritt, ist die Sparbemühung maßgebend, um die Haushaltsdefizite möglichst niedrig zu halten und gleichzeitig mit den Infrastruktur- und Konjunkturprogrammen die Wirtschaft zu beleben, um neue Einnahmen erzielen zu können. In diese Strategie des Finanzministeriums paßt die Forstwirtschaft nicht. Ihr Beitrag zum Bruttosozialprodukt und auch das Beschäftigungsniveau ist aus volkswirtschaftlicher Sicht fast unbedeutend.<sup>611</sup> Der einzige Vorteil besteht in der Bindung an die Holzindustrie. Dies zeigt sich hauptsächlich in der Einschränkung des Holzexportes, die allerdings vom Wirtschaftsministerium getragen wurde. Die Unterstützung dieser Strategie durch das Finanzministerium ist offensichtlich, da nur von der arbeitenden Holzindustrie Einnahmen zu erwarten sind.

---

<sup>609</sup> E1 (6.4.1999), E2 (12.4.1999)

<sup>610</sup> Sparen wird in der Finanzwissenschaft oft als das vierte, dem Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsziel nachgeordnete „fiskalische Ziel“ bezeichnet. Vgl. BRÜMMERHOF, 1996, S. 7

<sup>611</sup> Vgl. Kapitel D.3. über die Stabilisierungspolitik



### 3 Policy-Zyklus

Eine weitere dynamische und prozeßorientierte Variable zur Erklärung der Entscheidungsprozesse in der forstlichen Förderungspolitik stellt der Policy-Zyklus dar. Die Zyklusphasen: Policy-Formulierung, Policy-Implementierung und Policy-Evaluierung verlaufen häufig überschneidend oder überlappend, aber die Unterscheidung von Policy-Phasen bringt analytische Vorteile mit sich, da sie die Policy als „sich wandelnde und interpretationsfähige Phänomene“ zu sehen erlaubt.<sup>612</sup> Weiterhin bietet der Policy-Zyklus eine Dynamisierung der Darstellung der Policy-Arena, die sich im Ablauf der Entscheidungsprozesse in der Förderungspolitik ändert.<sup>613</sup> Im folgenden wird auf die Frage eingegangen, wie sich in den Phasen der Policy-Formulierung und -Implementation die forstliche Förderungspolitik entwickelte.

#### 3.1 Formulierung der Finanzhilfeprogramme

Die Formulierungsphase wird hier als Problemdefinition, Agenda-Gestaltung und Politikformulierung im engeren Sinne verstanden. Da die Verflechtung der Phasen sehr hoch ist, wird auf eine tiefere Gliederung des Entstehungsprozesses von Förderungsgesetzen, -erlassen und -richtlinien verzichtet. Es werden vier Förderungsprogramme analysiert: Staatsfonds zur Förderung des Waldes und direkte Subventionen in der Kompetenz der oberen Forstbehörde, Staatsfonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie, Staatsfonds für Umwelt sowie die Steuerbegünstigungen. Bevor die Entscheidungsprozesse in der Formulierungsphase analysiert werden, wird kurz auf die Besonderheiten der Policy-Arena in der Formulierungsphase eingegangen.

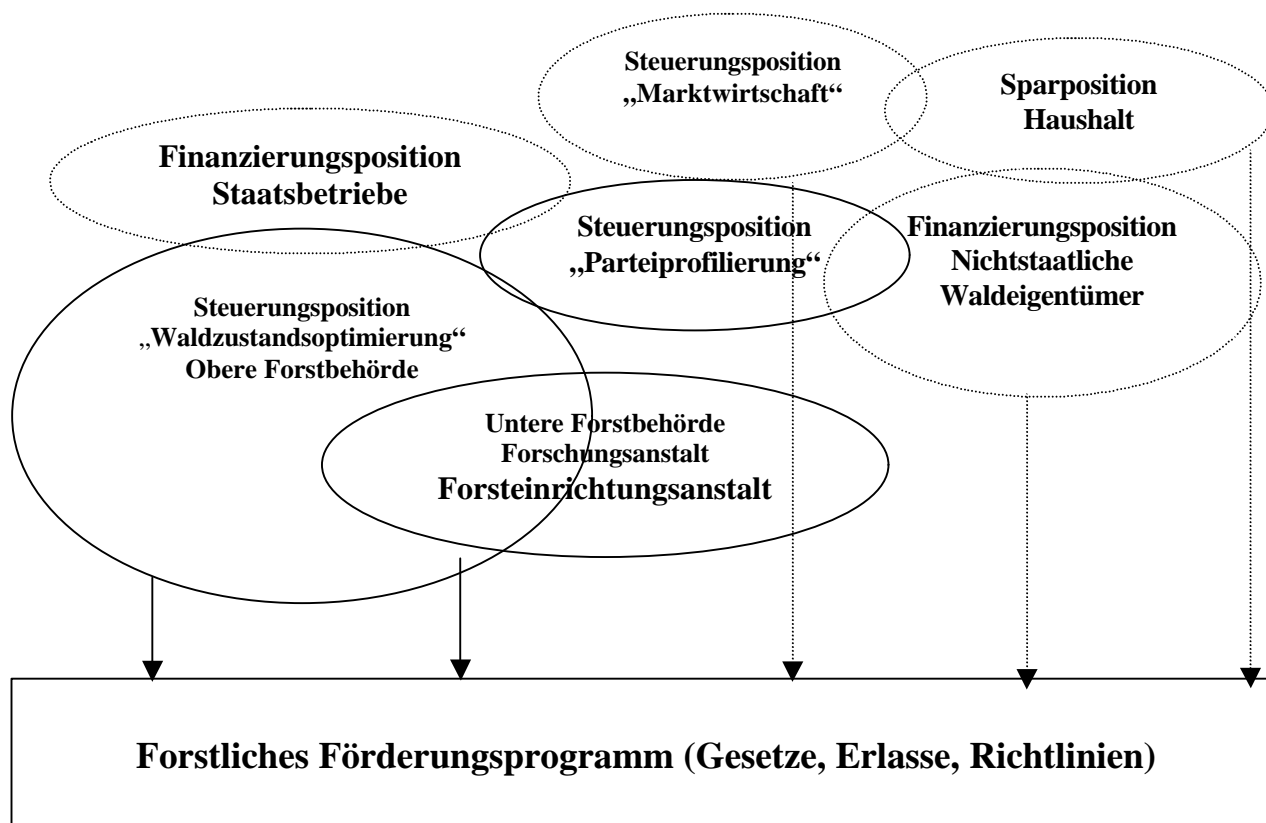
##### *3.1.1 Staatsfonds zur Förderung des Waldes und direkte Subventionen aus dem Staatshaushalt in der Kompetenz der oberen Forstbehörde*

Die Policy-Arena in der Formulierungsphase ist durch einen starken Einfluß der Reform-Politiker bei der Gesetzes-Formulierung charakterisiert. Die Legitimation zum Abbau der zentralverwaltungswirtschaftlichen Subventionierung war vorhanden. Dies erlaubte einen tiefen Schnitt in das staatliche Finanzsystem. Von den Reformpolitikern wurde ebenfalls eine schnelle Reprivatisierung mit finanzieller Unterstützung der reprivatisierten Wirtschaftseinheiten beabsichtigt. Die schnelle Reform wurde durch die Waldorientierung der oberen Forstbehörde und ihrer Berater bei der Erlaß-Formulierung abgeschwächt. Die anderen Akteure befanden sich in der Phase des Umbaus oder im Entstehen. Dies erklärt ihren fast fehlenden Einfluß auf die Formulierungsphase. Eine schematische Darstellung ist in Abbildung 19 zu finden. Die Policy-Arena entsprach einer Arena der Programmformulierung in der Planwirtschaft, abgesehen von dem nunmehr geringen Einfluß der Kommunistischen Partei.

<sup>612</sup> WINDHOFF-HERITIER, 1987, S. 66, oder vgl. KNOEPFEL, BUSSMANN, 1997, S. 69-71

<sup>613</sup> Vgl. Kapitel über Policy-Arena (H.2)

**Abbildung 19: Policy-Arena der Programmformulierung des Fonds zur Förderung des Waldes und direkten Subventionen<sup>614</sup>**



### 3.1.1.1 Schocktherapie versus graduelle Reform in der Phase der Gesetzformulierung

Das Ziel der tschechoslowakischen Wirtschaftstransformation war, eine schnelle Reform des Wirtschaftssystems zu vollziehen, in ihrem Mittelpunkt standen die Eigentumsverhältnisse. Die neue politische Elite in der Slowakei begann sehr früh mit dem Reprivatisierungs- und Privatisierungsprozeß. Die politische Legitimierung war in der hohen Unterstützung durch die Bevölkerung. Der Reprivatisierungsprozeß sollte auch in der Forstwirtschaft möglichst schnell vollzogen werden. Zur Unterstützung der neuen reprivatisierten Wirtschaftseinheiten aber auch zur Behebung der Marktunvollkommenheiten der forstlichen Produktion sollte ein forstlicher Fonds geschaffen werden, der ausschließlich auf die Bedürfnisse der nichtstaatlichen Waldeigentümer zugeschnitten sein sollte. Die Begründung durch Ausgleich von Marktversagen konnte darüberhinaus in Form eines „Policy Labeling“ als Antwort auf den wachsenden Drang nach Ökologisierung in der Gesellschaft vorgestellt werden.<sup>615</sup> Die Agenda-Gestaltung ist als eine „Cluster-Policy“ zu sehen, die mit der Reprivatisierung im engen Zusammenhang stand.<sup>616</sup>

Den Auftrag der neuen politischen Elite, das neue Förderungsprogramm zu formulieren, bekam die Forstbehörde. Diese berief eine Kommission ein, die aus Vertretern der Forstbehörde und „internen Beratern“ (Forschungs-, Forsteinrichtungsanstalt, Staatliche Forstbetriebe usw.) bestand. Die Zentralisierung des Formulierungsprozesses war allerdings zwangsläufig, da keine korporatistischen Beziehungen zugrunde lagen. Prägend für die

<sup>614</sup> Ellipsen: Größe, Linienart und Entfernung von der Leiste - Politische Machtressourcen und Einflußpotentiale der Akteure, Position der Ellipsen - politische Zusammenarbeit der Akteure.

<sup>615</sup> Vgl. WINDHOFF-HERITIER, 1987, S. 72

<sup>616</sup> Vgl. WINDHOFF-HERITIER, 1987, S. 71

Formulierungsphase war die forstliche Gruppenloyalität<sup>617</sup>, die eine Politik der kleinen Schritte mit sich brachte. Offiziell wurde der Entwurf des Gesetzes durch die Institutionen (z.B. Finanzministerium) begutachtet, deren Kompetenzen tangiert waren. Es kam jedoch zu keinen wesentlichen Änderungen. Auch die Forderung des Finanzministeriums, daß bei den Förderungsfonds mindestens die Hälfte aus eigenen Einnahmen finanziert werden sollte, wurde dadurch umgegangen, daß man im Gesetz zwar andere Finanzquellen und Finanzierungsbeteiligung definierte, aber im Vollzug über 90% der Finanzmittel aus dem Staatsbudget stammten.<sup>618</sup>

Ein weiteres Problem bei der Formulierung des Gesetzes war die Definition der Förderungsziele. Die Forstbehörde wollte einen großen Spielraum bei der Konkretisierung der Förderungsziele. Neben den im Kapitel F.1. diskutierten Förderungsoberzielen gelangte daher der Grundsatz ins Gesetz, daß auch weitere Ziele „im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Reproduktion des Waldes“ gefördert werden können. Die Klausel wurde jedoch durch die dafür jeweils notwendige Zustimmung des Finanzministeriums begrenzt. Dennoch ermöglicht diese Bestimmung der Ministerialbürokratie, die finanzielle Förderung für eigene Ziele zu vergeben.

Ein Einfluß der beratenden Tätigkeit seitens der forstlichen Staatsbetriebe, die die Hypothese einer forstlichen Gruppenloyalität bestätigt, ist die Definition der Subventionsempfänger. Ursprünglich sollte der Fonds nur der Subventionierung im nichtstaatlichen Sektor dienen, aber schon im Gesetz wurde verabschiedet, daß alle Wirtschaftseinheiten ohne Rücksicht auf die Eigentumsart gefördert werden können. Das Gesetz definierte auch, daß die finanzielle Förderung ohne rechtlichen Anspruch erfolgt.

Weiterhin ist mit der Schocktherapie in der Wirtschaft auch die Unterstützung der Verbände seitens der neuen politischen Elite im Forstsektor verbunden. Schon im Jahre 1991 entstand ein Dachverband aller nichtstaatlichen Waldeigentümer, der auch finanzielle und sachliche Unterstützung seitens der Forstbehörde genießen konnte. Sein Einfluß auf den Formulierungsprozeß der Finanzhilfeprogramme mag sehr klein gewesen sein, da er sich in der Entstehungsphase befand. Aber das oben beschriebene informale Ziel der Politiker, die Wählerschaft zu gewinnen, trifft mit aller Wahrscheinlichkeit zu. Im Gesetz ist schon vage Bestrebung zur Institutionalisierung des Korporatismus im Paragraph 2 zu finden, der dem Minister das Recht gibt, einen beratenden Rat einzuberufen. Diese Angelegenheiten sollten im Statut des Fonds geregelt werden. Ein Statut des Fonds wurde aber nie erlassen. Dies hatte eine mangelhafte kooperative Beziehung der Akteure zur Folge, die den Ermessensspielraum der forstlichen Bürokratie vergrößerte.<sup>619</sup>

Das Gesetz über den Fonds zur Förderung des Waldes wurde sehr früh nach der Wende im Jahre 1991 verabschiedet. Die Forstbehörde wurde im Gesetz beauftragt, den Erlaß zum Gesetz und das Statut des Fonds zu verabschieden. So vermied man Konflikte bei der Gesetzesverabschiedung im Parlament.<sup>620</sup> Die politischen Instanzen verloren ihren Einfluß auf

<sup>617</sup> Vgl. WINDHOFF-HERITIER, 1987, S. 81-82

<sup>618</sup> E1 (6.4.1999), E8 (7.5.1999), E9 (7.5.1999), E12 (8.5.1999). Der Fonds für Umwelt konnte die Einnahmen aus den Umweltverschmutzungsabgaben erzielen. Bei dem Fonds zur Förderung der Bodenvirtschaft und Nahrungsmittelindustrie handelt sich um Finanzierungshilfen mit vorgesehener Rückzahlung. Der Anteil des Staates an der jährlichen Finanzierung in diesen Fonds beträgt somit den vom Finanzministerium verlangten Beitrag.

<sup>619</sup> BENZ spricht von sogenannter „strukturellen Macht“, die bei der Aufnahme der Verhandlungen noch von größer Bedeutung als „Verhandlungsmacht“ ist und die aus einer Machtasymmetrie stammt. Verhandlungsmacht bezieht sich auf Fähigkeiten und Fertigkeiten im eigentlichen Verhandlungsprozeß. Vgl. BENZ, A.: Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 1, 1991, S. 51-52, Vgl. auch Ausführungen zur Steuerungsposition der Forstbehörde in Kapitel H.2.2

<sup>620</sup> Vgl. WINDHOFF-HERITIER, 1987, S. 83-84

die Formulierung des forstlichen Förderungsprogrammes: "Das Parlament und die Parteien hatten andere wichtigere Probleme zu bewältigen."<sup>621</sup> Die Politik behielt nur eine Möglichkeit den Prozeß zu beeinflussen, indem die letztendliche Entscheidung über die Ausgabe der Fördermittel formal beim Minister blieb. Wie später gezeigt wird, nahm der Minister auf die Vergabe der finanziellen Förderung nie Einfluß.

### 3.1.1.2 Zentralismus und Inkrementalismus bei der Konkretisierung der Regelungen

Die Konkretisierung des forstlichen Förderungsprogramms, das die schockartige Reform umsetzen sollte, wurde durch die Zusammensetzung der Kommission abgeschwächt. Damit begann der graduelle Übergang zur Marktwirtschaft in der forstlichen Förderungspolitik, in dem die ministerielle Bürokratie den entscheidenden Einfluß gewann.

Die Kommission war daran interessiert, viele Ziele mit vager Konkretisierung und Höchstfördersätze in den Erlaß einzubringen, um möglichst hohe Mitnahmeeffekte zu erreichen und die Verteilungskonflikte zwischen begünstigten und als Adressaten ausgeschlossenen forstlichen Gruppen gering zu halten.<sup>622</sup> Es kam allerdings schon im Gesetzentwurf dazu, daß ins neue Förderungsprogramm z.B. die Forschungsanstalt und die Forsteinrichtungsanstalt einbezogen werden sollten, die aber auch direkt aus dem Budget des Ministeriums finanziert wurden. Die Förderungsziele wurden so definiert, daß als Adressat der Waldbesitzer gilt. Diese finanzielle Förderung könnte man als Erhaltungssubvention sehen.<sup>623</sup> Im Zusammenhang mit der Fülle der Förderungsziele erhebt sich die Frage, was eigentlich nicht gefördert werden kann? Bei der Konkretisierung der gesetzlichen Ziele ist jeweils eine Klausel zu finden, die weitere Fördermöglichkeiten eröffnet.

Ein weiterer Konflikt entstand dadurch, daß der Fonds zur Förderung des Waldes keine Investitionssubventionen tätigen durfte, da das Finanzministerium einen größeren Spielraum im Sparkurs behalten wollte. Für diese finanzielle Förderung galt ein durch das Finanzministerium geregeltes Verfahren, das Vorschriften zu öffentlichen Aufträgen, Abrechnung und Kollaudierung der Investitionen beinhaltet. Diese Einschränkung wurde umgegangen, indem man die Ziele nur ungenau formulierte. Es handelte sich um die Bauinvestitionsförderung (Forststraßen, Wildbachverbauungen). Diese Investitionstätigkeiten wurden im Gesetz unter den Oberzielen: Förderung der langfristigen Entwicklung in der Forstwirtschaft oder Förderung der sozialen Funktionen des Waldes eingeordnet. Der Erlaß formuliert ebenfalls vorsichtig. Es wurde beispielsweise der Begriff „der befestigte Weg“ vermieden, da nur dieser und nicht der unbefestigte Weg als Investitionen galten. So konnte die öffentliche Ausschreibung umgegangen werden und mit dem Wegebau die Baubetriebe der staatlichen Forste beauftragt werden. Diese Praxis wurde auch nach der Privatisierung dieser Betriebe fortgeführt.<sup>624</sup>

Die unscharfe Formulierung der Förderziele steht in scharfem Gegensatz zum ökonomischen Konzept der Subventionsordnung. Der Grundsatz der Bestimmtheit der Subventionsziele besagt, daß eine „eindeutige Zielfestlegung und -fixierung“ notwendig ist, um eine „vernünftige, zielgerichtete Planung des Mitteleinsatzes“ und eine Evaluation zu ermöglichen. Daher müssen Verhaltensziele, Endzwecke, Meßgrößen, zeitliche sachliche und räumliche Ausgestaltung der Subventionsziele definiert werden.<sup>625</sup> Durch die große Anzahl der

<sup>621</sup> E1 (6.4.1999), E8 (7.5.1999), E9 (7.5.1999)

<sup>622</sup> E1 (6.4.1999), E2 (12.4.1999), E4 (13.4.1999), Vgl. HUCKE, 1983, S. 84

<sup>623</sup> Vgl. Kapitel G.2.2.5

<sup>624</sup> E2 (12.4.1999), E8 (7.5.1999), E9 (7.5.1999), E12 (8.5.1999)

<sup>625</sup> NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 194-197

Förderungsziele und durch die ungenaue Ziel-Definition ist die Möglichkeit der Rent-seeking-Aktivitäten sehr groß und die Zielerreichungskontrolle schwach.

Ein weiteres Ergebnis, das aus der Zusammensetzung der Kommission resultiert, ist, daß das Finanzierungsverfahren der finanziellen Förderung der waldbaulichen Maßnahmen die Eigenschaften der planwirtschaftlichen Subventionierung besaß. Das politische inkrementalistische Festhalten am alten Verfahren wurde dadurch hervorgerufen, daß auch hier das maßgebende Ziel der Kommission war, durch die Reprivatisierung den Waldzustand nicht verschlechtern zu lassen. Der Einfluß der Steuerungsposition „Marktwirtschaft“ war dadurch gekennzeichnet, daß diese in der Kommission keinen Repräsentanten hatte, aber auch, daß sich die forstökonomische Lehre selbst im Umbau befand. Nach Ansicht der Forstbehörde konnte kein Mechanismus, der gerechter wäre, erfunden werden.<sup>626</sup>

Die staatlichen Forstbetriebe sollten weiterhin direkt durch Budgetmittel gefördert werden. Zuerst wurde der planwirtschaftliche Finanzierungsprozeß fortgesetzt und später im Jahre 1993 die erste Richtlinie erlassen, die in den Förderungszielen das Gesetz und den Erlaß zur Förderung des Waldes kopierte. Damit wurde die direkte zentralverwaltungswirtschaftliche Finanzierung der Staatsforste aus dem Haushalt des Ministeriums für Bodenwirtschaft abgeschafft. Die staatlichen Forstbetriebe mußten die finanzielle Beihilfe beantragen. Es sollte ein dualistisches Modell der staatlichen finanziellen Unterstützung in der Forstwirtschaft ins Leben gerufen werden, das nach der Ansicht der Forstbehörde am besten den neuen Eigentumsverhältnissen und der Schocktherapie des Übergangs zur Marktwirtschaft entsprach.<sup>627</sup> Die Richtlinie ermöglichte aber auch, daß aus den Budgetmitteln die nichtstaatlichen Waldeigentümer gefördert werden konnten. So entstand ein doppelt angelegtes Modell, das die Subventionierung unübersichtlich machte.<sup>628</sup>

### 3.1.1.3 Erste Novellierung des Gesetzes und Erlasses

Der Fonds zur Förderung des Waldes nahm im Jahre 1992 die Arbeit auf. Der Schwerpunkt lag grundsätzlich in der Förderung der nichtstaatlichen Waldeigentümer und der Förderung für die sozialen Funktionen des Waldes.<sup>629</sup> Es wurde keine Strategie der wirtschaftsorientierten finanziellen Förderung im nichtstaatlichen Sektor entwickelt, sondern es kam eine Förderung der ökologisch orientierten Ziele zustande. Dies würde den Konzepten der externen Effekte und öffentlichen Güter entsprechen.

Die Slowakei erlebte im 1992 die ersten politischen Turbulenzen nach der Wende. Nach dem Wahlsieg der HZDS begannen die Gespräche über die Teilung der ehemaligen Tschechoslowakei. Es wurde eine neue graduelle Wirtschaftstransformation auf den Weg gebracht. Das Ministerium für Forst- und Wasserwirtschaft wurde aufgelöst und die forstliche Sektion in das neu entstandene Ministerium für Bodenwirtschaft eingegliedert.

In dieser Zeit wurde die finanzielle Förderung der staatlichen Forstbetriebe aus dem Budget des Ministeriums langsam zurückgeschraubt. Der Schwerpunkt lag in den waldbaulichen Maßnahmen. Die Diskussion über die Notwendigkeit der Organisationsreform war ebenfalls im Gange. Die Aufgaben der staatlichen Forstbetriebe im Reprivatisierungsprozeß, und in der Verwaltung der noch nicht reprivatisierten Wälder wurden zu Argumenten für eine Novellierung des Gesetzes über den Staatsfonds zur Förderung des Waldes. Im Gesetz wurde

<sup>626</sup> E1 (6.4.1999), E2 (12.4.1999)

<sup>627</sup> E1 (6.4.1999), E2 (12.4.1999), E8 (7.5.1999), E9 (7.5.1999), E12 (8.5.1999)

<sup>628</sup> Vgl. Kapitel F.6

<sup>629</sup> Siehe Kapitel G

ein weiteres Ziel definiert, das die Vergütung der Kosten bei der Bewirtschaftung der noch nicht reprivatisierten Flächen enthielt. Dies war der erste Vorgang, der die finanzielle Förderung der Staatsforste aus dem Fonds zur Förderung des Waldes explizit vorschrieb.

In der Novellierung des Gesetzes über den Staatsfonds zur Förderung des Waldes wurde die Novelle des Waldgesetzes berücksichtigt, die das rechtliche Institut des „Fachforstwirtes“ eingeführt hat.<sup>630</sup> Dies bedeutete auch in der Forstwirtschaft eine Abkehr von einer schnellen Wirtschaftstransformation und der Anfang einer bürokratisch geleiteten graduellen Reform. Darüber hinaus brachte die Novellierung ein neues Förderungsziel, und zwar die Förderung der forstlichen Zusammenschlüsse, da in dieser Zeit die ersten Probleme mit der Reprivatisierung des kleinparzellierten Waldbesitzes auftraten. Im Mittelpunkt stand jedoch das Konzept der Waldzustandsoptimierung, da die Förderung auf die Vergütung der Kosten der Fachforstwirte, die den Waldzustand forstfachlich sichern sollen, eingeschränkt wurde. Weiterhin wurde das Förderziel zur Beseitigung von Kalamitätsfolgen mit Verweis auf Mißbrauch und mangelndes Interesse abgeschafft.<sup>631</sup>

Im Jahre 1994 wurde auch der Erlaß im Sinne der Gesetzesnovellierung novelliert. Die Änderungen bestanden in der Präzisierung von Begriffen. Beispielsweise wurde das Defizit abgeschafft, daß der Erlaß den Rechtsanspruch des Empfängers nicht klar ausschließt. Weiterhin wurden mehrere verwaltungstechnische Angelegenheiten präzisiert.<sup>632</sup>

Insgesamt kann der Formulierungsprozeß als schnell, zentralistisch und mit inkrementalen Tendenzen charakterisiert werden. Der Hauptakteur war die Forstbehörde unter dem Einfluß der beratenden Lobbyisten. Konflikte mit dem Finanzministerium und der neuen politischen Elite konnten teilweise vermieden werden. Der Einfluß der externen Berater war zu schwach, um die marktwirtschaftlichen Prinzipien stärker zur Geltung zu bringen. Die vage Formulierung der Ziele eröffnete der Forstbehörde einen erheblichen Spielraum bei der Vergabe der Mittel. Versuche, korporatistische Beziehungen in der forstlichen Förderungspolitik aufzubauen, nahmen ihren Anfang.

#### **3.1.1.4 Beratende Tätigkeit der Forschungsanstalt**

Die oben beschriebene Formulierungsphase könnte man als eine Phase des „Selbstlernens“ charakterisieren. Sie stützte sich zwar teilweise auf die internen Experten, aber eine umfassende Analyse der Aufgabe fehlte. Die erste Einbeziehung der „ausländischen Erfahrungen“ erfolgte aufgrund des Projektes der Weltbank<sup>633</sup> zur Förderung der ökologischen Forstwirtschaft in der Slowakischen Republik.<sup>634</sup> In dem Bericht für die Weltbank wurden hauptsächlich die Förderungssysteme in Deutschland und Österreich analysiert. Aus dieser Analyse und den Anforderungen der Weltbank wurden konkrete Änderungen für den Fonds zur Förderung des Waldes vorgeschlagen. Im Mittelpunkt stand hier die finanzielle Förderung der waldbaulichen Maßnahmen. In der Arbeit wurde ein Versuch unternommen, die Kosten für die waldbaulichen Maßnahmen in Abhängigkeit von ökologischen Standortbedingungen zu ermitteln, und somit eine objektive Grundlage zur Verteilung dieser Mittel zu schaffen. Seit damals wird in der Forschungsanstalt jedes Jahr ein

<sup>630</sup> Siehe Kapitel C.3.5

<sup>631</sup> Auf die Bedeutung der flankierenden persuasiven Programme wird später noch eingegangen.

<sup>632</sup> E1 (6.4.1999), E2 (12.4.1999), E9 (7.5.1999)

<sup>633</sup> Dieses Projekt wurde nicht verwirklicht.

<sup>634</sup> DURKOVIC, J., LACKO M.: Formy, podmienky a spôsoby finanènej pomoci štátu subjektom obhospodarujúcim lesy v súlade s podmienkami svetovej banky, (Formen, Bedingungen und Instrumente der finanziellen Unterstützung des Staates für Forstbetriebe im Einklang mit Bedingungen der Weltbank), Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1994, S. 90

Bericht zur Verbesserung des slowakischen Förderungssystems aufgrund einer Analyse der ausländischen, meistens europäischen Förderungspolitik veröffentlicht.

In der Arbeit von TUTKA u. a. wurden die Förderungssysteme in Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien und in der Schweiz analysiert. In den Schlußfolgerungen wurden ein neues Förderungsziel „Maßnahmen gegen Waldbrände“, weiterhin die Präzisierung und die Objektivierung der Ziele zur Förderung der Sozialfunktionen des Waldes und die Überprüfung des Förderumfangs bei der Aufforstung der landwirtschaftlichen Flächen vorgeschlagen.<sup>635</sup>

In der Arbeit von PETRÁŠOVÁ u.a. wurde die Förderungspolitik der EU und der Tschechischen Republik analysiert. In dieser Arbeit wurden auch die Interviews mit den Mitgliedern des Fondsrates durchgeführt. Die Autorin schlug vor, die Subventionen der waldbaulichen Maßnahmen, der sozialen Funktionen und der langfristigen Entwicklung in der Forstwirtschaft für alle Eigentumsformen im Forstsektor aus dem Fonds für Förderung des Waldes zu vergeben, um die Transparenz in der Subventionspolitik zu gewährleisten. Weiterhin sollte zur Erhöhung der Transparenz der Fachforstwirtschaft in die Förderungspolitik durch die Antragstellung eingebunden werden.<sup>636</sup> Wie später gezeigt wird, haben diese Vorschläge eine große Auswirkung auf die Implementation des Finanzhilfeprogrammes. Zum ersten Mal wurde eine wirtschaftlich orientierte Strategie vorgeschlagen. Das wirtschaftlich orientierte Förderungsprogramm sollte direkt aus dem Staatsbudget verwirklicht werden, das durch eine Richtlinie geregelt werden sollte. Diese schwache rechtliche Regelung sollte der Forstbehörde einen großen Spielraum einräumen.<sup>637</sup>

In Jahren 1997 und 1998 wurden drei Berichte veröffentlicht, deren Ergebnis ein neuer Entwurf des forstlichen Förderungsgesetzes war.<sup>638</sup> Es wurde der Bedarf der Forstwirtschaft für staatliche Unterstützung für ein Durchschnittsjahr berechnet und nach Wegen gesucht, wie man weitere Finanzquellen erschließen kann, oder wo man die hoch gesetzten Standards einer „ordnungsgemäßen Forstwirtschaft“ senken kann. Man versuchte auch die verbliebenen zentralverwaltungswirtschaftlichen Elemente im forstlichen Förderungsprogramm zu beseitigen. Dabei wurde deutlich, daß die inkrementalen Merkmale in der Förderungspolitik nicht beseitigt werden können, bevor es nicht zur Auflockerung der Planungs- und Gesetzesvorschriften kommt. Diese Alternative wurde jedoch nur am Rande behandelt. Es wurde vielmehr nach planwirtschaftlich konformen Auswegen gesucht. In diesen Berichten spielt der Begriff „Differentialrente“ eine große Rolle, hauptsächlich bei der Behandlung von waldbaulichen Förderungszielen. Man wollte eine objektive rechnerische Grundlage schaffen, um die finanzielle Förderung gerecht zu verteilen. Zwei verschiedene Vorschläge wurden gemacht. Sie wurden knapp im Kapitel F.1.1. beschrieben. Es wurde auch untersucht, ob die waldbaulichen Maßnahmen in Wäldern mit niedriger Ertragsfähigkeit nicht unterlassen werden können, um die freien finanziellen Mitteln für die Bewirtschaftung der übrigen Wälder zu verwenden.<sup>639</sup>

<sup>635</sup> Vgl. TUTKA, J., SVITOK, R., HATJAR, S.: Princípy, kritéria a mechanizmus, ktoré sa uplatňujú pri podpore lesníctva z verejných zdrojov v krajinách EU, (Prinzipien, Kriterien und Mechanismus bei der finanziellen Förderung aus öffentlichen Mitteln in den Ländern der EU), Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1995, S. 20-24

<sup>636</sup> Vgl. PETRASOVA, LEBOCKA, TUTKA, 1996, S. 27-29

<sup>637</sup> Vgl. PETRASOVA, LEBOCKA, TUTKA, 1996, S. 29-30

<sup>638</sup> Vgl. TUTKA, J., u.a.: Nová koncepcia financovania lesného hospodárstva s posilnením účasti mimorozpočtových zdrojov, (Neue Konzeption der Finanzierung in der Forstwirtschaft durch die Stärkung der außerbudgetären Förderungsmittel), Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1997, S. 57, und TUTKA, J., u.a.: Mechanizmus podpory hospodárenia v lesoch SR, (Mechanismus der Förderung der Waldbewirtschaftung in der Slowakei), Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1997, S. 44 oder TUTKA, u.a., 1998, S. 94

<sup>639</sup> Vgl. TUTKA, J. u.a.: Obhospodarovanie lesov v marginalnych oblastiach, (Die Bewirtschaftung der Wälder in marginalen Ertragsgebieten), Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1998, S.42

In den Arbeiten von LINDEROVÁ wurden u.a. die Ausgleichszahlungen in europäischen Ländern analysiert, die theoretischen Grundlagen bearbeitet und versucht, die Ausgleichszahlungen zu quantifizieren. Aufgrund der Untersuchungen kam die Autorin zum Schluß, daß bei der Berücksichtigung der theoretischen Grundlagen und der schon bestehenden gesetzlichen Vorschriften (Verfassung usw.) die Novelle forstlicher Gesetzgebung von Null anfangen müßte, um marktwirtschaftliche Prinzipien zur Geltung bringen zu können.<sup>640</sup>

Diese Arbeiten wurden von Vertretern des Privat- und Staatswaldes und von externen Wissenschaftlern in einem offiziellen Verfahren begutachtet. Dies trug zur Klärung der Standpunkte bei und führte teilweise zu heftigen Auseinandersetzungen. Diese Arbeiten hatten aber bis auf einige Ausnahmen keinen Einfluß auf die praktische Förderungspolitik.

### *3.1.2 Staatsfonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie*

In der Formulierungsphase des Gesetzes über den Staatsfonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie wurde keine erhebliche Einflußnahme der forstlichen Akteure festgestellt (Abbildung 20). Das Betätigungsfeld des Fonds zielt maßgeblich auf die Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie ab. Der Einfluß der Politiker ist durch die Hypothese der „Parteiprofilierung“ zu erklären. Der Zeitpunkt fällt in die Phase der Formulierung der „neuen Wirtschaftspolitik“, die durch HZDS getragen wurde. In der Landwirtschaft war sie durch neue Förderungsprogramme für die landwirtschaftlichen Genossenschaften gekennzeichnet. Da es sich hier um Finanzierungshilfen handelt, ist die Einflußnahme der marktwirtschaftlich orientierten Konzepte, unterstützt seitens der Servicebank und des Finanzministeriums, offensichtlich.

Die Anforderungen der Bank an die Effizienz der Investitionsprojekte und des Finanzministeriums an die Ausgestaltung des Fonds, wie z.B., daß mindestens die Hälfte der Einnahmen des Fonds aus außerbudgetären Quellen stammen muß, trugen erheblich zur marktwirtschaftlichen Ausgestaltung der Förderungsziele und -instrumente bei. Das volkswirtschaftlich ungünstige Investitionsklima in der Vollzugsphase führte dazu, daß die Bürgschaften und Zinsverbilligungskredite nicht in erwünschtem Maße vergeben wurden. Der Schwerpunkt lag somit in den öffentlichen Krediten. Dies alles behinderte den Ansatz der finanziellen Förderung in der Forstwirtschaft.<sup>641</sup>

Anders verlief es bei den jährlich novellierten Richtlinien, die die Förderungsziele konkretisierten. Hier konnten die forstlichen Akteure die Definition der Ziele zur Förderung der Forstwirtschaft mitgestalten. Wie bei dem Fonds zur Förderung des Waldes wurden viele und nur allgemein definierte Ziele normiert, ohne die Motivationsstruktur der Subventionsadressaten im privaten Sektor zu kennen. Die Zurückzahlung der öffentlichen Kredite erforderte eine Mindestflächenausstattung, über die nur wenige Einheiten im Staats-, Kommunal- und teilweise Privatbereich verfügten. Weiterhin sind ökonomische Wissensressourcen notwendig, ohne die eine Beantragung solcher finanzieller Förderung nicht erfolgen kann. Daher ist schon in der Formulierungsphase eine wettbewerbverzerrende Ausgestaltung des Förderungsprogrammes festzustellen. Entscheidend ist jedoch die Vollzugsphase.

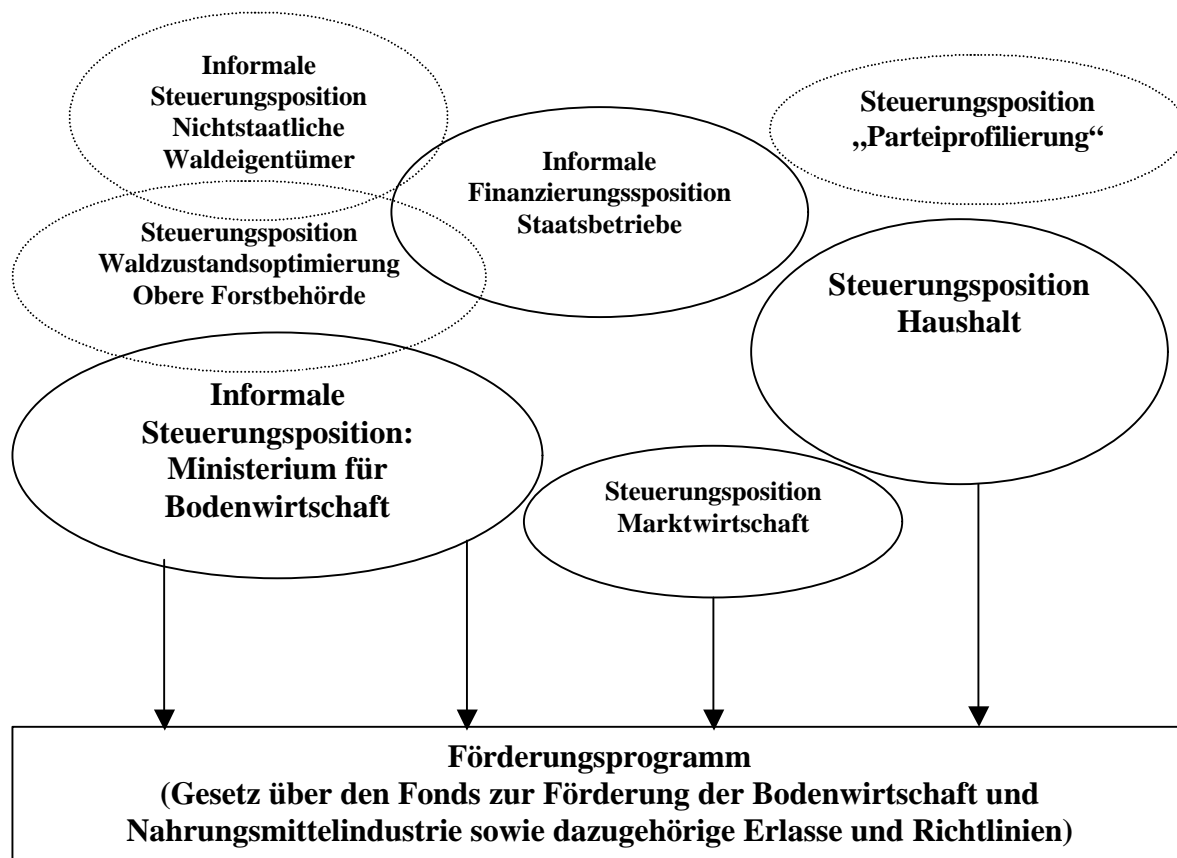
---

<sup>640</sup> Vgl. LINDEROVA, 1998, S. 65

<sup>641</sup> Vgl. Kapitel F.2



**Abbildung 20: Policy-Arena der Policy-Formulierung des Fonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie<sup>642</sup>**



Im Gesetz über den Fonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie kam es in großem Maße zur Institutionalisierung der korporatistischen Beziehungen, als es beim Fonds zur Förderung des Waldes der Fall war. Der Fondsrat besteht aus elf Mitgliedern. Es wurde gesetzlich genau definiert, aus welchen Organisationen sie stammen sollten. Das Ministerium für Bodenwirtschaft vertreten drei Beamte und der Vorsitzende des Rates ist der Minister. Die Interessen des Bodenfonds, der das noch nicht reprivatisierte Eigentum verwaltet, repräsentiert ein Vertreter. Die Vertretung des Finanzministeriums und des Ministeriums für Privatisierung und Verwaltung des nationalen Vermögens nehmen drei Vertreter wahr. Den privaten Sektor in der Landwirtschaft vertreten drei Mitgliedern aus der Landwirtschaftskammer. Die Forstwirtschaft wird von einem Mitglied repräsentiert, das von der Forstwirtschaftskammer entsendet wird. Der Forstbehörde gelang es, die Forstwirtschaftskammer trotz deren berufsständischen Ausrichtung der Landwirtschaftskammer gleichzustellen. Da die Forstwirtschaftskammer Staatsförstern und weniger Waldeigentümer umfasst, gab sie den Staatsförstern Einfluß auf die Auswahl des forstlichen Vertreters im Fondsrat und dadurch auf den Vollzug.

### 3.1.3 Staatsfonds für Umwelt

In der Formulierungsphase wurden nur unbedeutende Einflüsse der forstlichen Akteure im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses festgestellt.<sup>643</sup> Der Erlaß über den Staatsfonds für Umwelt teilt den Fonds in fünf funktionale Sektoren ein: Wasserreinhaltung, Luftreinhaltung,

<sup>642</sup> Elipsen: Größe, Linienart und Entfernung von der Leiste - Politische Machtressourcen und Einflußpotentiale der Akteure, Position der Elipsen - politische Zusammenarbeit der Akteure.

<sup>643</sup> E1 (6.4.1999), E2 (12.4.1999), E8 (7.5.1999), E9 (7.5.1999), E12 (8.5.1999)

Naturschutz, Abfallwirtschaft und den allgemeinen Sektor. Diese Sektoren haben ein eigenes Finanzierungssystem. Die Einnahmen aus Emissionabgaben und Strafgeldern für die Luftverschmutzung dienen zur Finanzierung der präventiven und schadensbehebenden Maßnahmen im Bereich der Luftreinhaltung. Somit bemühte sich die Forstbehörde um ein Programm zur Bekämpfung der neuartigen Waldschäden, das aus dem Fonds für Umwelt finanziert werden sollte. Dieses Programm wurde durch eine Erklärung der Regierung bewilligt, aber es kam nicht zu seiner Verwirklichung. Aus marktwirtschaftlicher Sicht handelt es sich zwar um zulässige finanzielle Förderung. Die politischen Entscheidungsprozesse in der Vollzugsphase im Zusammenhang mit den Kompetenzstreitigkeiten trugen allerdings dazu bei, daß sich die Forstbehörde nicht durchsetzen konnte. Trotz hohen Einsatzes der Forstbehörde, um die finanzielle Förderung für die Forstwirtschaft zu gewinnen, konnte nichts erreicht werden.<sup>644</sup> Auf die Gründe wird in der Analyse der Entscheidungsprozesse im Policy-Vollzug eingegangen.

### 3.1.4 Steuerbegünstigungen

In nur geringem Umfang wurden Steuervergünstigungen in der Formulierungsphase behandelt. Der Formulierungsprozeß verlief zentralistisch. Der Hauptakteur dieses Prozesses war das Finanzministerium, das von ausländischen Beratern unterstützt wurde. Die Forstbehörde konnte sich am offiziellen Gesetzgebungsverfahren beteiligen, ihre damaligen, aber auch späteren Vorschläge fanden aber keine Beachtung.<sup>645</sup> Die politische Führung des Ministeriums für Bodenkultur setzte sich nicht immer für die Forstwirtschaft ein.<sup>646</sup> Die Besonderheiten der Forstwirtschaft fanden in den Steuergesetzen trotzdem beträchtliche Anerkennung. Hauptsächlich wurden jedoch Steuernachlässe für den privaten Sektor eingeräumt. Einige Besonderheiten wurden nicht berücksichtigt, wie z.B. das kleinparzellierte Privateigentum und die Förderung der forstlichen Zusammenschlüsse. Im Vollzug haben die staatlichen forstlichen Akteure ihren Einfluß verloren, denn die Entscheidungsprozesse verlagerten sich auf die Finanzämter.

## 3.2 Implementation der Finanzhilfeprogramme

Um die Implementationsphase analytisch zu strukturieren, wird sie in Anlehnung an HUCKE in die Unterphasen der Budgetierung, Mittelverteilung, Mittelbewilligung und Verwendungskontrolle zerlegt.<sup>647</sup> Hier werden wieder der Staatsfonds zur Förderung des Waldes und die Förderung direkt aus dem Staatsbudget en bloc behandelt. Weiterhin werden die Entscheidungsprozesse über die finanzielle Förderung aus dem Staatsfonds zur Förderung der Bodenkultur und Nahrungsmittelindustrie sowie aus dem Staatsfonds für Umwelt beschrieben.

### 3.2.1 Fonds zur Förderung des Waldes sowie die finanzielle Förderung aus dem Staatsbudget

In der Formulierungsphase entstand ein Förderungsprogramm mit einer Fülle von Förderungszielen, die inhaltlich nur vage normiert sind. Der Einfluß der marktwirtschaftlichen Reformpolitik wurde abgeschwächt. Nun gilt es zu analysieren, wie

<sup>644</sup> E1 (6.4.1999), E2 (12.4.1999), E8 (7.5.1999), E9 (7.5.1999), E12 (8.5.1999)

<sup>645</sup> Vgl. Kapitel F.5

<sup>646</sup> E1 (6.4.1999), E2 (12.4.1999), E8 (7.5.1999), E9 (7.5.1999), E12 (8.5.1999)

<sup>647</sup> Vgl. HUCKE, 1983, S. 79-81

sich der politische Prozeß in den Phasen der Budgetierung, Mittelverteilung, Mittelbewilligung und Verwendungskontrolle fortsetzt.

### 3.2.1.1 Budgetierung und Mittelverteilung

Die Budgetierung ist eine der wichtigsten Phasen in einem Förderungsprogramm, da hier darüber entschieden wird, in welchem Umfang finanzielle Ressourcen dem Forstsektor zur Verfügung stehen. Weiterhin sollen hier die Modalitäten des Budgetierungsprozesses in der Zentralverwaltungswirtschaft und in der Marktwirtschaft verglichen werden. Kurz wird auch auf die Dezentralisierung des staatlichen Finanzsystems eingegangen.

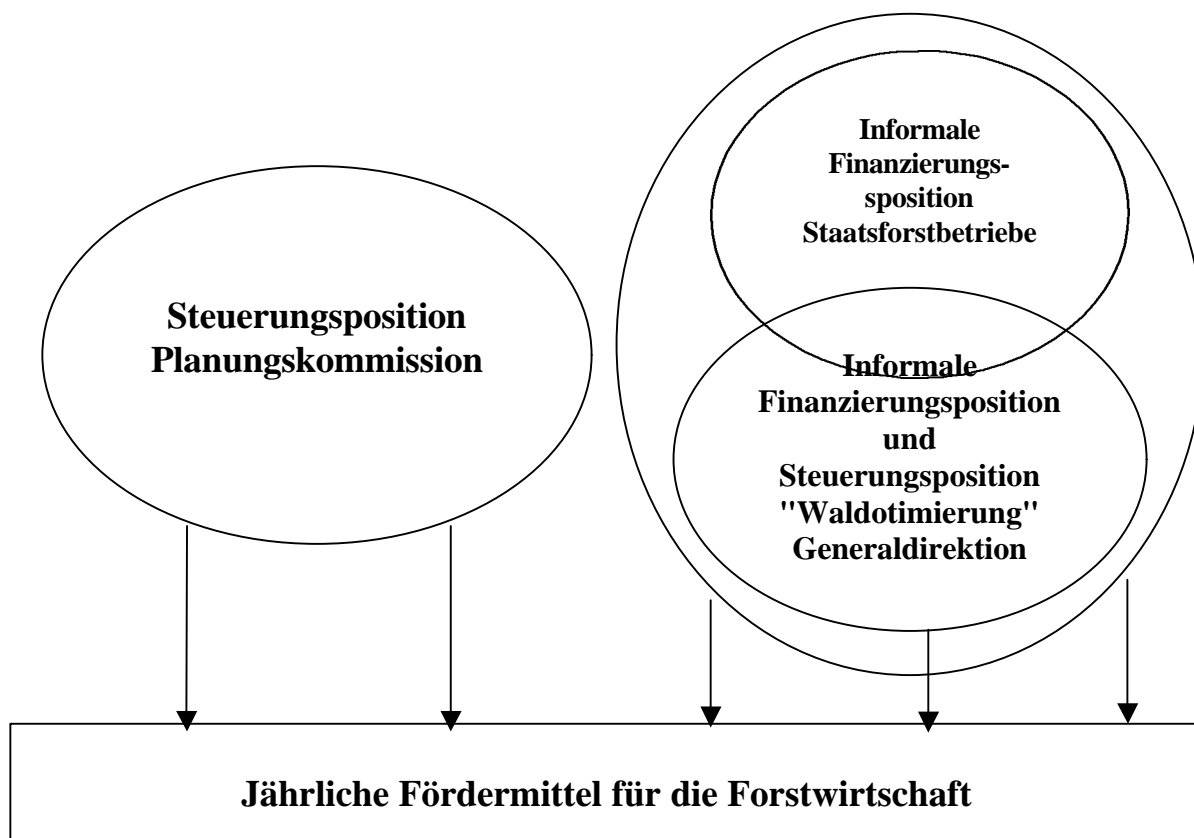
#### 3.2.1.1.1 Budgetierungsphase in der Planwirtschaft

Finanzielle Förderung in der Planwirtschaft hing eng mit naturaler und monetärer Planung zusammen. Die Höhe der staatlichen finanziellen Zuschüsse ergab sich aus den Differenzen zwischen den vorgeplanten Erlösen und Kosten. So wurden auch die Abgaben an den Staat (beispielsweise einen Beitrag in den Kalamitätsfonds) geplant. Die Abbildung 21 zeigt die wichtigsten Akteure im zentralverwaltungswirtschaftlichen Planungsprozeß in der Forstwirtschaft.

Der Staatsbetrieb war über den geplanten Abfluß und Zufluß an finanziellen Mittel in den Staatshaushalt eingebunden. Als Besonderheit der Forstwirtschaft im Vergleich mit anderen Branchen standen nicht die Staatsforstbetriebe im direkten Verhältnis zum Staatsbudget, sondern die Generaldirektion im Ministerium bündelte die Forstwirtschaft gegenüber der Planungskommission. Der Ermessensspielraum der damaligen Generaldirektion in der Gestaltung von finanziellen Zuschüssen war sehr groß. Die finanziellen Zuschüsse gingen an die Forstwirtschaft vorwiegend für die waldbaulichen Maßnahmen und für die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben (z. B. Regulierung der Wildbäche) sowie für die Investitionen. Die staatliche Finanzierungsquote der waldbaulichen Maßnahmen betrug über 80% der tatsächlichen Kosten. Die Diskrepanz bestand in der Tatsache, daß die Forstbetriebe „weiche Pläne“ meldeten, die für sie einfach zu erfüllen waren. Das Interesse der Generaldirektion war es, den „Finanzierungsplan“ zu erfüllen, aber auch den Wald planmäßig zu bewirtschaften. Die zentrale Planungskommission verfügte über mangelnde Information, die ihr nicht ermöglichten, gegen die Meldung der systematischen Fehlinformation vorzugehen. Dies hatte hohe Mitnahmeeffekte und verschwenderischen Umgang mit den Finanzmitteln im Waldbau zur Folge. Man versuchte zwar in 80-er Jahren Kontrollmechanismen im sogenannten „Walbmanagement“ einzuführen und Prämien-gewährung von den Ergebnissen dieser Kontrolle abhängig zu machen. In der Implementationsphase stellte sich aber heraus, daß die Kontrollkriterien gemildert werden müssen, um das Kontrollsystem erhalten zu können. Demzufolge ist festzuhalten, daß in der Planwirtschaft die „Budgetierungsphase“ von größter Bedeutung war.<sup>648</sup> Nach der Wende wurde schrittweise das planwirtschaftliche Finanzsystem abgeschafft, aber inkrementale Tendenzen, wie später gezeigt wird, lebten fort.

---

<sup>648</sup> Vgl. Kapitel 1.1

**Abbildung 21: Akteure der Budgetierung in der Planwirtschaft**<sup>649</sup>

### 3.2.1.1.2 Budgetierungsphase im Übergang zur Marktwirtschaft

Die finanzielle Förderungspolitik in einer parlamentarischen Demokratie ist dadurch charakterisiert, daß es sich um sogenannte „habitual items“ handelt.<sup>650</sup> Jedes Jahr wiederholt sich die Verabschiedung der Haushaltsmittel im Parlament für die finanziellen Förderungsprogramme im Forstsektor. Dies verleitet dazu, daß man die Budgetierungsphase noch der Formulierungsphase zuordnet. Bei den kurzfristig angelegten Förderungsprogrammen mag dies zutreffen. Die Thematisierung der Höhe der Finanzmittel wird gleichzeitig mit der Formulierungsphase vorangetrieben. Bei den langfristigen Programmen gehört die Budgetierung mehr der Implementationsphase an, da das Förderungsprogramm schon vorher verbindlich formuliert wurde. Dennoch können die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel von Jahr zu Jahr erheblich schwanken. Die Förderungsprogramme in der Forstwirtschaft sind alle langfristig angelegt, daher wird die Budgetierung in der Implementationsphase analysiert. Die jährlich anstehenden Haushaltsentscheidungen zur Bereitstellung der Mittel erfordern eine „turnusmäßige Thematisierung“.<sup>651</sup>

Die Policy-Arena der Budgetierungsphase ist für ein langfristig angelegtes Förderungsprogramm von großer Bedeutung. Es handelt sich um zwei gegenseitige Interessen: Erstens ist der Sparkurs im Haushalt zu nennen, den das Finanzministerium vertritt. Zweitens sind es die an hohen Mitnahmeeffekten interessierten Subventionsnehmer

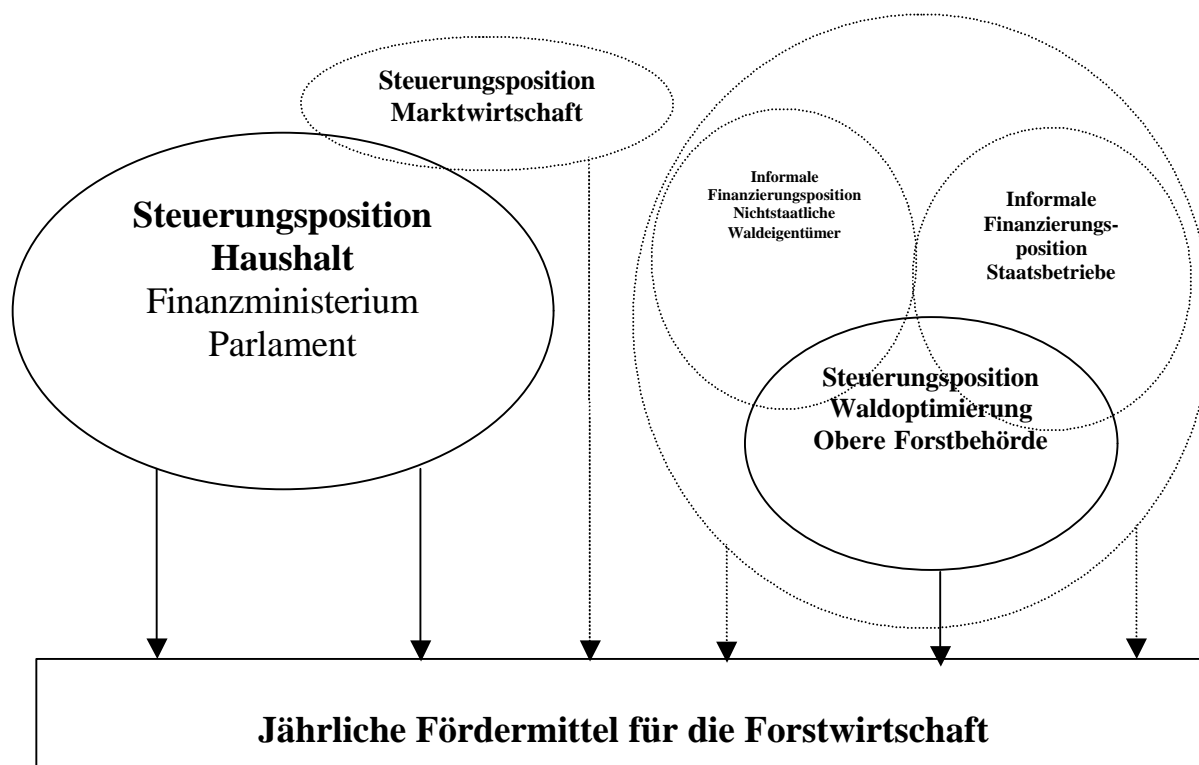
<sup>649</sup> Elipsen: Größe, Linienart und Entfernung von der Leiste - Politische Machtressourcen und Einflußpotentiale der Akteure, Position der Elipsen - politische Zusammenarbeit der Akteure.

<sup>650</sup> Vgl. WINDHOFF-HERITIER, 1987, S. 71

<sup>651</sup> HUCKE, 1983, S. 79

und die am Waldzustand orientierte forstliche Bürokratie. Die Abbildung 22 stellt grob die Einflußpositionen einzelner Akteure dar, die im weiteren näher beschrieben werden.

**Abbildung 22: Policy-Arena der Budgetierung im Übergang zur Marktwirtschaft<sup>652</sup>**



In den alten Demokratien wurde das Phänomen der inkrementalen Budgetpolitik beobachtet. Der im Vorjahr erreichte Konsens über das Staatsbudget wird mit geringfügigen Änderungen fortgeschrieben, da man die Konflikte einer neuen Umverteilung nicht riskieren möchte.<sup>653</sup> Dies ist in der Slowakei in vielen Sektoren ebenfalls beobachtbar. In der Forstwirtschaft gelingt es dagegen nicht, den Budgetansatz zu halten, da der Haushaltsdruck hoch und das forstliche Lobbying zu schwach ist. Die Position des Finanzministeriums erlaubt, die Forderungen der Forstwirtschaft zurückzuschrauben. Der öffentliche Druck fehlt, um die finanziellen Mittel für die Forstwirtschaft zu sichern.<sup>654</sup> Die Forstbehörde bemüht sich zwar, die finanzielle Förderung für die Forstwirtschaft in den Wirtschaftszeitungen zu thematisieren<sup>655</sup>, aber der Effekt dieser Thematisierung ist sehr gering. Weiterhin wird in Rahmen der "Grünen Berichte", die von Regierung und Parlament mindestens zur Kenntnis genommen werden, versucht, die finanziellen Bedürfnisse der Forstwirtschaft auf die politische Tagesordnung zu bringen. Die forstliche Berichterstattung erfolgt aber nicht zeitlich

<sup>652</sup> Ellipsen: Größe, Linienart und Entfernung von der Leiste - Politische Machtressourcen und Einflußpotentiale der Akteure, Position der Ellipsen - politische Zusammenarbeit der Akteure.

<sup>653</sup> KROTT, 1986, 4, S. 215

<sup>654</sup> Vgl. MICHALIK, I.: Financovanie lesníctva a fiskálna politika štátu, (Finanzierung der Forstwirtschaft und die staatliche Fiskalpolitik), in: Financovanie v lesníctve, Technická Univerzita, Zvolen 1996, S. 121-131 sowie die E1 (6.4.1999), E2 (12.4.1999), E3 (16.4.1999), E4 (13.4.1999), E7 (21.4.1999), E8 (7.5.1999), E9 (7.5.1999), E10 (15.4.1999), E12 (8.5.1999), E15 (9.4.1999)

<sup>655</sup> Z. B. MICHALIK, I.: Ekonomické podmienky rozvoja lesného hospodárstva sa z roka na rok zhoršujú, (Die ökonomischen Bedingungen der Entwicklung in der Forstwirtschaft werden von Jahr zu Jahr schlechter), in: Trend, 14.12.1994, KONÔPKA, J.: Verejnosprospešné funkcie lesov cite3ne obmedzujú ich výnosovosť, (Soziale Funktionen des Waldes mindern erheblich seine Ertragsfähigkeit), in: Trend, 31.5.1995, KONÔPKA, J.: Obmedzene dotácie množa bolesti, (Beschränkte Subventionen vermehren Schmerzen), in: Hospodárske noviny, 29. 11. 1996, MICHALIK, I.: Vážne problémy financovania lesného hospodárstva, (Ernste Probleme bei der Finanzierung der Forstwirtschaft), in: Hospodárske noviny, 8.1.1997 und 14.1.1997

abgestimmt mit der Verhandlung des Staatsbudgets. Provisorische Budgetregelungen erschweren zudem die zeitliche Abstimmung.<sup>656</sup>

Es gelang wiederholt, bei großflächigen Windwürfen Fördermittel aus dem staatlichen Haushalt zu bekommen.<sup>657</sup> Die Bereitschaft, im Falle von Naturkatastrophen finanzielle Mittel für die Forstwirtschaft zur Verfügung zu stellen, sinkt jedoch in den letzten Jahren. Im Frühjahr 1999 gab es einen großen Windwurf im Westen der Slowakei. Vom Windwurf wurde hauptsächlich der Staatsforst betroffen. Die fiskalpolitische Lage erlaubte keine finanziellen Zuschüsse aus der Regierungsreserve. Der betroffene Staatsbetrieb mußte Kredite aufnehmen, um das Gebiet durch ein Waldwegenetz erschließen zu können. Für die schnelle Bearbeitung vorwiegend der Buche, die sehr empfindlich ist, gab es bis jetzt keine finanziellen Zuschüsse.<sup>658</sup> Die Mittelgewährung hängt in großem Maße davon ab, wie es den forstlichen Akteuren gelingt, das Problem zu thematisieren. In diesem Fall forderten die Staatsforste und die Forstbehörde mit entsprechendem Druck staatlichen Zuschuß. Die Waldbesitzerverbände hielten sich zurück. Es ist jedoch möglich, daß durch persönliche Kontakte zu Parteien eine finanzielle Förderung zustande kommt.

Budgeterhaltung und Budgeterhöhung bilden in den alten Demokratien die informale Existenzgrundlage der Verwaltung. Dieses informale Ziel prägt das Handeln der Verwaltung.<sup>659</sup> Das Instrumentenmix der staatlichen Forstpolitik besteht aus regulativen Instrumenten und Planungsinstrumenten, deren Durchführung durch die finanzielle Förderung flankiert werden soll.<sup>660</sup> Die Forstbehörde mißt den Subventionen eine wichtige Rolle zu, sie hält die Planung jedoch für wichtiger, um den Waldzustand abzusichern.

Die untere Behörde, die die Situation vor Ort besser kennt, meldet informal systematisch einen überhöhten Subventionsbedarf. Dies ist im Interesse der Budgetmaximierer der oberen Forstbehörde.<sup>661</sup> Wegen der zentralen Finanzierung besteht in der Slowakei für diese informale Strategie kein Spielraum und die untere slowakische Forstbehörde zeigt Desinteresse an finanzieller Förderung. Die zentrale Vergabe der Fördermittel erfolgt ohne regionale Rahmenentscheidung<sup>662</sup>. Deshalb können sich die lokalen Behörden keine Mittel voraus sichern.<sup>663</sup> Da die untere Forstbehörde für die erste Begutachtung der Anträge und die vor-Ort-Kontrolle zuständig ist, bedeuten viele Anträge für sie einen großen Aufwand, die mit fehlenden oder beschränkten Ressourcen (Autos, Personal) sehr schwer zu bewältigen sind. Da weiterhin die untere Behörde über die Anträge nicht entscheidet, sondern der Rat des Fonds die Entscheidung informal an sich zieht, bringt die aufwendige Förderung der unteren Forstbehörde keine zusätzlichen Einflußmöglichkeiten.<sup>664</sup>

Nach KROTT suchen die Forstverwaltungen nach Bündnispartnern, die zur Neudefinition der Förderziele in der forstlichen Waldzustandsoptimierung und Durchsetzung solcher

<sup>656</sup> E2 (12.4.1999), E3 (16.4.1999), E4 (13.4.1999), E8 (7.5.1999), E9 (7.5.1999)

<sup>657</sup> Vgl. KONÖPKA, J.: Likvidácia si vyžada odbornosť i organizačný fortie¾ (Liquidierung erfordert fachliche und organisatorische Kompetenz), in: Beseda, 11.9. 1996, Bei diesem Windwurf fiel ca. 1,5 Mill. m<sup>3</sup> Holz, was ca. 30% des jährlichen Einschlags darstellt. Es wurden für die Bearbeitung der Kalamität aus der Regierungsreserve 50 Mill. SK zur Verfügung gestellt. Die direkten Mehrkosten und Mindererträge wurden auf 279 Mill. SK im Jahr und in den nächsten Jahren auf 691 Mill. SK geschätzt.

<sup>658</sup> E9 (7.5.1999), E12 (8.5.1999)

<sup>659</sup> Dazu vgl. die empirischen Untersuchungen der Neuen Politischen Ökonomie, die man beispielsweise bei HARZEM, 1988, S. 129-142 und NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 149-150 sowie KROTT, 1986, 4, S. 216-217 und dort angegebene Literaturquellen

<sup>660</sup> Vgl. BELÁĚEK, 1993a, S. 2-9

<sup>661</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 151

<sup>662</sup> Vgl. HUCKE, 1983, S. 79

<sup>663</sup> E5 (22.4.1999), E7 (21.4.1999), E15 (9.4.1999)

<sup>664</sup> E5 (22.4.1999), E7 (21.4.1999), E15 (9.4.1999)

Programme verhelfen können.<sup>665</sup> Ideale Bündnispartner im Kampf um die finanzielle Förderung wären die Verbände der nichtstaatlichen Waldbesitzer. Die Zusammenarbeit der Landwirtschaftskammer mit der landwirtschaftlichen Bürokratie verbucht im Kampf um die landwirtschaftlichen Fördermittel einige Erfolge.<sup>666</sup> Die Waldbesitzerverbände wurden nach der Wende zwar finanziell gefördert, aber später blieb die finanzielle Förderung völlig aus. Dies liegt an der mangelhaften Organisierbarkeit der Waldbesitzerinteressen,<sup>667</sup> aber auch daran, daß die Forstbehörde gegenüber den Verbänden informal hohe Abneigung aufbaute.<sup>668</sup>

Die Holzindustrieverbände erwiesen sich zumindest programmatisch als Bündnispartner im Kampf um die finanzielle Förderung für die Forstwirtschaft. In den wenig erfolgreichen Verhandlungen über die Bezahlung der ausstehenden Forderungen der Holzwirtschaft wurde offensichtlich, daß sich die staatlichen Forstbetriebe nicht auf die Begleichung der Schulden durch die Holzindustrie verlassen können, sondern eher Hilfe vom Staat in Form der finanziellen Förderung anstreben. Auf diesem Gebiet sagten die Verbände der Holzwirtschaft eine Unterstützung zu.<sup>669</sup> Eine tatsächliche Unterstützung konnte jedoch nicht nachgewiesen werden.

Die Forstbehörde betrieb keine intensive Suche nach Bündnispartnern (z. B. Schutzwald). Dies ist auch auf mangelnde Öffentlichkeitsarbeit in den konkreten Zielgruppen zurückzuführen. Ein Grund dafür ist jedoch auch, daß die strengen Gesetzesvorschriften hohe Leistungen des Waldes für die von Schutzwald und Erholung Begünstigten vorschreiben, und diese daher an Verhandlungen nicht interessiert sind.

In den alten Demokratien versucht die Forstverwaltung die Förderungsaufgaben zu erweitern, indem sie beispielsweise gegenüber der Naturschutzbehörde ökologische Kompetenz aufbaut, um Legitimation für Naturschutzaufgaben im Wald zu gewinnen.<sup>670</sup> In der Slowakei ist das Gegenteil zu sehen. Die Forstbehörde versucht viele Kompetenzen in den Bereichen abzugeben, in denen die staatliche Finanzierung nicht gesichert ist. So wurde die Aufforstung der landwirtschaftlichen Böden immer wieder als ein landwirtschaftliches Problem dargestellt und die Forstbehörde wollte lediglich die Rolle des Beraters übernehmen. Durch einen Ministerbeschluß wurde jedoch diese Aufgabe voll auf die forstliche Sektion übertragen.<sup>671</sup> Ein anderes nicht weniger brisantes Beispiel ist die Sicherung von Wildbächen in der Slowakei. Zu dieser Aufgabe sind die Staatsforste gesetzlich verpflichtet.<sup>672</sup> Die Forstbehörde argumentierte, daß die spezialisierten forstlichen Baubetriebe privatisiert wurden und daher die Kapazitäten nicht mehr zur Verfügung stehen. Im Zeitraum 1994-1997 sollte die Abgabe dieser Aufgabe stattfinden. Die Übertragung der Aufgabe stieß auf den Widerstand der Wasserwirtschaftsverwaltung. Die Forstbehörde hofft, daß dies trotzdem im neuem Gesetz über Wasser verankert wird.<sup>673</sup> Dieses Problem muß jedoch mit der Reform des staatlichen Finanzsystems in Zusammenhang gebracht werden. Bis jetzt deutet nichts darauf hin, daß

<sup>665</sup> Vgl. KROTT, 1995, S. 130-131

<sup>666</sup> JANKU, J., SOLIKOVA, H.: Podpora slovenskému poľnohospodárstvu nízšia ako v EU, ale najvyššia z krajín CEFTA, (Die Förderung der slowakischen Landwirtschaft ist niedriger als in der EU, aber die größte in den Ländern des CEFTA), in: Trend, 10.2.1999

<sup>667</sup> Vgl. Kapitel H.2.5

<sup>668</sup> E4 (13.4.1999), E5 (22.4.1999), E7 (21.4.1999)

<sup>669</sup> E1 (6.4.1999), E3 (16.4.1999), E10 (15.4.1999)

<sup>670</sup> Vgl. KROTT, 1995, S. 132

<sup>671</sup> E1 (6.4.1999), E8 (7.5.1999), E9 (7.5.1999), E12 (8.5.1999)

<sup>672</sup> Zákon č. 138/1973 o vodách, (Gesetz des slowakischen Nationalrates 138/1973 über Wasser)

<sup>673</sup> E1 (6.4.1999), E8 (7.5.1999), E9 (7.5.1999), E12 (8.5.1999)

diese Aufgabe auf die Kommunen und Gemeinden mit entsprechenden Steuereinnahmen übertragen wird.<sup>674</sup>

Der Haushaltsdruck ermöglichte der Finanzverwaltung sich bei der Kürzung der Fördermittel des Fonds zur Förderung des Waldes durchzusetzen. Eines ihrer Argumente stellte beispielsweise das Prinzip dar, daß der Fonds die Hälfte seiner finanziellen Mittel aus anderen Quellen beziehen soll.<sup>675</sup> Dies gelingt dem Fonds nur teilweise aus den Waldumwandlungsabgaben<sup>676</sup>. Die Einführung von Holzexportabgaben konnte nicht durchgesetzt werden<sup>677</sup>. Weitere neue gesetzlich verankerten Haushaltsregeln wurden als Argumente eingesetzt: die Anstalten des öffentlichen Rechts (z.B. die Forsteinrichtungsanstalt) dürfen nicht aus mehreren Haushaltstiteln finanziert werden<sup>678</sup> und aus den Fondsmitteln dürfen auch keine Lohnkosten (Fachforstwirt) vergütet werden.<sup>679</sup> Die alten Haushaltsgesetze definierten keine solchen Beschränkungen. Auf diese Weise entstand eine Blockade, da das Gesetz über den Fonds zur Förderung des Waldes diese Förderziele zwar definiert, aber das neue Gesetz über die Haushaltsregeln ihre praktische Anwendung unmöglich macht.

Insgesamt kann festgehalten werden, daß eine unbeabsichtigte Koalition zwischen der Steuerungsposition Haushalt und der Steuerungsposition Marktwirtschaft in der Budgetierungsphase entstand. Es handelt sich zwar um einen schwachen und einen starken Partner, aber die gemeinsamen Argumentationslinien bestätigen die Hypothese, auch wenn man den Einfluß der Steuerungsposition Marktwirtschaft nicht überschätzen soll. Zwar wies die forstökonomische Wissenschaft immer wieder darauf hin, daß sich die Forstwirtschaft auf die staatliche finanzielle Unterstützung nicht mehr in dem Maße, wie es in der Zeit des realen Sozialismus war, verlassen kann und soll.<sup>680</sup> Das Zurückschrauben der finanziellen Mittel für die Forstwirtschaft wurde jedoch erst unter dem starken Haushaltsdruck verwirklicht. Im Finanzministerium überwog die Ansicht, daß die Forstwirtschaft nicht ein Subventionsnehmer sein soll, sondern ein Steuerzahler.<sup>681</sup> Wenn man die fehlende korporatistische Zusammenarbeit der oberen Forstbehörde und der Verbände sowie die informale Position der unteren Forstbehörde als weitere Faktoren hinzu nimmt, ist ein schrumpfendes forstliches Budget erklärbar. Eine Kürzung der forstlichen Subventionen ist zwar im Prinzip marktwirtschaftlich konform, aber wie später gezeigt wird, hat es zur Folge, daß die verbleibende finanzielle Förderung in die den marktwirtschaftlichen Konzepten fremden waldbaulichen Ziele verlagert wurde.<sup>682</sup>

---

<sup>674</sup> Wissenschaftliche Vorschläge zur Reform des Finanzsystems beinhalten die Dezentralisierung. Vgl. NIZNANSKY, V., MIKLOS, I., ZARSKA, E.: *Nový systém financovania verejnej správy na Slovensku*, (Neues System der Finanzierung der öffentlichen Verwaltung in der Slowakei), www.mesa10.sk, Bratislava 1998, S. 37

<sup>675</sup> § 24 zákona c. 303/1995 o rozpočtových pravidlách (§ 24 des Gesetzes 303/1995 über die Haushaltsregeln) Das Gesetz definiert zwar nicht implizit, daß es die Hälfte der Mittel aus anderen Quellen stammen muß, sondern, daß die der Zuschuß aus dem Staatsbudget eine Zusatzquelle ist.

<sup>676</sup> Vgl. Kapitel F.1.1.2

<sup>677</sup> Vgl. Kapitel C.3.3

<sup>678</sup> § 34 a 38 Zákona c. 303/1995 o rozpočtových pravidlách (§ 34 und 38 des Gesetzes 303/1995 über die Haushaltsregeln)

<sup>679</sup> § 24 Zákona c. 303/1995 o rozpočtových pravidlách (§ 24 des Gesetzes 303/1995 über die Haushaltsregeln)

<sup>680</sup> Vgl. die zitierten Quellen im Kapitel C.3

<sup>681</sup> E2 (12.4.1999), E6 (17.4.1999)

<sup>682</sup> Vgl. das Kapitel F.1.1



### 3.2.1.1.3 Dezentralisierung der Vergabe auf Regionen

Es fehlt nicht an wissenschaftlichen Vorschlägen, den Vergabeprozess zu dezentralisieren.<sup>683</sup> Das Erbe der zentralen Verwaltung, die Vorbeugung gegen Mißbrauch aber auch die unsichere Budgetlage halten die Forstbehörde von einer Dezentralisierung der Subventionsvergabe immer noch ab. Die Verwaltungsreform 1996 scheiterte zwar in ihrem Vorhaben zur Dezentralisierung. Jedoch wird zur Zeit eine neue Reform auf den Weg gebracht, deren Hauptziel die Dezentralisierung ist. Weiterhin existiert der Drang zur Dezentralisierung von den regionalen Parteienstrukturen, der sich zur Zeit hauptsächlich in der Personalpolitik der Verwaltung niederschlägt. Der potentielle Legitimationsvorteil der Förderung für die untere Forstbehörde läßt auch vermuten, daß diese Dezentralisierungsbestrebungen immer stärker werden. Nach Ansicht der oberen Forstbehörde würde damit in den Mittelverteilungsprozess noch der Unsicherheitsfaktor des regionalen Parteieinflusses greifen, der die Zielsetzung der oberen Forstbehörde in der Förderungspolitik stören könnte. Aus der Sicht einer marktwirtschaftlichen Gestaltung der forstlichen Förderungspolitik ist der Einfluß der regionalparteilichen Strukturen als negativ anzusehen. Die Legitimationsvorteile aus der finanziellen Förderung für die vor Ort arbeitende untere Forstbehörde sind offensichtlich. Die negativen Parteieinflüsse müßten in dem Dezentralisierungsprozess des Finanzsystems unterbunden werden.<sup>684</sup> Für die Unabhängigkeit der Entscheidungen ist ein sichererer Status für die Forstbeamten nach der Verwaltungsreform erforderlich.

### 3.2.1.2 Mittelbewilligung

Zuerst soll die Policy-Arena in der Phase der Mittelbewilligung (Abbildung 23) näher vorgestellt werden. Folgend werden die Entscheidungsprozesse im Fondsrat und in der Forstbehörde auch in ihrem zeitlichen Verlauf beschrieben. Schließlich wird auf die Investitionszuschüsse aus dem Staatsbudget eingegangen.

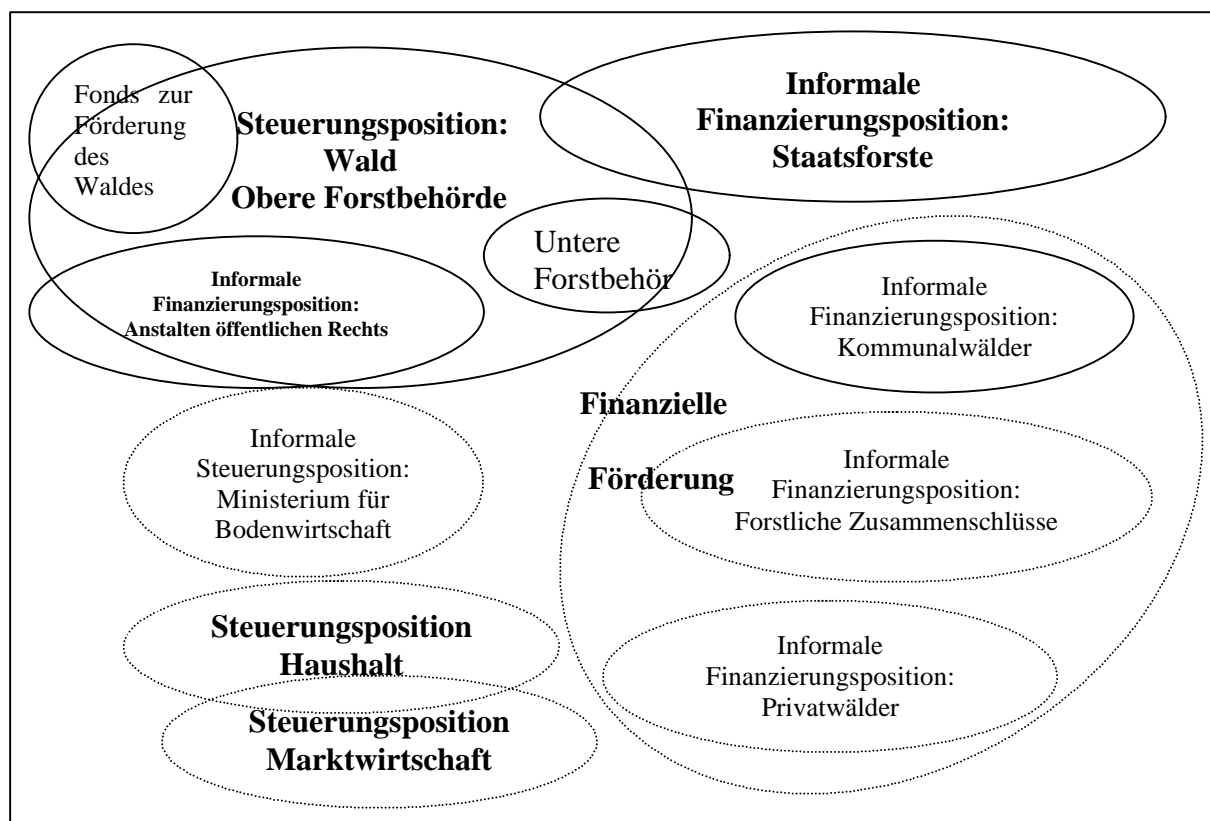
Der staatliche Akteur kann nach MAYNTZ die Akteurskonstellation und Spielregeln im Verhandlungssystem beeinflussen, selektive Unterstützung gewähren, die Handlungsorientierung durch Überzeugungsarbeit verändern oder bei Nichtzustandekommen auf Verhandlungsbasis die Entscheidung autoritativ treffen.<sup>685</sup> Dies charakterisiert das Agieren der Forstbehörde im Prozess der Verteilung der Fördermittel ziemlich treffend. Im Weiteren wird auf die zentrale Rolle der oberen Forstbehörde genauer eingegangen.

---

<sup>683</sup> Vgl. KROTT, 1995, S. 135-136, VECEL, R.: Systém poskytovania dotácií v lesnom hospodárstve Slovenskej republiky, Analýza súčasného stavu a možné riešenia, (Subventionssystem in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik, Eine Analyse des gegenwärtigen Zustandes und mögliche Lösungen), Academia Istropolitana, Bratislava 1997, S. 19-30

<sup>684</sup> Auf die Vorteile der Regionalisierung der Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern machte HARTMANN aufmerksam. HARTMANN, P.: Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft, Unter besonderer Berücksichtigung neuartiger Kooperationsformen im Bereich der regionalen und kommunalen Wirtschaftspolitik, Bd. 16, Nomos Wirtschaft, Baden-Baden 1993, S. 273

<sup>685</sup> Vgl. MAYNTZ, R.: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: BEYME, VON K., OFFE, C.(Hg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, Politische Vierteljahrszeitschrift 26, Westdeutscher Verlag, Opladen 1995, S. 160

**Abbildung 23: Policy-Arena der Mittelbewilligung des Fonds zur Förderung des Waldes**<sup>686</sup>

Der Fondsrat besteht aus einer schwankenden Zahl an Mitgliedern. Er bestand in der Regel aus drei Mitgliedern der Forstbehörde, drei Vertretern der Staatsforste, drei Verbandsvertretern der nichtstaatlichen Waldeigentümer und einem Vertreter des Finanzministeriums. Die formale Kompetenz liegt laut Gesetz bei dem Landwirtschaftsminister. Den größten Einfluß auf die Zusammensetzung des Rates hat jedoch die Forstbehörde. Schon in dieser Phase kann die Forstbehörde die Akteurkonstellation zu ihren Gunsten beeinflussen. Es gibt zur Zeit über zehn regionale Waldbesitzerverbände. In den Fondsrat kann die Forstbehörde informal solche Vertreter des nichtstaatlichen Sektors kooptieren, die ihre Position am wenigsten stören.<sup>687</sup> Dies ist jedoch bei dem Verband der Gemeinde- und Kommunalwälder unmöglich, da er eine gesamtslowakische Zuständigkeit und damit Monopolposition hat. Deshalb wurde er zu einem stabilen Mitglied des Fondsrates. Die Forstbehörde wollte nicht die Beziehungen im Verhandlungssystem, insbesondere durch ein Statut des Fondsrats, institutionalisieren, um ihre Einflußmöglichkeiten hoch zu halten. Bei der gegenwärtigen Ausgestaltung der Förderungsverteilung würde eine stärkere Institutionalisierung eine kontinuierliche Regelung der Konflikte ermöglichen und dem Verhandlungssystem mehr Stabilität verleihen.<sup>688</sup> Bei Verteilungsproblemen ist die Entstehung von dauerhaften Koordinationsbeziehungen jedoch schwierig, da die Gewinne und Verluste sichtbar sind. Außerdem erfordert eine kooperative Lösung der Verteilungsprobleme auch eine „Veränderung ungleicher Machtverhältnisse“.<sup>689</sup> Sieht man

<sup>686</sup> Ellipsen: Größe und Linienart - Politische Machtressourcen und Einflußpotentiale der Akteure, Position der Ellipsen - politische Zusammenarbeit der Akteure.

<sup>687</sup> Als eine Schwäche einer Kooperationsform in der Förderungspolitik führt HARTMANN auf, daß bei der Nichtbeteiligung von Akteuren zur Ausgrenzung von Minderheiten kommen kann. Vgl. HARTMANN, 1993, S. 230-231

<sup>688</sup> Vgl. MAYNTZ, 1995, S. 160-162

<sup>689</sup> BENZ, A.: Kooperative Verwaltung, Nomos, Baden-Baden 1994, S. 272

mit BENZ von anderen Einflußpotentialen der beteiligten Akteure ab, z. B. von der Verflechtung der forstlichen ministeriellen Bürokratie mit den staatlichen Forstbetrieben, trägt die „prinzipielle Überlegenheit defensiver über strukturverändernde Strategien“ zur Beibehaltung des Status quo bei.<sup>690</sup> Trotz der asymmetrischen Beziehungen im Fondsrat entstanden Kooperationsbeziehungen, da die Verluste der nichtstaatlichen Waldeigentümer bei der Blockade der Verhandlungslösung noch höher wären. Darüber hinaus handelt es sich um eine Verteilung von Geldeinheiten, die einen breiten Spielraum für Zwischenlösungen bieten.<sup>691</sup>

Eine Änderung der Einfluß- und Machpotentiale im Fondsrat wird hauptsächlich von der Konsolidierung der Verbände der nichtstaatlichen Waldeigentümer abhängen. Jedoch könnte eine Verbesserung der inneren Demokratie bei den Verbänden dazu beitragen, daß sie als Verhandlungspartner geschwächt werden, da der Spielraum der Verbandsvertreter durch die Mitgliederkontrolle erheblich eingeengt werden könnte. Dies könnte zur Blockade führen.<sup>692</sup>

Die Position der Forstbehörde wird durch ihre fachliche Dominanz gestärkt. Darauf wird später näher eingegangen. Insbesondere die Verbändevertreter ohne forstliche Ausbildung wurden maßgebend von den Fachargumenten der Verwaltung beeinflusst. Ein weiteres Charakteristikum des Handelns der Forstbehörde ist durch den Begriff der „negativen Koordination“ zu erklären.<sup>693</sup> Die Forstbehörde handelte im Sinne der negativen Koordination, da sie versucht, die durch die Politikinitiativen der einzelnen Akteure hervorgerufenen Konflikte zu vermeiden. Das Koordinierungsstreben im Sinne der positiven Koordination zur Steigerung der Effektivität der finanziellen Förderungspolitik trat dagegen in den Hintergrund. Die Behörde wollte die Ansprüche der Staatsforste und der Anstalten des öffentlichen Rechts erfüllen, aber auch „die gerechten Ansprüche“ der nichtstaatlichen Waldeigentümer nicht vergessen. Die Vermeidung der Konflikte mit den Verbänden erfolgt in Abhängigkeit von der Stärke des Verbandes und von der Übereinstimmung der Forderungen des Verbandes mit dem Ziel der Verbesserung des Waldzustandes.

Wenn eine Verhandlungslösung nicht zustande kommen konnte, war die Forstbehörde in der Lage eine eigene Entscheidung zu treffen.<sup>694</sup> Trotz ihrer zentralen Rolle im Vergabeprozess war die Forstbehörde an einer kooperativen Lösung interessiert, da die Teilnahme der Betroffenen die Legitimation und die Akzeptanz der Verteilungsentscheidung erhöht und Folgekonflikte verringert.<sup>695</sup> Im weiteren werden die Entscheidungsprozesse im Fondsrat beschrieben und ihr Einfluß auf den Übergang zur Marktwirtschaft analysiert.

### *3.2.1.2.1 Antragstellung und Begutachtung durch untere Forstbehörde*

Der zeitliche Ablauf der Mittelbewilligung fängt mit der Antragstellung bei der zuständigen unteren Behörde (Bezirksbehörde) bis zum 31.10. für das nächste Jahr an. Dabei wurde die laufende Privatisierung berücksichtigt, da die neu entstandenen Wirtschaftseinheiten in Ausnahmefällen den Termin nicht einhalten müssen. Finanzielle Förderung für die Ziele, langfristige Entwicklung in der Forstwirtschaft, Forsteinrichtungspläne und wissenschaftliche Projekte, kann das ganze Jahr beantragt werden. Die frühzeitige Antragstellung im Falle der

<sup>690</sup> Vgl. BENZ, 1994, S. 272

<sup>691</sup> Vgl. BENZ, 1991, S. 58 und 62

<sup>692</sup> Vgl. BENZ, 1994, S. 276

<sup>693</sup> Vgl. SCHARPF, F.W.: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: WINDHOFF-HERITIER, A.(Hg.): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Westdeutscher Verlag, Opladen 1993, S. 69-71

<sup>694</sup> Bei den kooperativen Formen in den regionalen und kommunalen Wirtschaftsförderung in Deutschland behält die Verwaltung „ihre formale Kompetenzen und die Verfügungsgewalt über die Mittel“. Jedoch verzichtet sie auf die inhaltliche Bestimmung dessen was förderungswürdig ist. Autoritative Entscheidungen sind selten. Vgl. HARTMANN, 1993, S. 217

<sup>695</sup> Vgl. BENZ, 1994, S. 273-275

waldbaulichen Maßnahmen wurde hauptsächlich wegen der genauen Überprüfung des Antrages vorgesehen. Wenn sich die Fläche der Wirtschaftseinheit in mehreren Bezirken befindet, muß der Antrag auf finanzielle Förderung bei der Kreisbehörde gestellt werden.

Der Antrag muß die notwendigen Anlagen enthalten: Verlust- und Gewinnrechnung bei der Förderung der waldbaulichen Maßnahmen oder einen Kostenvoranschlag bei den anderen Zielen. Die Richtlinie zur finanziellen Förderung aus dem Budgetkapitel des Ministeriums für Bodenwirtschaft erfordert von den staatlichen Forstbetrieben, daß die Verlust- und Kostenrechnung für die sogenannten "Verlust erwirtschaftenden forstwirtschaftlichen Einheiten" im Rahmen des Betriebes aufgestellt werden sollte. Der Subventionsbedarf muß um die erwirtschafteten Gewinne der Forstwirtschaftseinheiten gemindert werden. Diese Regelung gilt nur für die finanzielle Förderung aus Haushaltsmittel des Ministeriums, nicht aber für den Fonds.

Die untere Forstbehörde muß die Anträge begutachten. Im Falle der Fördermittel für die waldbaulichen Maßnahmen aus dem Fonds zur Förderung des Waldes muß der Antrag spätestens bis 31.12. an den Fonds weitergeleitet werden. Dieses Vorgehen führt zu drei Konflikten:

Erstens wurde der unteren Forstbehörde seitens der Vertreter der Verbände vorgeworfen, daß sie bei der Beurteilung der Anträge eine Entscheidung treffen will, ob der Antrag an den Fonds oder die forstliche Sektion weitergeleitet wird oder nicht. Da viele Anträge der nichtstaatlichen Waldbesitzer unvollständig oder mangelhaft ausgearbeitet wurden, wurden diese teilweise zur Korrektur zurückgegeben. Die formale Richtigkeit wurde von der Behörde als zwingende Voraussetzung durchgesetzt.<sup>696</sup> In die Antragstellung wird in der Praxis eine fachliche Stellungnahme eines Fachforstwirts eingebunden. Die dafür erforderliche wirtschaftliche Qualifikation müssen die Fachforstwirte allerdings erst in Zukunft ausreichend erwerben.<sup>697</sup>

Zweitens kritisierten die obere Behörde und der Fonds, daß die untere Forstbehörde über mangelhafte ökonomische Kenntnisse verfügte, die ihr nicht eine entsprechende Begutachtung erlaubten. Der Fonds zur Förderung des Waldes erließ ein Schreiben zur einheitlichen Begutachtung des Antrages und über die durchschnittlichen Kosten nach Regionen, die jährlich neu festgesetzt wurden.<sup>698</sup> Dies löste Kritik seitens der Verbände aus, da man diese durchschnittlichen Kosten nach den üblichen Kosten in Staatsbetrieben ermittelte. Für die nichtstaatlichen Betriebe ergibt diese Kalkulation hohe Mitnahmeeffekte, dennoch wurde sie seitens des Verbandes der Gemeinde- und Kommunalwälder als eine Umverteilung zu Gunsten der staatlichen Mißwirtschaft interpretiert.

Drittens beklagten die staatlichen Forstbetriebe, daß die untere Forstbehörde bei der Begutachtung der Anträge auf finanzielle Förderung aus dem Fonds den staatlichen Betrieb als eine Wirtschaftseinheit ansah und die Subventionen abhängig von der wirtschaftlichen Gesamtlage des Forstbetriebes machen wollte. Sie versuchten durchzusetzen, daß die Abrechnungseinheit die mittlere Organisationsstufe innerhalb des Betriebes wird, um die finanzielle Förderung in großem Umfang zu sichern. Dies wurde auch zum Vorteil der staatlichen Forstbetriebe beschlossen.

---

<sup>696</sup> E1 (6.4.1999), E2 (12.4.1999), E4 (13.4.1999), E6 (17.4.1999)

<sup>697</sup> PETRASOVA, LEBOCKA, TUTKA, 1996, S. 28

<sup>698</sup> Beispielsweise Jednotne usmernenie k posudzovaniu žadosti o dotáciu zo SFZL SR z 7.11.1996 - aktualizácia k c.457/94-750, (Einheitliche Regelung zur Begutachtung der Anträge auf finanzielle Förderung aus dem Fonds zur Förderung des Waldes vom 7.11.1996 - Aktualisierung des Schreibens Nr. 457/94-750)

Schon in der Phase der Begutachtung von Förderungsanträgen wurde seitens der Verhandlungspartner im Fondsrat starker Druck auf die untere Forstbehörde ausgeübt, um die Entscheidungen dem Fondsrat zu überlassen. Dies ermöglichte jedoch auch, daß wegen der Schwäche der Waldbesitzerverbände die obere Forstbehörde und die staatlichen Forstbetriebe den entscheidenden Einfluß gewannen.

#### *3.2.1.2.2 Vergabe der finanziellen Förderung im Zeitraum 1990-1994*

Der Zeitraum 1990-1992 ist durch die direkte finanzielle Unterstützung der Staatsforste und durch die Gründung des Fonds zur Förderung des Waldes gekennzeichnet. Im Jahr 1993 wurde die Richtlinie für die finanzielle Förderung aus dem Staatsbudget erlassen und darin ein zweiter Rat geschaffen. Der Rat im Fonds zur Förderung des Waldes bestand aus zehn Mitgliedern, inklusive der Vertretung des nichtstaatlichen Sektors. Der Rat bestand nur aus den Vertretern der oberen Forstbehörde und des Finanzministeriums. Laut der Richtlinie stand der Rat in der Mittelverteilung aus dem Staatsbudget über dem Fondsrat. Er konnte darüber entscheiden, aus welcher finanziellen Quelle (Fonds, direkt Staatsbudget oder sogar andere Quellen) welche finanzielle Förderung getätigt werden kann. In der Praxis wurden die Subventionen entweder von der ökonomischen Abteilung der oberen Forstbehörde verteilt (Jahr 1993), oder der Fondsrat entschied über alle Subventionen (Jahr 1994). Dies hatte eine Unübersichtlichkeit zur Folge, die die Ministerialbeamten und die nichtstaatlichen Waldeigentümer bemängelten. Die ökonomische Abteilung wollte die Kompetenzen an den Fonds abgeben, da sie Legitimationsprobleme für die Vergabe aller finanzieller Förderung sah. In der Kompetenz der Abteilung sollten nur die Investitionssubventionen aus dem Staatsbudget bleiben. In dieser Zeit kam es aber auch zum Abgang der Ministerialbeamten. Die neue Leitung der Abteilung verlor immer mehr Einfluß auf die finanzielle Förderung und der Fonds konnte große Unabhängigkeit durchsetzen.

#### *3.2.1.2.3 Vergabe der finanziellen Förderung ab dem Jahre 1995*

Die Unübersichtlichkeit der Subventionsvergabe aus mehreren Töpfen führte letztendlich dazu, daß PETRÁŠOVÁ in einer Evaluation vorschlug, finanzielle Förderung ausschließlich aus dem Fonds zur Förderung des Waldes zu gewähren.<sup>699</sup> Der Hauptgrund für diesen Änderungsvorschlag war der Ruf nach Transparenz seitens der Verbände aber auch einiger Ministerialbeamten. Diese fehlende Transparenz trug dazu bei, daß die Entscheidungen über die Vergabe der Förderungsmittel im Fondsrat nur mit vielen Auseinandersetzungen getroffen wurden. Insgesamt wurde ein Ausgleich zwischen den staatlichen und nichtstaatlichen Waldbesitzern angestrebt. Das Maß sollte die jeweils bewirtschaftete Fläche sein. Mit BENZ kann man sagen, daß dort wo vorher keine Regeln für gerechte Verteilung existieren, sich solche im Verlauf der Verhandlungen entwickeln.<sup>700</sup> Es wurde am Anfang eine konfliktähnliche Implementationsstruktur geschaffen<sup>701</sup>, die sich in den Konflikten zwischen Vertretern der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure aber auch innerhalb dieser Gruppen zeigte.

Der Entscheidungsprozeß im Fondsrat begann in jedem Jahr mit der Festsetzung der Prioritäten. Diese fielen immer auf die waldbaulichen Maßnahmen, da darauf die Staatsforste, aber auch die Verbandsvertreter der regionalen forstlichen Verbände drängten: „Man kann nicht die sozialen Funktionen oder die Ziele der langfristigen Entwicklung subventionieren,

<sup>699</sup> Vgl. PETRASOVA, LEBOCKA, TUTKA, 1996, S. 27-29

<sup>700</sup> Vgl. BENZ, 1991, S. 46-75

<sup>701</sup> Vgl. WINDHOFF-HERITIER, 1987, S.95 - 96

wenn die ordnungsgemäße Forstwirtschaft nicht gesichert ist.<sup>702</sup> Die Verluste erwirtschaftenden Staatsforste und die kleinen Urbarialwäldereinheiten wollten die Empfangsauflage nutzen, um sich im Fonds durchzusetzen. Die Verteilung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Forstbetrieben beruhte auf dem flächenbezogenen Proporzziel. Dieses Verfahren wurde unter anderem durch die Argumentationslinie des Verbandes der Kommunal- und Gemeindewälder in dem Sinne kritisiert, daß man die durchschnittlichen Vorräte als Proporzgrundlage heranziehen sollte. Nach dieser Berechnung hätten die Staatsforste und die Gemeinde- und Kommunalwälder etwa gleiche durchschnittliche Vorräte während die anderen privaten Wälder erheblich geringere Vorräte aufweisen. Dies sollte eigentlich zur Umverteilung zu Gunsten der schwächeren Urbarialwälder führen. Dieser wie auch die im Kapitel F.1.1. und H.3.1.1.4 ansatzweise beschriebenen Vorschläge von ĽURKOVIÈ, TUTKA oder PETRÁŠOVÁ konnten informal nicht zur Anwendung gelangen, da die Staatsforste als Verlierer aus dieser Umverteilung hervorgegangen wären. Die Finanzströme beweisen, daß die Staatsforste pro Hektar der Fläche im Zeitraum 1995 – 1996 mehr gefördert wurden als die anderen Waldbesitzer. Bei den konventionellen Subventionsempfängern im Staatssektor kann die Forstbehörde darüber hinaus sicher sein, daß es zu einem reibungslosen Abfluß der Fördermittel kommt und daß keine Insolvenzprobleme auftreten.<sup>703</sup>

Die Förderung der waldbaulichen Maßnahmen war nur teilweise im Interesse des Verbandes der Gemeinde- und Kommunalwälder, da die Mitglieder des Verbandes zum großen Teil Gewinne erwirtschafteten. Auch die forstliche Bürokratie unter dem Einfluß der beratenden Tätigkeit der Forschungsanstalt, aber auch anderer Akteure der Steuerungsposition „Marktwirtschaft“ (z.B. Experten der Weltbank) drängte mehr auf eine Umverteilung zu Gunsten anderer Ziele im Fonds. Dies gelang teilweise im Falle der finanziellen Förderung von sozialen Funktionen für die Kommunal- und Gemeindewälder. Dies könnte jedoch auch als Tauschgeschäft zwischen den Staats- und Kommunalwäldern gesehen werden.<sup>704</sup>

Ein weiterer Konflikt war in der Mittelverteilungsphase die Anrechnung der Gemeinkosten. Abgesehen davon, daß die Erstattung der Regiekosten für geförderte Maßnahmen planwirtschaftliche Eigenschaften aufweist und mit einem Anreizsystem nichts zu tun hat, trug die Höhe der anzurechnenden Gemeinkosten zu Konflikten bei. Die Regiekosten kalkulierten die Staatsforste anhand einer summarischen Zuschlagskalkulation als 42% der sogenannten „eigenen Gesamtkosten“, oder als 240% der Lohnkosten. Man einigte sich im Fondsrat auf einen Zuschlag von 30% aus den Einzelkosten der geförderten Maßnahme bei den Staatsforsten und in einer Zuschlagsspanne von 5% bis 30% in Abhängigkeit von dem Fördervolumen und der Flächengröße bei den nichtstaatlichen Forstbetrieben. Dieser Scheinkompromiß begünstigte die größeren staatlichen und nichtstaatlichen Forstbetriebe auf Kosten der kleineren Wirtschaftseinheiten (unter 1000 ha). Hier läßt sich vermuten, daß zum Kompromiß in einem großen Maße die Tatsache beitrug, daß Vertreter der Verbände aus den größeren Wirtschaftseinheiten stammten. Bei vielen Anträgen von den nichtstaatlichen Waldeigentümern wurde auf den Regiekostenzuschlag verzichtet<sup>705</sup>. Größere Adressaten, bei denen man Homogenität mit den Spitzenvertretern der Verbände feststellen kann, wurden als Informationsinsider dadurch begünstigt und kleinere oder schwächere Adressaten als Informationsoutsider benachteiligt.<sup>706</sup> Dies führte dazu, daß bei großen Adressaten

<sup>702</sup> E1 (6.4.1999), E2 (12.4.1999), E3 (16.4.1999), E5 (22.4.1999), E7 (21.4.1999), E10 (15.4.1999)

<sup>703</sup> Vgl. HUCKE, 1983, S. 93

<sup>704</sup> Vgl. BENZ, 1991, S. 66-67

<sup>705</sup> VECEL, 1997, S. 13-14

<sup>706</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 158 und dort angegebene Literatur der NPÖ oder vgl. WINDHOFF-HERITIER 1987, S. 99-100

Mitnahmeeffekte eintreten, und die kleinen teilweise auf die Beantragung sogar verzichten.<sup>707</sup> Aus der Sicht der ökonomischen Theorie führen diese kooperative Verhandlungsprozesse bei der Subventionsvergabe nicht nur zur Ausgrenzung von kleinen Gruppen, sondern auch zu Wettbewerbsverzerrungen.<sup>708</sup> Die Bedeutung der begleitenden Beratung für die kleineren und mittleren Betriebe hob SCHARPF hervor, um dieser Informationsasymmetrie entgegenzuwirken.<sup>709</sup> Die persuasiven Programme spielen insgesamt in der slowakischen Forstwirtschaft keine bedeutende Rolle. Die Forstbehörde erklärt dies damit, daß die finanziellen Mittel zu ihrer Verwirklichung fehlen. Eine Umverteilung im Rahmen der bestehenden Mittel wollte sie nicht zulassen, da die waldbaulichen Maßnahmen Priorität im Fondsrat hatten.<sup>710</sup>

Die ökologischen Grundlagen, die sich in der Standortsqualität oder der Baumartenmischung niederschlagen, waren auch bei den staatlichen Forstbetrieben unterschiedlich. Dies führte teilweise zu Konflikten innerhalb der Gruppe. So wurde der Forstbehörde vorgeworfen, daß sie einerseits der Hauptstadt näher liegende Forstbetriebe mehr fördert oder andererseits die Forstbetriebe mit besserer Baumartenstruktur im Norden der Slowakei nicht so viel Subventionen brauchten.<sup>711</sup> Ein Argument für den zentralgeleiteten staatlichen Forstbetrieb bei der Organisationsreform war, daß dieser die Konkurrenz und Konflikte um die Fördermittel selbst bearbeitet.<sup>712</sup>

Der Vergabeprozess wurde durch Kürzung von Fördermitteln immer konfliktgeladener, da alle Anträge berücksichtigt werden. HUCKE führt anhand der Beispiele der Förderungsprogramme in Deutschland aus, daß unter dem Druck zur Erreichung des Problemlösungsniveaus oder unter starkem Haushaltsdruck ein differenzierter Zuschnitt des Programms auf bestimmte besonders bedürftige Problemgruppen im Laufe des langfristigen Finanzhilfenprogrammes erfolgte.<sup>713</sup> Dieser Wandel konnte in dem slowakischen Förderungssystem nicht beobachtet werden. Es kam immer mehr dazu, daß unter dem Haushaltsdruck die Staatsforste aber auch die nichtstaatlichen Waldeigentümer die Forstbehörde unter Druck setzten, um „ihre objektiven Ansprüche“ auf finanzielle Förderung zur Finanzierung der waldbaulichen Maßnahmen zur Geltung zu bringen. Daher ist die Schlußfolgerung zu ziehen, daß die finanzielle Förderung der waldbaulichen Maßnahmen informal eine Erhaltungssubvention war, insbesondere für die staatlichen Forstbetriebe. Bei den forstlichen Zusammenschlüssen ist die Erhaltungssubventionswirkung mangels finanzieller Maße weniger ausgeprägt.

Im Verteilungsverfahren erfolgt zunächst die Festlegung der Prioritäten. Danach werden diejenigen Anträge ausgesondert, die nicht den verwaltungsmäßigen Formalkriterien entsprechen. Im nächsten Schritt werden die Anträge nach dem zur Verfügung stehenden Subventionsvolumen gleichmäßig gekürzt. Dies geschieht mehr oder weniger willkürlich. Z. B. wird bei solchen, die wenig beantragten, weniger gekürzt. Die Anträge der Staatsbetriebe werden dann zum Teil neu überarbeitet, wenn ungefähr feststeht, wieviel der Staatsforsteanteil beträgt.<sup>714</sup> Die privaten Wirtschaftseinheiten, die einen Verbandsvertreter im Fondsrat haben, werden bei der Kürzung mehr geschont als die anderen. Dies geschieht auch innerhalb der Verbände. Die Verbandvertreter im Fondsrat werden mit aller

<sup>707</sup> Vgl. HUCKE, 1983, S. 91, SCHARPF, 1983, S. 109-110

<sup>708</sup> Vgl. HARTMANN, 1993, S. 231

<sup>709</sup> Vgl. SCHARPF, 1983, S. 110-114, vgl. auch KROTT, 1995, S. 140-141

<sup>710</sup> Vgl. Kapitel C.3.5.

<sup>711</sup> E3 (16.4.1999), E10 (15.4.1999), E13 (28.4.1999)

<sup>712</sup> Vgl. TAPAY, P.: Organizačné zmeny a ich vplyv na ekonomické prínosy a riziká, (Organisationsveränderungen und ihr Einfluß auf ökonomische Verbesserungen und Risiken), in: Les 6/1999. S.10-11

<sup>713</sup> Vgl. HUCKE, 1983, S. 84-85

<sup>714</sup> E5 (22.4.1999), E11 (13.4.1999), E15 (9.4.1999)

Wahrscheinlichkeit bei der Vergabe der Fördermittel bevorzugt.<sup>715</sup> Dafür müssen sie die Verteilung der Mittel akzeptieren. Der Prozeß verursacht hohe administrative Kosten und schafft einen Spielraum für Rent-seeking Aktivitäten (Ämterpatronage).<sup>716</sup> Der abnehmende Einfluß der politischen Instanzen durch Verabschiedung der konfliktvermeidenden Gesetze und eine gleichzeitige Politisierung der Verwaltung sind die wichtigsten Faktoren, die ein abweichendes Verhalten der Verwaltung verursachen.<sup>717</sup> Ein weiterer Faktor ist das Demokratiedefizit in den Verbänden, das nicht nur die oben beschriebenen informalen Verhandlungsprozesse ermöglicht, sondern auch abweichendes Verhalten unterstützen kann. Diese Aussage bekräftigt auch die Studie zur Wertorientierung der slowakischen Bevölkerung von KRIVÝ, in der 68,3% der Bevölkerung meint, daß man sich auf die festgesetzten Regeln nicht verlassen kann, sondern man die „Gerechtigkeit“ nur durch persönliche Unterstützer oder Bestechung erreichen kann.<sup>718</sup> Die Gefahr ist noch größer, wenn die Regeln mehr oder weniger willkürlich sind.<sup>719</sup>

Die abgeschlossenen Förderungsverträge enthalten eine Klausel, daß die vereinbarte Fördersumme noch bis zu 20% gekürzt werden kann. Dies ist eine Absicherung für den Fall, daß die geplanten Einnahmen im Staatsbudget nicht erreicht werden oder beispielsweise durch eine Naturkatastrophe (Überflutung) eine Umverteilung der Fördermittel nötig wird. Ein weiteres kritisches Beispiel für die Umverteilung von Fördermitteln ist die Rekonstruktion der drei „Jagd-Schlössen“ im Jahr 1997 in Höhe von 40 Mill. SK aufgrund einer Regierungserklärung.<sup>720</sup> Dies wurde durch „budgetäre Maßnahmen“ laut des Gesetzes über Haushaltsbedingungen verwirklicht. Der Subventionsnehmer hat keine Sicherheit, in welcher Höhe er die Fördermittel bekommt. Das Schlußwort bei der Bewilligung der Fördermittel hat der Minister. Er änderte die schwer erreichten Kompromisse nie. Dies bestätigt die Hypothese, daß die politischen Instanzen immer mehr ihren Einfluß verlieren und die Förderverfahren so differenziert werden, daß sie nur für administrative Experten durchschaubar sind. Die Frage nach Alternativen wird in den Fachverwaltungen nicht gestellt.<sup>721</sup>

Der langwierige Entscheidungsprozeß und die Budgetierungsrisiken wirken sich negativ auf die zeitliche Gestaltung aus. Da der Budgetgrundsatz der zeitlichen Spezialität nicht gilt und die verausgabten Mittel im Fonds bleiben, wurden am Jahresende überflüssige, ineffiziente Mittelverwendungen nicht festgestellt.<sup>722</sup> Jedoch ist es informal wichtig, alle finanziellen Mittel zu vergeben, um der Finanzverwaltung keine weiteren Argumente zur Kürzung der Fördermittel zu geben. Weiterhin wurde seitens der vor Ort arbeitenden unteren Forstbehörde kritisiert, daß der Fonds zur Förderung des Waldes keine operativen Reserven bildet. Der Fonds hat zwar einen Spielraum für eine solche Rücklage, der Kampf um die staatlichen Zuschüsse erlaubt es jedoch nach Ansicht der Ministerialbeamten nicht, Reserven zu bilden. Die Überschüsse in der Fondskasse müssen zwar nicht abgeführt werden, aber nicht verausgabte Mitteln schwächen die Position der Forstwirtschaft im Budgetierungsprozeß.

<sup>715</sup> E3 (16.4.1999), E7 (21.4.1999), E8 (7.5.1999), E9 (7.5.1999). Dieses Demokratiedefizit bei den Verbänden wirkt sich jedoch gegen taktisches Verhalten der nichtstaatlichen Akteure. Dies impliziert eine hierarchische Organisationsstruktur der Verbände, die gegen Blockade oder Abbruch der Verhandlungen wirkt. Vgl. BENZ, 1991, S. 64-65

<sup>716</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 156-160

<sup>717</sup> Vgl. BENZ, A.: Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln, in: BENZ, A., SEIBEL, W.(Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption, Nomos, Baden-Baden 1992, S. 32-34

<sup>718</sup> Vgl. KRIVÝ, V.: Hodnotové orientácie na Slovensku – skupinové portréty, (Wertorientierungen in der Slowakei – Gruppenporträts), Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 1998, S. 6-8

<sup>719</sup> Auf die fehlende Kontrolle über die Kooperationsgremien wies HARTMANN auf. Dies kann zum Unterlaufen oder Relativieren der normativen Vorgaben wesentlich beitragen. Vgl. HARTMANN 1993, S. 234

<sup>720</sup> Schreiben an den Fonds zur Förderung des Waldes vom 4. 11. 1997

<sup>721</sup> Vgl. HUCKE, 1983, S. 87-88

<sup>722</sup> Vgl. NIEDER-EICHHOLZ, 1995, S. 148-154



Im Laufe der Verhandlungen wurde ein empfindliches Gleichgewicht geschaffen, das die beteiligten Akteure erhalten wollen. In diesem Prozeß entstand ein politisches Netzwerk der Interessengruppen. Es handelt sich dabei um korporatistische Beziehungen, mit zusätzlichen Prozessen einer finanziellen Förderungspolitik „zwischen Kooperation und Korruption“.<sup>723</sup> Dennoch wurde der Prozeß der Subventionsverteilung in der Forstwirtschaft nach dem Regierungswechsel im sogenannten „schwarzen Buch“ im Jahre 1998 überhaupt nicht erwähnt. Die Subventionen in der Forstwirtschaft betragen nur einen geringen Bruchteil des Gesamtumfangs der Subventionen in der Bodenvirtschaft. Weiterhin ist die Einstellung zur Subventionen im Bodenvirtschaft-Sektor der jetzigen politischen Führung (Partei der demokratischen Linken) sehr nahe zu der der HZDS, und die öffentliche Kritik daher nicht erwünscht.

Der Einfluß der Verbände in der Förderungspolitik ist in Bezug auf die Wirtschaftssystemtransformation durch zwei Strategien zu charakterisieren: Erstens ist es die Forderung zur Auflockerung der Planungspflichten, die mit marktwirtschaftlichen Argumenten unterstützt wird. Man erwartete daraus Vorteile für die Betriebe. Zweitens ist es die Fähigkeit, die Förderungspolitik direkt im Fonds zur Förderung des Waldes zu beeinflussen. Der Einfluß auf die Verteilung der Mittel steht im Gegensatz zu den Anforderungen der Wirtschaftskonzepte.<sup>724</sup> Wenn zu erwarten ist, daß der Druck der Verbände immer größer wird, nimmt auch deren Lobbying für eigene Vorteile<sup>725</sup> zu Lasten der marktwirtschaftskonformen Verteilung der Mittel zu. Die korporatistischen Entscheidungsprozesse müssen sich auch der Kritik stellen, daß es nicht zulässig sei, daß die Subventionsnehmer über die Vergabe mitentschieden. Das Verfahren der Institutionalisierung sind gefordert den Einflußbereich der Verbände so zu begrenzen, daß die Gefahr von nicht marktkonformen Förderungsentscheidungen vermindert wird.

### 3.2.1.2.5 Sonderfall: Investitionsförderung aus dem Staatsbudget

Die Investitionsförderung aus dem Staatsbudget unterlag einem strengen Vergaberegime, das vom Finanzministerium überwacht wurde. Das Ministerium für Bodenvirtschaft hatte jedoch einen Ermessensspielraum bei der Förderung der Investitionsprojekte. Diese wurden teilweise sogar zu 100% der Kosten vergütet. Statistische Daten über das Ausmaß dieser Fördergelder stehen nicht zur Verfügung.<sup>726</sup> Diese Gelder wurden nur für den staatlichen Sektor bestimmt. Die nichtstaatlichen Waldeigentümer sollten von diesen Geldern ausgeschlossen sein. Jedoch gibt es Beispiele, daß man die finanzielle Investitionsförderung auch dem nichtstaatlichen Sektor gewährte.

Bei der Ausweisung dieser überhöhten Gelder für nichtstaatliche Waldbesitzer in den Grünen Berichten unterlief den zuständigen Bearbeitern in der Forschungsanstalt ein „Fehler“, der allerdings immer wieder wiederholt wurde. Die Erklärung als Fehler wäre einfach, aber, da der grüne Bericht von den Ministerialbeamten überprüft wird, ist zu vermuten, daß sich die Ministerialbeamten mit der zu großen Subventionshöhe im nichtstaatlichen Sektor zufrieden gaben. Nach Ansicht einiger Vertreter des nichtstaatlichen Waldes hatten diese Daten keinen Informationsgehalt und deswegen wurden sie „einfach ignoriert“.

Die Entscheidungsprozesse bezüglich der Investitionsförderung liefen über persönliche Kontakte im Rahmen des Ministeriums. Zwar war eine forstliche Richtlinie zur Förderung der

<sup>723</sup> BENZ, A., SEIBEL, W.(Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption, Nomos, Baden-Baden 1992

<sup>724</sup> STREIT, 1991, S. 296-297

<sup>725</sup> E1 (6.4.1999), E11 (13.4.1999)

<sup>726</sup> Vgl. Kapitel G.2.2.5

Investitionstätigkeit vorhanden, aber der Kampf um diese Mittel war im Rahmen des Ministeriums sehr hart. Der kompetente Referent hatte eine so starke Position, daß es ihm möglich war, für die Forstwirtschaft die Gelder zu besorgen. Dieses informale Handeln weist darauf hin, daß der Vergabeprozess sehr weit von den Ansprüchen der ökonomischen Konzepte entfernt ist, und, daß die Entscheidungsprozesse ohne den institutionalisierten Einfluß der Waldbesitzerverbände nur von wenigen Personen als Akteure bestimmt werden. Solche Vergabeprozesse entziehen sich der rechtlichen und demokratischen Kontrolle.

In der Investitionsförderung herrscht zusätzlich ein Kompetenzstreit zwischen dem Fonds zur Förderung des Waldes und der Abteilung der Forstbehörde, deren Zuständigkeitsbereich diese finanzielle Förderung berührte. Der Fonds vergab Investitionsförderung. Dazu besaß er aber nach der Ansicht der Abteilung keine Befugnisse. Allerdings waren die Förderziele des Fonds so ungenau formuliert, daß eine Rechtswidrigkeit nicht nachgewiesen werden konnte. Die Gelder sollten daher an die Forstabteilung als „budgetäre Maßnahme“ überwiesen werden, um die Vergabe dem Gesetz über die Haushaltsregel konform zu gestalten. Die Vergabeinstanz sollte somit diese Abteilung sein. Nach dem Befund der nationalen Kontrollbehörde verstieß die Vergabe der Investitionsförderung durch den Fonds allerdings nicht gegen die Vorschriften.

### 3.2.1.3 Verwendungskontrollen

Die finanzielle Förderung in der Forstwirtschaft aus dem Fonds zur Förderung des Waldes oder direkt aus dem Staatsbudget unterliegt der Verwendungskontrolle. Der Subventionsempfänger ist verpflichtet dem Fonds oder der zuständigen Abteilung in der oberen Forstbehörde die buchhalterischen Dokumente über die Verwendung der Finanzmittel vorzulegen. Dazu erließ beispielsweise der Fonds zur Förderung des Waldes eine Richtlinie, die den Kontrollprozess regelt.<sup>727</sup>

Der Fonds unterliegt der Haushaltskontrolle seitens der Staatskontrollinstanzen, z.B. den Kontrollinstanzen des Finanzministeriums, dem Nationalen Kontrollamt und dem Kontrollamt des Regierungsbüros (Abbildung 24). Es wurden mehrere Kontrollen durchgeführt, die keine erheblichen Unzulänglichkeiten feststellten.<sup>728</sup>

Die Verwendung unterliegt weiterhin, allerdings in geringerem Maße der Kontrolle vor Ort seitens der Vergabeinstanzen.<sup>729</sup> Formal ist für die Verwendungskontrollen der Subventionen die untere Forstbehörde zuständig. Die Personal- und Sachressourcen erlauben es ihr aber nicht, die Kontrolle in einem ausreichenden Maße durchzuführen. Unsachgemäße Mittelverwendung wird informal geduldet, da sich ansonsten die Behörde selbst dem Verdacht aussetzt, bei den Kontrollen nicht sorgfältig genug vorgegangen zu sein.<sup>730</sup>

---

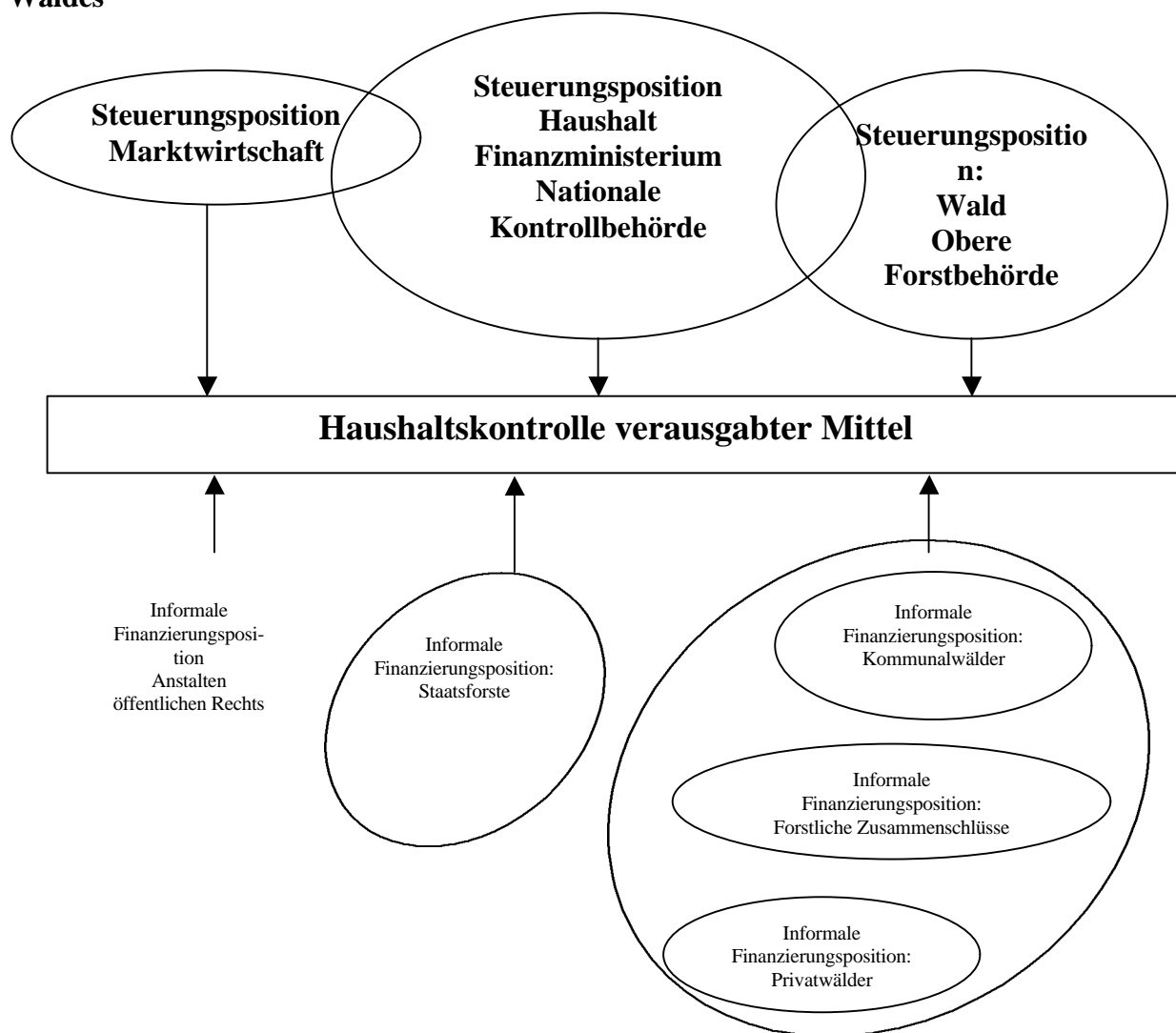
<sup>727</sup> Usmernenie c. 311/1992 o vykazovaní prac dotovaných zo SFZL SR, (Richtlinie 311/1992 über die Ausweisung der finanziellen Förderung aus dem Fonds zur Förderung des Waldes)

<sup>728</sup> E2 (12.4.1999), E8 (7.5.1999), E9 (7.5.1999), E12 (8.5.1999)

<sup>729</sup> Vgl. HUCKE, 1983, S. 93

<sup>730</sup> Vgl. HUCKE, 1983, S. 93

**Abbildung 24: Policy-Arena der Haushaltskontrolle im Fonds zur Förderung des Waldes<sup>731</sup>**



Weiterhin fehlt der unteren Forstbehörde die Motivation, diese Kontrollaufgaben gründlich wahrzunehmen, da sie den Vergabeprozess als zentralistisch empfindet und ihn nicht selbst entscheidet.<sup>732</sup> Die Diskussion zur Einführung der Kriterien des Waldbaumanagements wurde zwar geführt, jedoch hatte dies keine Auswirkungen auf die tatsächliche Kontrolle. Einen Maßstab zur Kontrolle besitzt die untere Forstbehörde mit dem Forsteinrichtungsplan.

Eine Wirkungs- und Effizienzkontrolle kommt in der Regel durch externe Anstöße zustande. Das informale Erfolgskriterium der Forstbehörde bezüglich der Förderung ist die reibungslose Verausgabung der finanziellen Mittel.<sup>733</sup>

<sup>731</sup> Elipsen: Größe, Linienart und Entfernung von der Leiste - Politische Machtressourcen und Einflußpotentiale der Akteure, Position der Elipsen - politische Zusammenarbeit der Akteure.

<sup>732</sup> E5 (22.4.1999), E7 (21.4.1999), E15 (9.4.1999)

<sup>733</sup> Vgl. HUCKE, 1983, S. 79, KROTT, 1986, 4, S. 216

### 3.2.1.4 Finanzielle Förderung in der Forstwirtschaft - eine Erhaltungssubvention?

Die Forstbehörde und die Staatsforste argumentieren, daß die gesetzlichen Pflichten im Reprivatisierungsprozeß sowie in der Betreuung der Wildbäche und Waldwege betriebswirtschaftlich ohne finanzielle Förderung nicht zu leisten sind. Diese finanzielle Hilfe sollten die staatlichen Forstbetriebe nicht beantragen, sondern als eine Finanzierung öffentlicher Güter direkt aus dem Staatsbudget erhalten.<sup>734</sup> Diese Anforderungen belaufen sich nach KONOPKA auf 550 Mill. SK jährlich.<sup>735</sup>

Das Oberziel der langfristigen Entwicklung in der Forstwirtschaft, das die Förderung der Walderschließung und Wildbachverbauung enthält, wurde durchschnittlich jährlich in den Staatsforsten aus dem Fonds zur Förderung des Waldes mit nur ca. 58 Mill. SK gefördert. Für die Verwaltung der noch nicht reprivatisierten Flächen wurde fast gar nichts ausgewiesen. Daher ist zu vermuten, daß die Staatsforste diese finanzielle Hilfe nicht beantragten. Dies weist entweder darauf hin, daß diese Förderung der Staatsforste nicht nötig ist, oder die finanzielle Förderung der waldbaulichen Maßnahmen als ein Instrument zu Verlustdeckung dient.<sup>736</sup> Durch die Erhaltungssubvention in Form der Förderung der waldbaulichen Maßnahmen werden auch die oben beschriebenen Maßnahmen mit finanziert. Dies würde allerdings bedeuten, daß die Forstverwaltung die Verwendungskontrollen unzureichend durchführt.

Der Grund zu solchen finanziellen Hilfen für die staatlichen Forstbetriebe liegt sehr wahrscheinlich in der ungünstigen Organisationsstruktur. Bei der Gründung des Gesamtslowakischen Forstbetriebes im Jahre 1999 sollten etwa 300 bis 500 Staatsförster entlassen werden.<sup>737</sup> Dies hätte die Finanzierungsprobleme des Forstbetriebes in einem großen Umfang gelöst. Die Kritik an diesem Abbau von Arbeitsplätzen ist zur Zeit jedoch so hoch, daß man nach einem Kompromiß sucht. Für die Subventionspolitik würde dies weitere Erhaltungssubventionen in den Staatsforsten bedeuten. In der Subventionspolitik wurde nie mit der Erhaltung der Arbeitsplätze in Staatsforsten argumentiert. Dementsprechend konnte keine Strategie mit degressiver Staffelung der finanziellen Förderung der waldbaulichen Maßnahmen vorgeschlagen werden. Diese müßte als flankierende Maßnahme zu einer Wachstumsstrategie wirken. Die Struktur der Finanzierungshilfen zeigt, daß sie nur zur Förderung der forstlichen Produktion dienen. Eine vertikale und horizontale Diversifizierung der forstlichen Produktion fand nur in einem geringen Maße statt. Zur Strukturverbesserung müßte es in der Förderungszeit schrittweise zur Suche nach neuen unternehmerischen Betätigungsfeldern oder zum Abbau von Arbeitsplätzen kommen. Für die staatlichen Forstbetriebe und die Forstbehörde hat jedoch die Erhaltung des Status quo die höchste Priorität.

Der weitere nicht weniger wichtiger Grund sind die Handelsbeziehungen zur Holzindustrie. Dies zeigt sich in den Forderungen nach Zahlungsfrist und in der Begrenzung des Holzexports.<sup>738</sup> Die Unterstützung des Verbandes der Holzindustrie für die finanzielle Förderung der Forstwirtschaft bestätigt die Hypothese, daß es sich auch hier um eine erhaltungsorientierte Strategie des Staates in Bezug auf die Holzindustrie handelt.<sup>739</sup> Die forstlichen Akteure haben in diesem Bereich nur einen geringen Einfluß. Ob die

<sup>734</sup> E1 (6.4.1999), E3 (16.4.1999), E4 (13.4.1999), E10 (15.4.1999)

<sup>735</sup> Vgl. KONOPKA, J.: *Stratégia a koncepcia lesníctva SR*, (Die Strategie und Konzeption der Entwicklung in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik), unveröffentlicht, 1999, S. 12

<sup>736</sup> Darauf weisen auch die in Kapitel H.3.2.1.2.2 beschriebene Verteilungsprobleme im Fondsrat hin.

<sup>737</sup> Zur Organisationsreform C.3.2

<sup>738</sup> Vgl. Kapitel C.3.1 und C.3.3

<sup>739</sup> Vgl. Kapitel H.3.2.1.1.2

waldbaulichen Subventionen eine Rolle in der Sicherung der kurzfristigen Liquidität bei den Staatsforsten spielen, konnte weder aufgrund der Analyse der Finanzströme noch aufgrund der Analyse der politischen Entscheidungsprozesse bestätigt werden.

Alle forstlichen Akteure sind sich einig, daß die Abschaffung des Förderungssystems aus mehreren Finanzquellen voreilig war. In der nächsten Zeit wollen sie versuchen, das System mehrerer Finanzquellen wieder einzuführen.<sup>740</sup> Gegen diese Bestrebungen steuert jedoch das Finanzministerium, das die Fachressort-Expansion unterbinden will.<sup>741</sup>

### 3.2.2 Staatsfonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie

Die Budgetierungsphase im Fonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie ist dadurch gekennzeichnet, daß sich der Haushaltsdruck erheblich später bemerkbar macht, als im Fonds zur Förderung des Waldes. Dies ist im Zusammenhang mit der neuen Landwirtschaftspolitik der HZDS und ihrer Koalitionspartner zu sehen. Der Agrarsektor wurde in dieser Zeit zur Priorität der Politik.<sup>742</sup> Die Stellung des HZDS-Ministers in der Partei sowie in der Regierung war stark (Abbildung 25)<sup>743</sup>.

Die finanziellen Mittel hierfür stammten jedoch auch aus dem Privatisierungsprozeß aus der Liquidierung der staatlichen Betriebe in der Kompetenz des Ministeriums für Bodenwirtschaft. Der jährliche Anteil der Beiträge aus dem Staatshaushalt am Fördervolumen im Zeitraum 1995 - 1997 betrug nur 7-12%. Daher war die Abhängigkeit von den staatlichen Finanzen sehr gering. In den Jahren 1998 und 1999 erhielt der Fonds keine finanziellen Beiträge mehr aus dem Staatsbudget.

Als weiterer Einflußfaktor ist die Tätigkeit der Landwirtschaftskammer zu sehen. Diese gewährte der Agrarbürokratie einen starken Rückhalt im Kampf um die finanziellen Mittel. Jedoch ist anzumerken, daß sich dies in anderen Fördertiteln im Budgetkapitel des Ministeriums für Bodenwirtschaft, etwa in den direkten Haushaltsmitteln, mehr bemerkbar machte als im Fonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie.

Die Verteilung der finanziellen Ressourcen bezüglich der Land- und Forstwirtschaft war schon in der Formulierungsphase vorprogrammiert. Die Zusammensetzung des elf-köpfigen Fondsrates (sechs Vertreter der Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie) und der Vorsitz durch den Minister mußten zu einer Verteilung zu Gunsten der Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie führen. Weiterhin beteiligte sich die Forstwirtschaft an den Einnahmen im Fonds nur in einem sehr geringen Maße, das ihr nicht erlaubte, die Forderungen nach finanzieller Unterstützung hochzuschrauben. Der Anteil der Forstwirtschaft war nur im Jahr 1995 über 5%. Seit diesem Zeitpunkt sank er kontinuierlich (Abbildung 26).

---

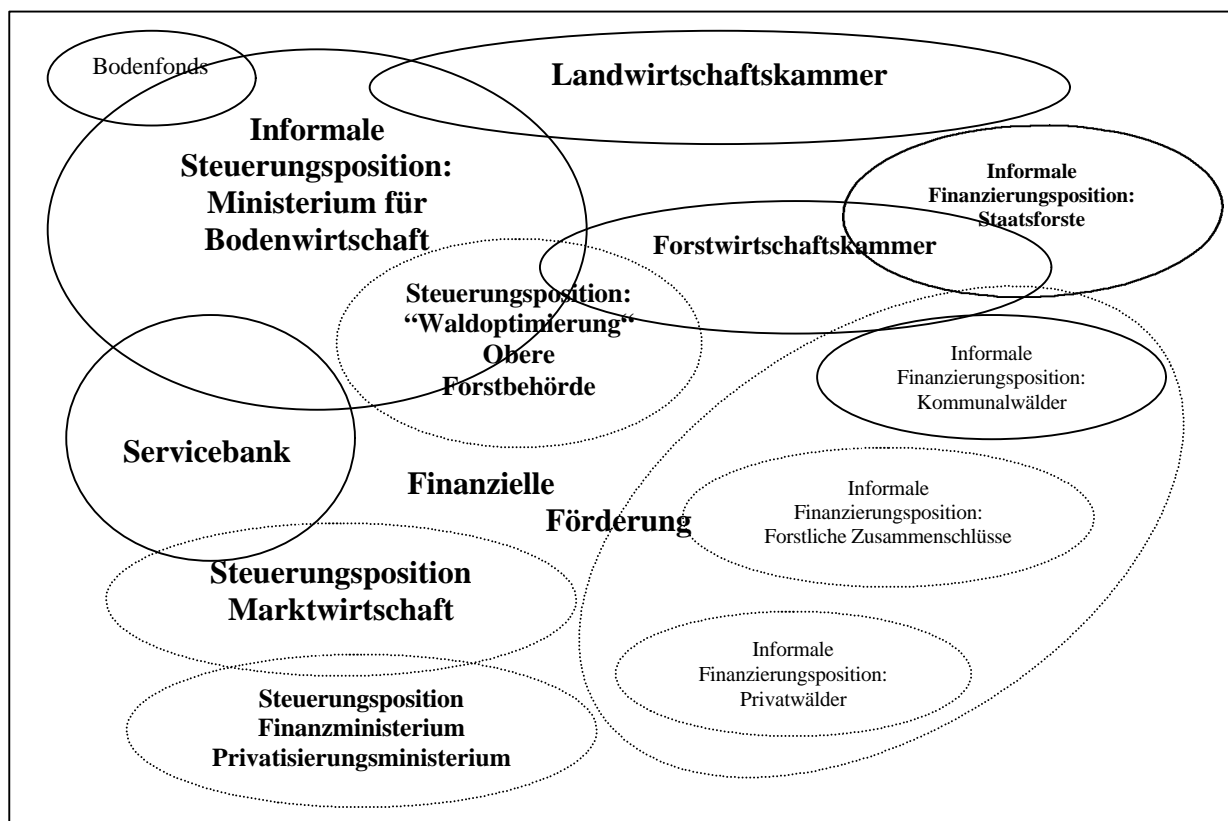
<sup>740</sup> E1 (6.4.1999), E3 (16.4.1999), E4 (13.4.1999), E5 (22.4.1999), E7 (21.4.1999), E8 (7.5.1999), E9 (7.5.1999), E10 (15.4.1999), E12 (8.5.1999)

<sup>741</sup> E6 (17.4.1999), E14 (13.4.1999)

<sup>742</sup> Siehe Steuerungsposition „Parteiprofilierung“

<sup>743</sup> E8 (7.5.1999), E9 (7.5.1999), E12 (8.5.1999)

**Abbildung 25: Policy-Arena in der Implementationsphase des Staatsfonds zur Förderung der Bodennwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie<sup>744</sup>**



Dies führte dazu, daß z.B. in einem Gesetzesvorschlag über den Staatsfonds zur Förderung des Waldes von TUTKA die Finanzierungshilfen, die im Fonds zur Förderung der Bodennwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie vorgesehen sind, eingearbeitet wurden.<sup>745</sup> Da man im Jahre 2001 mit einer umfassenden Novellierung des Waldgesetzes rechnet, in der auch die Förderung eingebunden werden soll, wird sich derzeit an der Verteilung nichts ändern. Jedoch wird seitens des Finanzministeriums die große Anzahl der Fonds kritisiert. Daher ist es möglich, daß sich die Verteilungskämpfe im Rahmen der Bodennwirtschaft noch verschärfen werden.

Die Verteilung innerhalb des landwirtschaftlichen Bereichs kann hier nicht analysiert werden. Im Kapitel G.2.2.5 mußte nach der Rekonstruktion der Finanzströme festgestellt werden, daß diese finanzielle Förderung eine ungünstige Marktstruktur, nämlich die Übermachtposition der Staatsforsten, unterstützt. In der Formulierung des Gesetzes setzten sich die forstliche Bürokratie und die Staatsforste durch. Der Vertreter des Forstsektors im Fonds zur Förderung der Bodennwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie wird von der durch die Staatsförster beherrschten Forstwirtschaftskammer bestimmt. Der forstliche Vertreter im Fondsrat war immer abwechselnd einer der Direktoren der staatlichen Forstbetriebe. Von den Vertretern der Forstwirtschaftskammer wurde angedeutet, daß der Ernennungsprozeß an den Entscheidungen der Forstwirtschaftskammer oft vorbei lief. Auf diese Weise wurde sogar gegen die gesetzliche Klausel verstoßen, daß die Mitglieder im Fondsrat keineswegs als Subventionsempfänger auftreten dürfen.

<sup>744</sup> Elipsen: Größe und Linienart - Politische Machtressourcen und Einflußpotentiale der Akteure, Position der Elipsen - politische Zusammenarbeit der Akteure.

<sup>745</sup> Vgl. TUTKA u.a., 1998, S. 25

**Abbildung 26: Anteil der für die Forstwirtschaft vergebenen öffentlichen Kredite am Gesamtfördervolumen im Fonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie (1994-1998)**



Die forstliche Bürokratie unterstützte diese Position, da sie der Ansicht war, daß die nichtstaatlichen Waldeigentümer, ausgenommen die Kommunalforste, die gebotenen Finanzierungshilfen nicht effizient nutzen oder, daß sie nicht in dem erwünschten Umfang die Finanzierungshilfe beantragen und einen reibungslosen Mittelabfluß gewährleisten können. Da die Einreichungsstelle die obere Forstbehörde war, konnten die Staatsforste die obere Behörde direkt beeinflussen. Die mögliche Insolvenz der Subventionsempfänger ist ein sehr wichtiges Hindernis, das der Fondsrat als Kriterium anlegt. Daher war eine Umverteilung zu Gunsten des privaten Sektors nicht erwünscht. Man gibt sich mit der konventionellen Lösung etablierter Adressaten im Staatssektor zufrieden. HUCKE bezweifelt sogar, daß die finanziellen Förderungsprogramme überhaupt innovative und strukturverändernde Wirkungen haben können.<sup>746</sup>

Die Einflußnahme des Verbandes der Gemeinde- und Kommunalwälder in der Forstwirtschaftskammer ist vorhanden, da die Kommunalwälder als Subventionsempfänger auftreten. Dies ist auf den Informationszugriff zurückzuführen, für den Kommunalwald besser ist als für die übrigen Waldeigentümerverbände. Sekundäre Beratungsprogramme, die die Klientel im privaten Sektor hätten informieren können, waren nicht vorhanden oder nicht gewünscht.

Es ist festzuhalten, daß die Subventionsauflagen, das ungünstige Investitionsklima<sup>747</sup> sowie die Entscheidungsprozesse im Rahmen des Fondsrates zu einem nach Maßstäben des Konzeptes "Marktwirtschaft" ungünstigen Ergebnis führten. Der Einfluß der berufsständischen Forstwirtschaftskammer in der forstlichen Förderungs politik steht im Gegensatz zur EUCKENS Empfehlung des Ausschlusses von Berufsständen aus den Entscheidungen der Wirtschaftspolitik.<sup>748</sup>

<sup>746</sup> Vgl. HUCKE, 1983, S. 93

<sup>747</sup> Vgl. Kapitel F.2

<sup>748</sup> Vgl. Kapitel C.1.5

### 3.2.3 Staatsfonds für Umwelt

Die obere Forstbehörde sah vor und nach der Wende in den Maßnahmen zur Behebung von Immissionschäden eine Priorität. Nach der Wende blieben jedoch diese Programme wegen des Mangels an Förderungsmitteln wirkungslos. Im Jahre 1994 wurde durch eine Regierungserklärung ein „Realisationsprogramm zur Behebung der durch anthropogene Einflüsse verursachten Schäden in Forstökosystemen“ (Nr. 594/1994) erlassen. Dieses Programm sah vor, im Zeitraum 1994-2000 Maßnahmen in Höhe 8,86 Mrd. SK zu verwirklichen. Die Finanzquelle für diese Maßnahmen sollte der Fonds für Umwelt sein, der Einnahmen aus den Abgaben für Emissionen erzielte. In der Forstwirtschaft wurden auch konkrete Projekte ausgearbeitet. Dieses großzügig angelegte Programm fand jedoch keine Akzeptanz im Ministerium für Umwelt. Mit aller Wahrscheinlichkeit trugen die Kompetenzstreitigkeiten (Nationalpark „Hohe Tatra“) zwischen den Ministerien<sup>749</sup> sowie die Beziehung zwischen dem Fonds für Umwelt und dem Subventionsklientel der Wirtschaft wesentlich zur Ablehnung bei.

Im Jahre 1996 wurde erneut eine Regierungserklärung abgegeben: „Evaluation des Realisationsprogramms zur Behebung der durch anthropogene Einflüsse verursachten Schäden in Forstökosystemen und seine Aktualisierung“ (Nr. 302/1996). Die Maßnahmen wurden in präventive und Folgemaßnahmen unterteilt. Die erstgenannten sollten aus dem Fonds zur Förderung des Waldes im Zeitraum 1996-2000 in Höhe von fast 5 Mrd. SK getätigt werden, die Folgemaßnahmen in Höhe von 1,76 Mrd. SK aus dem Fonds für Umwelt. Diese Erklärung beinhaltet auch die Klausel, daß 50% der Einnahmen aus den Abgaben für den Emissionen in die Bekämpfung der Waldschäden fließen sollen. Dies ist als ein erneuter und wieder fehlgeschlagener Versuch der Forstbehörde zu interpretieren, die finanziellen Mittel aus dem Fonds für Umwelt in ihre Kompetenz zu überführen.

Die Waldschadensbehebungsmaßnahmen wurden im Zeitraum 1995-1997 in Höhe von 48 Mill. SK durchgeführt. Es ist eindeutig, daß sie hauptsächlich die staatlichen Forstbetriebe die Projekte verwirklichten. Weiterhin ist auch eindeutig, daß hiervon waldbauliche Maßnahmen in den Immissionsgebieten getätigt wurden. Der jeweilige Anteil der finanziellen Förderung an diesen Maßnahmen im Rahmen der präventiven Maßnahmen aus dem Fonds zur Förderung des Waldes ist aber unbekannt. Möglich ist es auch, daß diese Maßnahmen aus den gerichtlich anerkannten Abgaben für Waldschäden an die Forstbetriebe finanziert wurden.<sup>750</sup> Die tatsächliche finanzielle Förderung aus dem Staatsfonds für Umwelt stellt nur einen kleinen Anteil an der finanziellen Förderung im Forstsektor dar.

Die Abbildung 27 zeigt, daß der Fonds für Umwelt offensichtlich in seinem Sektor Luftreinhaltung einen Spielraum hatte, die Folgemaßnahmen zur Bekämpfung der Waldschäden zu finanzieren.

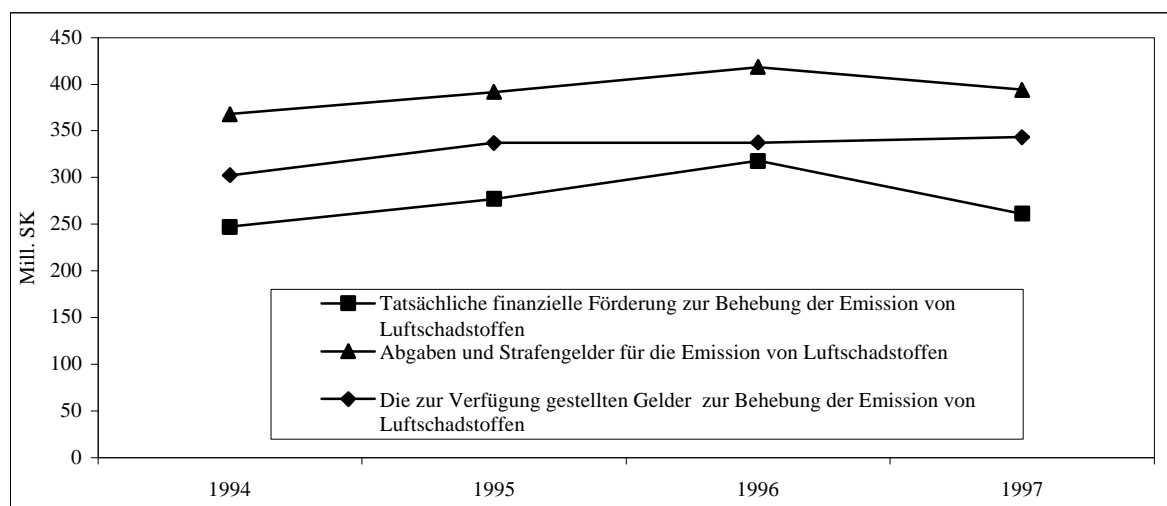
Erstens wurden trotz der Erlaß-Vorschriften nicht alle Einnahmen aus den Abgaben und Strafgebuhen im Luftreinhaltungssektor eingesetzt. Dies wurde seitens des Ministeriums für Umwelt mit Reservenbildung für unvorhergesehene operative Fälle begründet. Zweitens wurden die vorgesehenen finanziellen Mittel im Luftreinhaltungssektor nicht voll ausgeschöpft.

<sup>749</sup> Vgl. Kapitel H.2.3 und 3.1.3

<sup>750</sup> Vgl. Kapitel F.4



**Abbildung 27: Abgaben und Strafegelder im Vergleich mit der finanziellen Förderung im Bereich der Luftreinhaltung aus dem Fonds für Umwelt (1994-1997)<sup>751</sup>**



Die oben beschriebenen Beschlüsse der Regierung über die Finanzierung des Waldschadensbekämpfungprogrammes aus dem Fonds für Umwelt wurden vom Ministerium für Umwelt nicht akzeptiert. Die Forstbehörde argumentierte auch damit, daß die Emmisionabgaben und Strafegelder zum großen Teil an die Industriebetriebe, also dem Verursacher, zurückfließen. Das Ministerium für Umwelt war dagegen der Ansicht, daß die präventiven Maßnahmen in den Industriebetrieben Priorität vor waldbaulichen Maßnahmen besitzen. Eine argumentative Hilfe boten auch die Forderungen der EU in der Luftreinhaltungspolitik. Es ist zu vermuten, daß das Ministerium für Umwelt im Laufe der Zeit eine Klientel aufbaute und die Entscheidungen im Fondsrat auf ähnliche Weise verliefen, wie das im Fonds zur Verbesserung des Waldes der Fall war. Das heißt, die Abgabenzahler und die Subventionsempfänger wurden an den Entscheidungen maßgebend beteiligt. Das Phänomen „der Wahlgeschenke“ spielte in der Umverteilung der Fördermittel in der Periode 1997-1998 eine wichtige Rolle. Der Fonds unterstützte unter Anweisung des HZDS-Ministers ökologische Projekte auf Kommunal- und Gemeindeebene. Es wurden hauptsächlich Projekte in solchen Gemeinden und Kommunen unterstützt, die von der HZDS und ihren Koalitionspartnern regiert wurden.

Der Konflikt um Fondsgelder muß auch im Zusammenhang mit der Forderung nach Kompetenzübergabe an das Ministerium für Umwelt im Bereich der Naturschutzgebiete gesehen werden. Konfliktfall ist vor allem der Nationalpark Hohe Tatra, der immer noch in der Kompetenz des Ministeriums für Bodenvirtschaft ist. Die gesetzlichen Normen zur Abgabe aus der Forstkompetenz wurden nicht beachtet. Genauso wurden auch die Beschlüsse der Regierung in Form einer Regierungserklärung nicht erfüllt. Die Blockade von beiden Seiten ist daher offensichtlich.

Im "Schatten der Hierarchie" kam es in diesem Falle nicht zu einer Verhandlungslösung z. B. in Form eines Koppelgeschäftes, da bei beiden Seiten eine „dogmatische Handlungsorientierung“ und „antagonistische Interessen“ festzustellen sind.<sup>752</sup> Im Falle der Forstbehörde führte jedoch die hierarchische Ausprägung des Ministeriums für Bodenvirtschaft zu einer asymmetrischen Verhandlungsstruktur mit einer Blockierung der

<sup>751</sup> Quelle: MINISTERIUM FÜR UMWELT: Berichte über den Zustand der Umwelt 1995-1997

<sup>752</sup> BENZ, 1994, S. 87-99

Entscheidungsprozesse.<sup>753</sup> Insbesondere konnte sich die Forstbehörde nicht auf Verhandlungen ohne Zustimmung der Ministerialleitung einlassen, da die Kompetenzprobleme auch in anderen Bereichen vorhanden sind (z.B. Wasserwirtschaft). Weiterhin ist mit aller Wahrscheinlichkeit der Mißerfolg darauf zurückzuführen, daß die finanziellen Ansprüche der Forstbehörde als „unrealistische Maximalforderungen“ zu bezeichnen sind, die die Aufnahme von Verhandlungen verhindern.<sup>754</sup>

#### **4 Risiken für den Übergang zur Marktwirtschaft aufgrund politischer Entscheidungsprozesse**

Die Rekonstruktion der Policy-Arena zeigt, daß eine Überlegenheit der staatlichen Akteure in der Subventionspolitik besteht. Weiterhin sind die schwachen Verbände der nichtstaatlichen Waldeigentümer und die wenig einflußreiche Steuerungsposition „Marktwirtschaft“ zu nennen, die nicht in der Lage waren, eine marktwirtschaftskonforme Gestaltung der Subventionspolitik auf den Weg zu bringen. Dies war die wichtigste Voraussetzung für die Erhaltungsstrategie in der forstlichen Subventionspolitik in Bezug auf die Staatsforste und die Anstalten des öffentlichen Rechts. Ferner führt diese Überlegenheit staatlicher Akteure zu Wettbewerbsverzerrungen sowie zu finanzieller Förderung von Fällen, in denen aus der Sicht der ökonomischen Konzepte kein Anlaß dafür besteht.

Die Formulierung der Förderungsvorschriften liegt in der Kompetenz der oberen Forstbehörde und ist durch Zentralismus und Inkrementalismus gekennzeichnet. Die Reformpolitik der neuen Elite und die Anforderungen des Finanzministeriums wurden auf informalen politischen Wegen (Formulierung fiktiver Einnahmequellen, Nichterlassen des Statuts für den Rat des Fonds zur Förderung des Waldes) umgangen. Es gelingt der Forstbehörde und den internen Beratern von den Staatsforsten und den Anstalten des öffentlichen Rechts, entscheidenden Einfluß auf die Formulierung der Förderprogramme zu erlangen. Dies zeigt sich in vielen Förderungszielen und ihrer vagen Formulierung. Die neuen Förderungsvorschriften enthalten zusätzlich viele planwirtschaftliche Elemente. Nicht zuletzt wird das Förderungssystem so verkompliziert, daß allein diese Tatsache eine Bevorzugung der wohlinformierten staatlichen Akteure gegenüber den nichtstaatlichen Waldeigentümer bringt. Die flankierenden Beratungsprogramme für den nichtstaatlichen Sektor wurden nie vollzogen.

In der Budgetierungsphase konnte sich die Steuerungsposition „Haushalt“ durchsetzen. Die zu schwachen forstlichen Akteure und ihre fehlende politische Zusammenarbeit führten zur Senkung der Fördermittel für die Forstwirtschaft insgesamt. Bei der Verteilung der Fördermittel sind schwache Dezentralisierungstendenzen zu beobachten. Der Abbau der finanziellen Förderung entspricht an sich den ökonomischen Konzepten. Allerdings ging vor allem die Förderung der nichtstaatlichen Waldeigentümer zurück. Wettbewerbsbeeinträchtigungen und erhaltungsorientierte Ausgestaltung der finanziellen Förderung in Bezug auf staatliche Forstbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts waren die Folge.

Die Knappheit der Fördermittel führte zu einem konfliktreichen Vergabeprozess. Er endete oft mit autoritärer Entscheidung der Forstbehörde zu Gunsten der Staatsforste. Gegenüber den Waldbesitzerverbänden versuchte die Forstbehörde, die Vertreter der Regionalverbände mit Begünstigungen zu gewinnen, um in der erhaltungsorientierten Strategie für die Staatsforste

<sup>753</sup> Vgl. BENZ, 1994, S. 99-103

<sup>754</sup> BENZ, 1991, S. 54

fortfahren zu können. Die unzureichende innere Demokratie der Verbände erlaubte dies. Der Einfluß der Verbände ist somit unterschiedlich zu beurteilen. Eine für die Marktwirtschaft positive Einflußnahme ergibt sich aus dem sich bildenden Korporatismus in der slowakischen Forstwirtschaft. Diese Anfänge könnte man als Beginn für eine dauerhafte Institutionalisierung der kooperativen Beziehungen der Forstbehörde mit den nichtstaatlichen Waldeigentümer interpretieren. Dies könnte zur ordnungspolitisch erwünschten Auflockerung der Gesetzes- und Planungsvorschriften in der Forstwirtschaft und somit zur Konsolidierung der Marktwirtschaft beitragen. Weiterhin ist die Gegensteuerung zur erhaltungsorientierten Strategie der Forstbehörde in Bezug auf Staatsforste und Anstalten des öffentlichen Rechts als für die Marktwirtschaft positiv zu beurteilen.

Zu erwarten ist jedoch, daß steigender Einfluß der Waldbesitzerverbände auf die Förderungspolitik auch negative Auswirkungen auf die Marktwirtschaft hat. Dies ist etwa in den Tauschgeschäften des Verbandes der Kommunal- und Gemeindewälder mit staatlichen Akteuren zu dokumentieren. Die hohe finanzielle Förderung der waldbaulichen Maßnahmen bei den Staatsforsten wurde durch Förderung der Kommunalbetriebe im Bereich der langfristigen Entwicklung und sozialer Funktionen des Waldes erkaufte. Weiterhin ist eine große Einflußnahme auf die Förderungspolitik durch die berufsständische Forstwirtschaftskammer festzustellen.

Der Einfluß der forstlichen Akteure auf die Formulierung bei den ressortsübergreifenden Förderungsprogrammen ist sehr schwach. Nur im Fonds zur Förderung der Bodenwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie konnte die Forstbehörde durchsetzen, daß der forstliche Vertreter im Fondsrat von der Forstwirtschaftskammer entsendet wird. Darüber hinaus definiert die Forstbehörde jährlich die Förderungsziele in der Forstwirtschaft. Dies hat zur Folge, daß die staatlichen Forstbetriebe besser gestellt werden. Hinzu kommt, daß der Sparkurs des Finanzministeriums die direkten finanziellen Investitionszuschüsse im nichtstaatlichen Sektor sogar völlig verhinderte. Die Forstbehörde beachtete jedoch in Einzelfällen die Anordnungen des Finanzministeriums nicht und förderte in geringerem Maße auch nichtstaatliche Waldeigentümer. Von einer wachstumsorientierten Strategie in der Forstwirtschaft, die zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen durch horizontale und vertikale Diversifizierung der forstlichen Produktion beitragen würde, kann man jedoch nicht sprechen. Der Ressortegoismus im Zusammenhang mit den Kompetenzstreitigkeiten und hohe finanzielle Forderungen der Forstbehörde an den Staatsfonds für Umwelt bremsen den Einsatz der finanziellen Förderung bei der Behebung von anthropogenen Waldschäden. Diese Förderung wäre zwar aus Sicht der ökonomischen Konzepte zulässig, aber der politische Prozeß führt dazu, daß diese finanzielle Förderung nicht zustandekam. Der Ressortegoismus behindert die Subventionierung in ökonomisch zulässigen Feldern und die Anwendung der marktwirtschaftlich günstigen Finanzierungshilfen in der Forstwirtschaft.

Insgesamt stehen die politischen Prozesse den marktwirtschaftlichen Konzepten in den forstlichen Förderungsprogrammen entgegen.

In der Formulierungsphase gelangen marktwirtschaftliche Kriterien nicht in die Förderungsprogramme. Die politischen Prozesse führen nur zu allgemeiner Formulierung der Förderungsziele. Die ökonomischen Anforderungen an die Ziele werden durch die Strategien der Minimierung von politischen Verlusten der beteiligten Akteure überdeckt. Marktwirtschaftliche Systemkonformität und ökonomische Begründbarkeit der Förderungsprogramme weichen dem politischen Konsens und dem Inkrementalismus. Der Formulierungsprozeß in den Ländern in der Systemtransformation ist zusätzlich durch Zentralismus gekennzeichnet, der die staatlichen Akteure bevorzugt. Selbst wenn die

Förderungsziele den marktwirtschaftlichen Kriterien entsprechen, beinhalten die Förderungsprogramme keine klare Festsetzung der Prioritäten für die Vergabe der Fördermittel.

Die marktwirtschaftlichen Defizite der Förderungsprogramme verstärken sich in der Vollzugsphase, da auch dort keine starken Befürworter der Marktwirtschaft auftreten. Die Verwaltung gewinnt in der Vollzugsphase durch informale Kooperation mit den Förderempfängern Handlungsspielraum. Sie könnte diesen für die marktwirtschaftliche Ausrichtung der Förderung nutzen, weil die informalen Maßnahmen die Flexibilität der Entscheidungen erhöhen und dadurch die spezielle Problemlage besser berücksichtigen und die Anreizwirkung auf den Empfänger verstärken. Damit könnte eine Verbesserung der Zielerreichung und Dosierbarkeit sowie Vermeidung der Mitnahmeeffekte und die Gewährleistung der marktwirtschaftlichen Systemkonformität erreicht werden.

In der Vollzugspraxis wird der informale Handlungsspielraum jedoch nicht für diese Ziele genutzt, wie beispielweise die Förderung der waldbaulichen Maßnahmen zeigt. Die finanzielle Förderung sollte die Forstbetriebe dazu bewegen, die waldbaulichen Maßnahmen in einem erwünschten Umfang zu tätigen. Da aber ohnehin die Planung zu den waldbaulichen Maßnahmen verpflichtet, ist die Effektivität dieser Förderung zu bezweifeln. Wegen des Umfangs der Finanzströme, ihrer Verteilung unter den Eigentumsformen und der oben beschriebenen politischen Entscheidungsprozesse sind vor allem bei den Staatsforsten große Mitnahmeeffekte zu vermuten. Mit aller Wahrscheinlichkeit wirken diese Subventionen als Erhaltungssubventionen, insbesondere für Arbeitsplätze in den staatlichen Forstbetrieben. Eine marktwirtschaftliche Umgestaltung der finanziellen Förderung von waldbaulichen Maßnahmen kam noch nicht zustande. Die zentralverwaltungswirtschaftliche Deckung der Verluste konnte nicht abgeschafft, und statt dessen ein ökonomisches Anreizinstrument mit geringer Eingriffsintensität in die Marktwirtschaft normiert werden. Dazu wäre nicht nur die Abschaffung der Empfangsaufgabe des erwirtschafteten Verlustes erforderliche, sondern auch die Auflockerung der Planungsvorschriften.

## I Zusammenfassung

Die Bedeutung der forstlichen Förderpolitik für den Aufbau der Marktwirtschaft wird durch (i) die empirische Erhebung der Förderprogramme und der Finanzströme, (ii) die Beurteilung dieser Fördermaßnahmen nach Kriterien der Marktwirtschaft und (iii) die Erklärung der Formulierung des Programms und seines Vollzuges durch politische Faktoren analysiert. Theoretische Grundlage ist die Policy-Theorie, methodisch kommen Dokumentenanalyse und Experteninterviews zum Einsatz.

Finanzielle Förderung durch den Staat bedeutet in der Regel eine Störung der Marktwirtschaft. Nur für wenige Aufgaben lassen sich aus den Konzepten der Marktwirtschaft Einsatzfelder für die staatliche finanzielle Förderung ableiten, die die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft stärken. Solche für die forstliche Förderung wichtigen Einsatzfelder sind u.a. der Ausgleich für positive externe Effekte der Forstwirtschaft und für kollektive forstliche Güter mit positiven externen Effekten. Für meritorische Güter, beispielsweise Erhaltung des Kleinprivatwaldes, ist finanzielle Förderung nach marktwirtschaftlichen Prinzipien nur zulässig, wenn eine ökonomische Begründung gegeben ist. Zulässig sind auch Förderungen zur Reduktion einseitiger Marktmacht der Staatsforstbetriebe und die Förderung einer wachstumsorientierten Strategie für den Forstsektor. Zusätzlich kann Förderung für den Aufbau marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen eingesetzt werden, wie u.a. Reprivatisierungsmaßnahmen, Aufbau von Verbänden, Aufbau eines Preis-Informationssystems oder wirtschaftliche Beratung der Eigentümer.

Gemessen an den marktwirtschaftlichen Kriterien weisen die bestehenden Programme zur Förderung erhebliche Defizite auf. Die meisten forstlichen Fördermaßnahmen werden durch technische Kriterien in den Programmen normiert, deren Marktverträglichkeit nur in Sonderfällen zutrifft, über die in einer ökonomische Überprüfung im Einzelfall zu entscheiden wäre. Eine solche Prüfung leistet der Vollzug jedoch nicht. Zusätzlich wird der Vollzug durch Vorgaben der forstlichen Planung bestimmt, die eine marktverträgliche Anreizwirkung ausschließen. Die Analyse der Finanzströme zeigt, daß die marktwirtschaftlich besonders kritisch zu beurteilende waldbauliche Förderung im finanziellen Umfang überwiegt. Die marktverträglichen Förderziele werden dagegen nur mit geringen finanziellen Mitteln angestrebt. Insgesamt überwiegt bei formal waldbaulichen Zielen die Wirkung als Erhaltungssubvention für die staatlichen Forstbetriebe.

Die Abweichungen der Förderprogramme und des Vollzuges von den marktwirtschaftlichen Zielen kann durch politische Faktoren erklärt werden. Im Politikfeld dominieren die Forstbehörde und die staatlichen Forstbetriebe. Die Folge ist eine zentralistische und inkrementale Förderpolitik, die einzelne Elemente der Zentralplanungswirtschaft bewahrt hat und den Interessen der zentralen staatlichen Akteure entgegenkommt. Zusätzlich kommt es zu Blockaden zwischen unterschiedlichen Fachverwaltungen und Aushandlungen mit einzelnen Vertretern aus Verbänden. Einflußreiche Akteure, die sich für die Prinzipien der Marktwirtschaft einsetzen, treten nicht auf. Im Ergebnis wird die Orientierung der forstlichen Förderung an den Konzepten der Marktwirtschaft in drei Bereichen politisch stark behindert. Erstens gelangen die marktwirtschaftlichen Kriterien nicht in inhaltsreicher Form in die Ziele und Maßnahmen der Förderprogramme. Zweitens setzt die Zuteilung der finanziellen Mittel keine Priorität in marktconforme Ziele und Maßnahmen. Drittens setzen sich im Vollzug Akteursinteressen ohne Rücksicht auf die marktwirtschaftliche Verträglichkeit durch. Die forstliche finanzielle Förderung stützt daher seit Beginn der Transformation den Forstsektor in

der Slowakei und ermöglicht die Verbesserung des Waldzustandes, sie trägt aber in nur geringem Maße zum Aufbau marktwirtschaftlicher Verfahren in diesem Sektor bei.

## Literaturverzeichnis

- ALEMANN, VON, U. (Hg.): Politikwissenschaftliche Methoden, Westdeutscher Verlag, Stuttgart 1995, S. 408
- ALEMANN, VON, U., FORNDRAN, E.: Methodik der Politikwissenschaft, 4. Auflage, Kohlhammer, Stuttgart 1990, S. 193
- ALEMANN, VON, U., TÖNNESMANN, W.: Grundriß: Methoden in der Politikwissenschaft, in: ALEMANN, VON, U. (Hg.): Politikwissenschaftliche Methoden, Westdeutscher Verlag, Stuttgart 1994, S. 17-140
- AMT FÜR AMTLICHE VERÖFFENTLICHUNGEN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT: Handbuch zur landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Gesamtrechnung, Luxemburg 1989, S.132
- ANDEL, N.: Finanzwissenschaft, 4. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen 1998, S. 587
- ANONYMUS: Systém poradenstva v neštátnom sektore lesného hospodárstva Slovenskej republiky (Das Beratungssystem in nichtstaatlichem Sektor der Forstwirtschaft Slowakischer Republik), in: Les, 1996, 10, S. 27-28
- ANONYMUS: Zatiaž vrátili iba tretinu lesov, V lesnom hospodárstve podnikajú nerovnocenne subjekty, Hospodárske noviny z 15.10. 1996 (Es wurde nur ein Drittel der Wälder zurückgegeben, in der Forstwirtschaft sind tätig nicht gleichberechtigte Wirtschaftssubjekten, Hospodárske noviny vom 15.10. 1996)
- APOLTE, TH.: Politische Ökonomie der Systemtransformation, Duisburger Volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 15, Steuer und Wirtschaftsverlag, Hamburg 1992, S. 221
- BALTHASAR, A.: Arbeitsschritte, in: BUSSMAN, W., KLÖTI, U., KNOEPFEL, P. (Hg.): Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel, Frankfurt am Main, 1997, S. 175-184
- BARTELHEIMER, P.: Betriebswirtschaftliche Ansätze zur monetären Bewertung der Sozialleistungen des Waldes, in: Schriften zur Forstökonomie, Bd. 1, 2. Auflage, Frankfurt am Main 1993, S. 1-19
- BEHRENDTS, S.: Mesoökonomie als gruppenstruktureller Ansatz innerhalb der Neuen Politischen Ökonomie, in: BEHRENDTS, S. (Hg.): Ordnungskonforme Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft, Duncker & Humboldt, Berlin 1997, S. 639-686
- BEHRENDTS, S. (Hg.): Ordnungskonforme Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft, Duncker & Humboldt, Berlin 1997, S. 698
- BELÁÈEK, M.: Stratégia a koncepcia rozvoja lesov na Slovensku, (Die Strategie und Konzeption der Entwicklung von Wälder in der Slowakei), in: Les Extra, 1993a, S. 10-32
- BELÁÈEK, M.: Zásady štátnej lesníckej politiky na Slovensku, (Die Grundsätze der staatlichen Forstpolitik in der Slowakei), Les Extra 1993b, S. 2-9
- BENZ, A., SEIBEL, W.(Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption, Nomos, Baden-Baden 1992, S. 382
- BENZ, A.: Kooperative Verwaltung, Nomos, Baden-Baden 1994, S. 418
- BENZ, A.: Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln, in: BENZ, A., SEIBEL, W.(Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption, Nomos, Baden-Baden 1992, S. 31-58
- BENZ, A.: Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 2, 1991, S. 46-75
- BERGEN, V.: Grundlagen der Umweltökonomik: Natürliche Ressourcen und ihre ökonomische Eigenschaften, in: WISU, Heft 1, 1983, S. 6-11
- BERGEN, V.: Umweltökonomie im Spannungsfeld zwischen Forstwirtschaft und Naturschutz, in: Forst und Holz, 46 Jg., Nr. 17, 1991, S.463-464
- BERGEN, V.: Zur Theorie der monetären Bewertung der Sozialleistungen des Waldes, In: Schriften zur Forstökonomie, 2. Auflage, Bd. 1, Frankfurt am Main 1993, S. 40-44
- BERGEN, V.: Umwelt und Waldschutzökonomie, 2. Auflage, Institut für Forstökonomie, Göttingen 1999a, S. 51
- BERGEN, V.: Volkswirtschaftslehre, Teil II, 2. Auflage, Institut für Forstökonomie, Göttingen 1999b, S. 74

- BEYME VON, K., OFFE, K.(Hg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26, Westdeutscher Verlag 1995, S. 388
- BEYME VON, K.: Systemwechsel in Osteuropa, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1994, S. 387
- BEYME VON, K.: Theorie der Politik im Zeitalter der Transformation, in: BEYME VON, K., OFFE, K. (Hg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26, Westdeutscher Verlag 1995, S. 9-29
- BLÖCHLIGER, H., STAEHELIN-WITT, E.: Öffentliche Güter, Externalitäten und Eigentumsrechte, in: FREY, R.,L. et. al.: Mit Ökonomie zur Ökologie, Analyse und Lösungen des Umweltproblems aus ökonomischer Sicht, 2. Auflage, Helbing & Lichtenhahn, Basel, Frankfurt am Main, 1993, S. 37-66
- BLUM, A., et. al.: Wohlfartsökonomische Betrachtung zu den Wirkungen des Waldes und den Leistungen der Forstwirtschaft, Allg. Forst- und Jagd-Ztg., 167, Jg. 5, 1996, S. 89-95
- BONSS, W., HARTMANN, H. (Hg.): Entzauberte Wissenschaft, Schwartz, Göttingen 1985, S. 412
- BORCHERS, J.: Alternative wirtschaftspolitische Instrumente für die Forstwirtschaft – ein Weg aus der ökonomischen Krise?, Arbeitspapier des Institutes für Forsteinrichtung und Forstliche Betriebswirtschaft, Freiburg 1993, S. 57
- BORCHERS, J.: Privatisierung staatlicher Forstbetriebe, J. D. Sauerländer's Verlag, Frankfurt am Main 1996, S. 268
- BRÜMMERHOFF, D.: Finanzwissenschaft, 7. Auflage, Oldenbourg, München, Wien 1998; S. 558
- BUSSMAN, W., KLÖTI, U., KNOEPFEL, P. (Hg.): Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel, Frankfurt am Main, 1997, S. 335
- COASE, R. H.: The problem of social cost, in: Journal of Law and Economics, Bd. 3, 1960, S. 1-44
- CUKEROVÁ, V. u. a.: Lesnícka príručka pre neštátny sektor, (Der forstliche Leitfaden für den nichtstaatlichen Sektor), Agentúra pre rozvoj vidieka, Lesnícky výskumný ustav; Nitra, Zvolen 1997, S. 58
- ĚKOVSKÝ, P.: Problematika financovania neštátnych lesov (Problematik der Finanzierung von nichtstaatlichen Wäldern), in: Financovanie v lesníctve, Technická Univerzita, Zvolen 1996, S. 133-137
- DAHME, H.-J., GRUNOW, D., HEGNER, F.: Aspekte der Implementation sozialpolitischer Anreizprogramme, in: MAYNTZ, R. (Hg.): Implementation politischer Programme, Empirische Forschungsberichte, Hain, Königstein/Ts. 1980, S. 154-175
- DASGUPTA, P.S.; HEAL, G.M.: Economic Theorie and Exhaustible Resources, Cambridge 1979, zit. nach BERGEN, V.: Grundlagen der Umweltökonomik: Natürliche Ressourcen und ihre ökonomische Eigenschaften, WISU 1/1983, S. 6-11
- DICKERTMANN, D., DILLER, K. D.: Finanzhilfen und Steuervergünstigungen ein Subventionspolitischer Instrumetenvergleich, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 35 Jg. Köln, S. 273-300
- DICKERTMANN, D.: Öffentliche Finanzierungshilfen, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentliche Wirtschaft Bd. 47, Baden-Baden 1980, S. 639
- DURKOVIC, J., LACKO M.: Formy, podmienky a spôsoby finanènej pomoci štátu subjektom obhospodarujúcim lesy v súlade s podmienkami svetovej banky, (Formen, Bedingungen und Instrumente der finanziellen Unterstützung des Staates für Forstbetriebe im Einklang mit Bedingungen der Weltbank), Lesnícky výskumný ustav, Zvolen 1994, S. 90
- EBERGÉNYI, A.: Vyhovovanie LHP fyzickými a právnickými osobami, (Erstellung des Forsteinrichtungsplanes durch Planungsbüros des privaten und öffentlichen Rechts), in: Hospodárska úprava lesov a trvalé obhospodarovanie lesov, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 3-7
- ELIÁŠ, V.: Lesnícke mapovanie v súkromnej taxácii, (Die forstliche Kartierung in der privaten Taxation), in: Aktuálne problémy lesníckeho mapovania, Technická univerzita, Zvolen 1989, S. 145-148
- ESSMANN, H.; NIEBLEIN, E.: Marktwirtschaft orientierte Forstpolitik in Ungarn - Ziele und Realisierungsschancen, in: KROTT, M., MAROSI, Gy., GOLYA, J.(Hg.): Beziehungen der



- Staatsforstverwaltung zu privaten Waldeigentümer, Europaforum Forstverwaltung 6, Matrafüred 1996, S. 181-202
- EUCKEN, W.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Auflage, Mohr Tübingen 1990, S. 398
- FENDEKOVÁ, E., FENDEK, M.: Kvalitatívna analýza stavu konkurenčného prostredia v odvetví výroby nábytku v Slovenskej republike, (Qualitative Analyse des Zustandes der Konkurrenzverhältnissen im Wirtschaftszweig der Möbelherstellung in der Slowakischen Republik), in: Ekonomický časopis 1997, 10, S. 788-799
- FINCKESTEIN, GRAF, B.: Die Besteuerung privater Forstbetriebe und der Einfluß der Besteuerung auf betriebliche Entscheidungen, Schriften zur Forstökonomie, Bd. 14, J. D. Sauerländer's Verlag, Frankfurt am Main 1996, S. 155
- FINŇO, S., u. a.: Metodický postup pre výpočet náhrad za poškodzovanie lesných porastov zverou, (Das methodische Vorgehen bei der Berechnung der Entschädigung für Wildschäden in Waldbeständen), Odborná lesnícka aktualita, 1/1998, Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1998, S. 17
- FISCHER, M., BUTOR, P.: Postup na vydávanie majetku vlastníkom v ucelených lesných častiach, (Das Verfahren für die Rückgabe des Waldeigentums in Gesamtwaldteilen), in: Les, 1996, 10, S. 5-7
- FISCHER, M.: Široký okruh problémov alebo živá diskusia predstaviteľov nešťatných lesov so sekciou lesníckou MP SR a ministrom P. Bacom, (Der umfassende Bereich der Probleme oder lebendige Diskussion der Vertreter von nichtstaatlichen Wäldern mit der Forstsektion des Ministeriums für Bodenwirtschaft SR und dem Minister P. Baco), in: Les 8/1998, Beilage
- FREY, L. R., BLÖCHINGER, H.: Schützen oder Nutzen, Ausgleichszahlungen im Natur- und Landschaftsschutz, WWZ-Beiträge, Bd. 1, Rüegger, Chur, Zürich 1991, S. 164
- FREY, R., L. et. al.: Mit Ökonomie zur Ökologie, Analyse und Lösungen des Umweltproblems aus ökonomischer Sicht, 2. Auflage, Helbing & Lichtenhahn, Basel, Frankfurt am Main, 1993, S. 308
- FRÜH, W.: Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis, 3. Auflage, Oelschläger, München 1991, S. 264
- GARZ, D., KRAIMER, K. (Hg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen, Westdeutscher Verlag, Opladen 1991, S. 471
- GLÜCK, P.(Hg.):Forstliche Förderung in der EG, Wien 1993, S. 83
- GLÜCK, P., PLESCHBERGER, W.: Das Harmoniedenken in der Forstpolitik, in: AFZ, Heft 22, 1982, S. 650-655
- GLÜCK, P.: Die Dienstleistungen des Waldes als sozioökonomische Kategorie, in: GLÜCK, P.; NIEBLEIN, E. (Hg.): Wer zahlt für die gesellschaftliche Leistungen des Waldes?, Wien 1998, S. 5-16
- GLÜCK, P.: Vereinbarkeit der österreichischen forstlichen Förderung mit den EG-Wettbewerbestimmungen, in: GLÜCK, P.(Hg.):Forstliche Förderung in der EG, Wien 1993, S. 51-64
- GLÜCK, P.; NIEBLEIN, E. (Hg.): Wer zahlt für die gesellschaftliche Leistungen des Waldes?, Wien 1998, S. 100
- GOETZ, K. H.: Ein neuer Verwaltungstyp in Mittel- und Osteuropa? Zur Entwicklung der post-kommunistischen öffentlichen Verwaltung, in: WOLLMANN, H., WIESENTHAL, H., BÖNKER, F. (Hg.): Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Leviathan, Sonderheft 15, 1995, S. 538-553
- GÖRGENS, E.: Konjunktur und Industriepolitik in: Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Marktwirtschaft als Aufgabe, Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt, Bd.3, Gustav Fischer Verlag, Stuttgart, Jena 1994, S. 401-417
- GORICKI, C.: Marktwirtschaftliche Reformsteuerung, Die Rolle von IWF und Weltbank in Mitteleuropa nach 1990, Bd. 4, Internationale Wirtschaftspolitik, Verlag Fakultas, Amsterdam 1999, S. 290
- GRAUS, J.: Postavenie OLH pri vypracovaní LHP a zabezpečení jeho realizácie, (Die Stellung des Fachforstwirtes bei der Ausarbeitung der Forsteinrichtungspläne und bei der Gewährleistung seiner Realisierung), in: Hospodárska úprava lesov a trvalé obhospodarovanie lesov, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 179-183
- GROSSEKETTLER, H.: Öffentliche Finanzen, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 1., 6. Auflage, Vahlen, München 1995, S. 483-627

- GROSSEKETTLER, H.: Zur theoretischen Integration der Wettbewerbs- und Finanzpolitik in die Konzeption des ökonomischen Liberalismus, in: Jahrbuch für NPÖ, Bd. 10, 1991, S. 103-144
- GRUNDLACH, H.-J.: Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik, Berlin 1965, S. 8, zit. nach DICKERTMANN, D., DILLER, K. D.: Finanzhilfen und Steuervergünstigungen ein Subventionspolitischer Instrumentenvergleich, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 35 Jg. Köln, S. 273-300
- GÜNSCH, K.H.: Ökonomische Analyse der Sozialbindung des Eigentums, Göttingen 1986, S. 434
- GUTMANN, G.: Volkswirtschaftslehre, Eine ordnungstheoretische Einführung, 5. Auflage, Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln 1993, S.257
- HAJDÚCHOVÁ, I.: Dynamika a variabilita finančných ukazovateľov lesných podnikov, (Die Dynamik und die Variabilität der finanziellen Kennzahlen in den staatlichen Forstbetrieben), in: Financovanie v lesníctve, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 31-46
- HARTMANN, P.: Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft, Unter besonderer Berücksichtigung neuartiger Kooperationsformen im Bereich der regionalen und kommunalen Wirtschaftspolitik, Bd. 16, Nomos Wirtschaft, Baden-Baden 1993, S. 311
- HARZEM, K.: Subventionen aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, Deutscher Institutsverlag, Köln 1988, S. 213
- HATIAŘ, S. u. a.: Návrh aktualizácie stratégie rozvoja lesníctva a štátnej lesníckej politiky, (Der Vorschlag zur Aktualisierung von der Strategie der Entwicklung in der Forstwirtschaft und der staatlichen Forstpolitik), Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1997, S. 37
- HATIAŘ, S.: Die Strukturierung des slowakischen nichtstaatlichen Forstsektor und die staatliche Forstpolitik, in: KROTT, M., MAROSI, Gy., GOYLA, J.(Hg.): Beziehungen der Staatsforstverwaltung zu privaten Waldeigentümern und deren Verbänden, Europaforum Forstverwaltung 6, IUFRO, Matrafüred 1996, S. 121-127
- HATIAŘ, S.: Forstliche Öffentlichkeitsarbeit in der Slowakei im Übergang zur Marktwirtschaft, in: KROTT, M., TUTKA, M.(Hg.): Öffentlichkeitsarbeit der Staatsforstverwaltung, Vergleich der europäischen Staaten, Europaforum Forstverwaltung 4, IUFRO, Zvolen 1994, S. 99-103
- HECKHAUSEN, H.: Leistungsmotivation, in: THOMAE, H. (Hg.): Handbuch der Psychologie, Bd. 2, Göttingen 1965, S. 602-702
- HELMSTÄDTER, E. u.a.: Für eine leistungsfähige Forstwirtschaft, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände e. V., Bonn 1993, S. 1-71
- HELMSTÄDTER, E.: Ordnungspolitische Grundlagen der Forstwirtschaft, in: HELMSTÄDTER, E. u.a.: Für eine leistungsfähige Forstwirtschaft, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände e. V., Bonn 1993, S. 325
- HENSEL, K. P.: Einführung in die Theorie der Zentralverwaltungswirtschaft, 3. Auflage, Gustav Fischer, Stuttgart, New York 1979, S. 234
- HERICH, I.: Súčasný stav a perspektívy využívania informačnej banky o lesoch Slovenska, (Der gegenwärtige Zustand und die Perspektiven der Nutzung von der Walddatenbank in der Slowakei), in: Hospodárska úprava lesov a trvalé obhospodarovanie lesov, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 71-78
- HITZLER, R., HONNER, A., MAEDER, Ch.(Hg.): Expertenwissen, Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit, Westdeutscher Verlag, Opladen 1994, S. 318
- HOLÉCY, J.: Využitie ekonomicko -matematických metód v oceňovaní lesov, (Anwendung der ökonomisch-mathematischen Methoden in der Waldbewertung), Vedecké štúdie, Bd. 3, Technická Univerzita, Zvolen 1998, S. 57
- HUCKE, J., WOLLMANN, H.: Methodenprobleme der Implementationsforschung, in: MAYNTZ, R.: Implementation politischer Programme, Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, Königstein/Ts. 1980, S. 216-235
- HUCKE, J.: Implementation von Finanzhilfeprogrammen, in: MAYNTZ, R.(Hg.): Implementation politischer Programme, Westdeutscher Verlag, Opladen 1983, S. 75-98
- HYBEN, J.: Lesy a nová daňová sústava, (Wälder und neue Steuergesetzgebung), in: Les, Heft 3, 1995, S. 3-6

- ILLYES, B., NIEBLEIN, E.: Neue Forstpolitik in Ungarn auf marktwirtschaftlicher Grundlage, Abschlußbericht des EU-Projektes CIPA-CT93-0225, Sopron 1997, S. 252
- JANKU, J., SOLIKOVA, H.: Podpora slovenskému poľnohospodárstvu nižšia ako v EU, ale najvyššia z krajín CEFTA, (Förderung der slowakischen Landwirtschaft niedriger als in der EU, aber die größte in Ländern CEFTA), in: Trend, vom 10.2.1999
- JEHLE, TH.: Die Stellung der staatlichen Forstverwaltung aus kartellrechtlicher Sicht, Hochschulverlag, Freiburg 1989, S. 155
- KAUFHOLD, K. H., RIEMANN, F.(Hg.): Theorie und Empirie in Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte, Göttinger Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd.11, Göttingen 1984, S. 242
- KLOTEN, N.: Die Transformation von Wirtschaftsordnungen, Mohr, Tübingen 1991, S. 46
- KLÖTI, U.: Inhaltliche und methodische Anforderungen an wissenschaftliche Politikevaluationen, in: BUSSMANN, W., KLÖTI, P., KNOEPFEL, P.(Hg.): Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel, Frankfurt/Main 1997, S. 39-57
- KLUBICA, D.: Vývoj ekonomiky lesníctva v rámci makroekonomiky v rokoch 1990-1995, (Die Entwicklung der wirtschaftlichen Situation in der Forstwirtschaft im Rahmen der Volkswirtschaft im Zeitraum 1990-1995), in: Financovanie v lesníctve, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 85-98
- KLUBICA, D.: Vývoj investícií v lesníctve v období rokov 1990-1996 na Slovensku, (Entwicklung der Investitionen in der slowakischen Forstwirtschaft in der Zeitspanne 1990-1996), in: Finančné riadenie firiem a investovanie, Technická univerzita, Zvolen 1997, S. 79-83
- KLUBICA, D.: Analýza vplyvov dominantných odberateľov na trhu s drevom OLZ, (Analyse der Einflüsse der dominanten Betrieben auf der Nachfrageseite des Holzmarktes), in: Financovanie v lesníctve, Technická univerzita, Zvolen 1999, S. 81-90
- KNOEPFEL, P., BUSSMAN, W.: Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt, in: BUSSMANN, W., KLÖTI, P., KNOEPFEL, P.(Hg.): Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel, Frankfurt/Main 1997, S. 58-77
- KNOEPFEL, P., KISSLING-NÄF, I., BUSSMAN, W.: Evaluation und Politikanalyse, in: BUSSMANN, W., KLÖTI, P., KNOEPFEL, P.(Hg.): Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel, Frankfurt/Main 1997, S. 134-146
- KOLENKA, I.: Ekonomické decennálne plánovanie v lesnom užívateľskom celku, (Ökonomische dezennale Planung im Forstbetrieb), in: Vedecké práce lesníckeho výskumného ústavu, Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1996, S. 393-398
- KOLENKA, I.: Hodnotenie ekonomických efektov plánu hospodárskych opatrení, (Eine Beurteilung der ökonomischen Effekte vom Forsteinrichtungsplan), in: Hospodárska úprava lesov a trvalé obhospodarovanie lesov, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 97-101
- KOLENKA, I.: Instrumente des Staates zur Beeinflussung und Förderung der Waldeigentümer, in: Tschechische Forstpolitik in den veränderten gesellschaftsökonomischen Bedingungen, Sammelschrift der Referate aus dem internationalen Symposium, Hochschule für die Landwirtschaft, Brno 1994, S. 23-26
- KOLENKA, I.: Podnikanie s finančným kapitálom v lesníctve, (Die Unternehmenstätigkeit mit dem Finanzkapital in der Forstwirtschaft), in: Vplyv vlastníckej a užívateľskej štruktúry na stav lesa a ekonomiku jeho obhospodarovania, Slovenská akadémia pôdohospodárskych vied, Nitra 1997, S. 26-29
- KOLENKA, I.: Strategické ciele finančnej politiky lesných podnikov, (Strategische Ziele der Finanzierungspolitik der Forstbetriebe) in: Financovanie v lesníctve, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 7-12
- KONÔPKA, J., HARMANIÁK, P.: Aká je situácia v obchode s drevom?, (Wie ist die Situation im Holzhandel?), in: Les, 3, 1998, S. 3-7
- KONÔPKA, J., KERN, J., PETRÁŠ, R.: Drevná surovina v období vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie, (Holzrohstoffe im Zeitraum des Beitritts der Slowakischen Republik in die Europäische Union) in: Drevo, 1997, 1, S. 4-8

- KONÔPKA, J., u. a.: Analýza vývoja a súčasného stavu lesného hospodárstva Slovenskej republiky, (Die Analyse der Entwicklung und des gegenwärtigen Zustandes in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik), Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1999, S. 119
- KONÔPKA, J.: Likvidácia si vyžiada odbornosť i organizačný fortie<sup>3</sup>/<sub>4</sub>, (Liquidierung erfordert fachliche und organisatorische Kompetenz), in: Beseda, vom 11.9. 1996
- KONÔPKA, J.: Obmedzene dotácie množia bolesti, (Beschränkte Subventionen vermehren Schmerzen), in: Hospodárske noviny, vom 29. 11. 1996
- KONÔPKA, J.: Prognózy a koncepcie lesného hospodárstva a z nich vyplývajúce požiadavky na aplikovaný výskum, (Die Prognosen und Konzeptionen in der Forstwirtschaft und aus denen sich ergebene Aufforderungen auf die angewandte Forschung), in: Vedecké práce lesníckeho výskumného ústavu, Bd. 38, Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1988, S.17-42
- KONÔPKA, J.: Stratégia a koncepcia lesníctva SR, (Die Strategie und Konzeption der Entwicklung in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik), unveröffentlicht, 1999, S. 14
- KONÔPKA, J.: Verejnoprospešné funkcie lesov cite<sup>3</sup>/<sub>4</sub>ne obmedzujú ich výnosovosť, (Soziale Funktionen des Waldes mindern erheblich ihre Ertragsfähigkeit), in: Trend, vom 31.5.1995
- KORIMOVA, G., SCHENK J.: Znovuobnovujeme lesné spoločenstvá, (Wir erneuern die forstlichen Zusammenschlüsse wieder), Technická univerzita, Zvolen 1992, S. 144
- KOSTA, J.: Die Transformation des Wirtschaftssystems in der Tschechoslowakei, in: Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Marktwirtschaft als Aufgabe, Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt, Bd. 3, Gustav Fischer, Stuttgart, Jena 1994, S. 153-180
- KÖTZLE, A.: Die Eignung von Subventionen für die Umweltpolitik, Volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 296, Duncker Humbolt, Berlin 1980, S. 158
- KRIVÝ, V.: Hodnotové orientácie na Slovensku – skupinové portréty, (Wertorientierungen in der Slowakei – Gruppenporträte), Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 1998, S. 71
- KRIZ, J., NOHLEN, D., SCHULTZE, R.-O. (Hg.): Lexikon der Politik, Politikwissenschaftliche Methoden, Bd. 2, Beck, München 1994, S. 579
- KROTT, M., ILLYÉS, B.(Hg.): Lösungsbeiträge und Erfolgsbedingungen forstlicher Organisationen, Vergleich zwischen Ost- und Westeuropa, Europaforum Forstverwaltung 1, IUFRO, Sopron 1991, S. 228
- KROTT, M., MAROSI, Gy., GOLYA, J. (Hg.): Beziehungen der Staatsforstverwaltung zu privaten Waldeigentümern, Praxisvergleich in Europa, Europaforum Forstverwaltung 6, Matrafüred 1996, S. 227
- KROTT, M., MATEJICEK, J.(Hg.), Die Bedeutung von Planung für die Praxis der Staatsforstverwaltung, Vergleich der europäischen Staaten, Europaforum Forstverwaltung 2, Prag 1992, S. 175
- KROTT, M., RIEDEL, A.(Hg.): Finanzielle Förderung als Instrument der Staatsforstverwaltung, Vergleich europäischen Staaten, Europaforum Forstverwaltung 5, IUFRO, Dresden 1995, S. 146
- KROTT, M., SMYKALA, J.(Hg.), Beziehungen der Staatsforstverwaltung zur Naturschutzverwaltung, Praxisvergleich in Europa, Europaforum Forstverwaltung 3, Warschau 1993, S. 186
- KROTT, M., TUTKA, M.(Hg.): Öffentlichkeitsarbeit der Staatsforstverwaltung, Vergleich der europäischen Staaten, Europaforum Forstverwaltung 4, IUFRO, Zvolen 1994, S. 162
- KROTT, M.: Analyseansatz für finanzielle Förderung, in: KROTT, M., RIEDEL, A.(Hg.): Finanzielle Förderung als Instrument der Staatsforstverwaltung, Europaforum Forstverwaltung 5, IUFRO, Dresden 1995, S. 5-8
- KROTT, M.: Förderungspolitik der Staatsforstverwaltung, Schlußfolgerungen aus dem europäischen Praxisvergleich, in: KROTT, M., RIEDEL, A.(Hg.): Finanzielle Förderung als Instrument der Staatsforstverwaltung, Vergleich europäischen Staaten, Europaforum Forstverwaltung 5, IUFRO, Dresden 1995, S. 129-146
- KROTT, M.: Grundfragen der forstlichen Förderungspolitik, in: Centralblatt ges. Forstwesen 103, 1986, Heft 4, S. 210-227
- KROTT, M.: Die ökonomieorientierte Politikfeldanalyse als Entscheidungshilfe in der Forst- und Holzwirtschaft, in: Forstarchiv, Jg. 59, 1988, S. 127-131
- KROTT, M.: Lösungsbeiträge und Erfolgsbedingungen staatlicher Forstverwaltung im West-Ost-Vergleich - Schlußfolgerungen, in: KROTT, M., ILLYÉS, B.: Lösungsbeiträge und Erfolgsbedingungen forstlicher

- Organisationen, Vergleich zwischen Ost- und Westeuropa, Europaforum Forstverwaltung 1, IUFRO, Sopron 1991, S. 213-228
- KROTT, M.: Naturschutzstrategien für die Staatsforstverwaltung, in: KROTT, M., SMYKALA, J.: Beziehungen der Staatsforstverwaltung zur Naturschutzverwaltung, Praxisvergleich in Europa, Europaforum Forstverwaltung 3, Warschau 1993, S. 171-186
- KROTT, M.: Politikfeldanalyse Forstwirtschaft, Institut für Forstpolitik, Forstgeschichte und Naturschutz, Skriptum, Göttingen 1997, ohne Seitenangabe
- KROTT, M.: Privatwaldpolitik der Staatsforstverwaltung, Schlußfolgerungen aus dem europäischen Praxisvergleich, in: KROTT, M., MAROSI, Gy., GOYLA, J.(Hg.): Beziehungen der Staatsforstverwaltung zu privaten Waldeigentümern und deren Verbänden, Europaforum Forstverwaltung 6, IUFRO, Matrafüred 1996, S. 203-227
- KROTT, M., KERMAVNAR, A., MATIJASIC, D.: Reform der Staatsforstverwaltung, Erfahrungen und Zukunftskonzepte im europäischen Vergleich, Europaforum Forstverwaltung 8, Novo Mesto, 1998, S. 265
- KURKI, M.: Untersuchungen zur Förderung der Forstwirtschaft in Baden-Württemberg, Mitteilungen der Forstlichen Versuchs- und Forschungsanstalt Baden-Württemberg, Heft 155, Freiburg 1991, S. 275
- LACKO, M. u. a.: Pois•ovanie lesov proti škodám v zahraničí a možností jeho uplatnenia na Slovensku, (Waldversicherung im Ausland und die Möglichkeiten ihrer Anwendung in der Slowakei) RU 13/1997, Lesnícky výskumný ustav, Zvolen 1997, S. 66
- LE GRAND, J.: Ein Wandel in der Verwendung von Policy-Instrumenten: Quasi-Märkte und Gesundheitspolitik, in: HERITIER, A. (Hg.): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Westdeutscher Verlag, Opladen 1993, S. 225-244
- LEIPOLD, H.: Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich, 5. Auflage, Gustav Fischer Stuttgart, 1989, S.300
- LEIPOLD, H.: Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich, 2. Auflage, Gustav Fischer Stuttgart, 1980, S. 268
- LESOPROJEKT ZVOLEN: Großrauminventur, Zvolen 1997, S.176
- LESOPROJEKT ZVOLEN: Pracovné postupy hospodárskej úpravy lesov, (Arbeitsvorgehensweise der Forsteinrichtung), 1995, S. 123
- LINDEROVÁ, R., u. a.: Metodika vyčíslenia ujmy z titulu zabezpečenia verejnoprospešných funkcií lesa, (Die Methodik zur Berechnung der Ausgleichszahlungen aufgrund der Gewährleistung von Sozialfunktionen des Waldes), RU è. 7, Lesnícky výskumný ustav, Zvolen 1998, S. 69
- MARKO, V.: Zámery lesného hospodárstva pri prestavbe hospodárskeho mechanizmu, (Die Ziele der Forstwirtschaft im Umbau des Wirtschaftsmechanismus), in: Vedecké práce lesníckeho výskumného ústavu, Bd. 38, Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1988, S. 9-15
- MAYNTZ, R. (Hg.): Implementation politischer Programme, Empirische Forschungsberichte, Hain, Königstein/Ts. 1980, S. 253
- MAYNTZ, R.(Hg.): Implementation politischer Programme, Westdeutscher Verlag, Opladen 1983, S. 255
- MAYNTZ, R.: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: BEYME, VON K., OFFE, C.(Hg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, Politische Vierteljahresschrift 26, Westdeutscher Verlag, Opladen 1995, S. 148-168
- MAYNTZ, R.: Über den begrenzten Nutzen methodologischer Regeln in der Sozialforschung, in: BONSS, W., HARTMANN, H. (Hg.): Entzauberte Wissenschaft, Schwartz, Göttingen 1985, S. 70
- MAYRING, PH.: Einführung in die qualitative Sozialforschung, 2. Auflage, Beltz, Weinheim 1993, S. 144
- MERKEL, W.: Theorien der Transformation, in: BEYME VON, K., OFFE, K. (Hg.): Politische Theorien der Transformation, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26, Westdeutscher Verlag 1995, S. 30-58
- MEUSER, M., NAGEL, U.: Experteninterview, in: KRIZ, J., NOHLEN, D., SCHULTZE, R.-O. (Hg.): Lexikon der Politik, Politikwissenschaftliche Methoden Bd. 2, Beck, München 1994, S. 123-124

- MEUSER, M., NAGEL, U.: Experteninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht, Ein Beitrag qualitativen Methodendiskussion, in: GARZ, D., KRAIMER, K. (Hg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1991, S. 441-471
- MEUSER, M., NAGEL, U.: Expertenwissen und Experteninterview, in: HITZLER, R., HONNER, A., MAEDER, Ch.(Hg.): *Expertenwissen, Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1994, S. 180-192
- MICHALÍK, I.: Ekonomické podmienky rozvoja lesného hospodárstva sa z roka na rok zhoršujú, (Ökonomische Bedingungen der Entwicklung in der Forstwirtschaft werden von Jahr zu Jahr schlechter), in: *Trend*, vom 14.12.1994,
- MICHALÍK, I.: Financovanie lesníctva a fiškálna politika štátu, (Finanzierung der Forstwirtschaft und die staatliche Fiskalpolitik), in: *Financovanie v lesníctve*, Technická Univerzita, Zvolen 1996, S. 121-131
- MICHALÍK, I.: Vážne problémy financovania lesného hospodárstva, (Ernste Probleme bei der Finanzierung der Forstwirtschaft), in: *Hospodárske noviny*, vom 8.1.1997 und 14.1.1997
- MINISTERSTVO LESNÉHO A VODNÉHO HOSPODÁRSTVA, (Hg.): *Riadenie pestovania lesov, (Waldbaumanagement)*, Bratislava 1987, S. 289
- MINISTERSTVO PÔDOHOSPODÁRSTVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY (Hg.): *Správy o lesnom hospodárstve v Slovenskej republike, (Berichte über die Forstwirtschaft in der Slowakischen Republik)*, Bratislava 1993-1999)
- MINISTERSTVO ZEMEDĽSTVI ĚESKÉ REPUBLIKY (Hg.): *Správa o lesním hospodárstvi Ěeské republiky 1998, (Bericht über die Forstwirtschaft der Tschechischen Republik 1998)*
- MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY (Hg.): *Správy o stav životného prostredia Slovenskej republiky 1995-1997, (Berichte über den Zustand der Umwelt der Slowakischen Republik 1995-1997)*
- MOOG, M., BRABÄNDER, H. D.: *Vertragsnaturschutz in der Forstwirtschaft, Schriften zur Forstökonomie, Bd. 3, J. D. Sauerländer's Verlag, Frankfurt am Main 1996, S. 192*
- MUSGRAVE, R.A.; MUSGRAVE, P.B.; KULLMER, L. : *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 6. Auflage, Bd. 1, Mohr, Tübingen 1994, S. 287*
- NEUBERGER, E., DUFFY, W. J.: *Comparativ economic systems: A decision-making approach*, Allyn & Bacon, Boston 1976, S.378
- NIEDER-EICHHOLZ, M.: *Die Subventionsordnung*, Duncker Humboldt, Berlin 1995, S. 306
- NIŽNANSKÝ, V., MIKLOŠ, I., Ž ARSKA, E.: *Nový systém financovania verejnej správy na Slovensku, (Neues System der Finanzierung der öffentlichen Verwaltung in der Slowakei)*, www.mesa10.sk, Bratislava 1998, S. 61
- NIŽNANSKÝ, V.: *Verejná sprava, (Öffentliche Verwaltung)*, in: BÚTORA, M., IVANTYŠYN, M.(ed.): *Slovensko 1997, Súhrnná sprava o stave spoločnosti, (Slowakei 1997, Gesamtbericht über den Zustand der Gesellschaft)*, www.mesa10.sk, S. 54
- OLSON, M.: *Die Logik des kollektiven Handelns*, Mohr, Tübingen 1968, S. 181
- PETERS, H.-R.: *Die Problematik indikativer Wirtschaftsplanung*, WISU 4/1980, S. 183-189
- PETERS, H.-R.: *Sektorale Strukturpolitik*, Oldenbourg, München, Wien 1988, S. 181
- PETRAŠOVÁ, V., LEBOCKÁ, M.: *Podporná politika lesníctva, (Förderungspolitik in der Forstwirtschaft)*, in: *Financovanie v lesníctve*, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 197-211
- PETRAŠOVÁ, V., LINDEROVÁ, R., GECOVĚ, M.: *Vývoj organizácie a riadenia lesníctva na Slovensku, (Die Entwicklung der Organisation und des Managements in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik)*, *Lesnícke informácie*, Heft 1, Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1996, S. 109
- PETRAŠOVÁ, V., ĪURKOVIĚ, J.: *Formy podnikateľských subjektov jednotlivých vlastníckych a užívateľských kategóriách (Die Unternehmensformen in einzelnen Besitz- und Nutzungskategorien)* in: *Vplyv*

- vlastníckej a užívateľskej štruktúry na stav lesa a ekonomiku jeho obhospodarovania, Slovenská akadémia pôdohospodárskych vied, Nitra 1997, S. 12-20
- PETRÁŠOVÁ, V., LEBOCKÁ, M., TUTKA, J.: Nová koncepcia dotačnej politiky v lesnom hospodárstve Slovenskej republiky, (Neue Konzeption der Förderungspolitik in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik), Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1996, S. 65
- PETRÁŠOVÁ, V., LEBOCKÁ, M.: Ekonomické aspekty zalesňovania nelesných pod, (Ökonomische Aspekte der Aufforstung von landwirtschaftlichen Flächen) In: Les - Drevo - Životné prostredie, Technická univerzita, Zvolen 1997, S. 77-88
- PIGOU, A.C.: The Economics of Welfare, 4. Auflage, London 1950, S.192
- POMMERHNE, W.,W.: Präferenzen für öffentliche Güter, Mohr, Tübingen 1987, S. 290
- PRIWITZ, VON, V.: Politikanalyse, Leske+Budrich, Opladen 1994, S. 328
- REH, W.: Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik?, in: ALEMANN, VON, U. (Hg.): Politikwissenschaftliche Methoden, Westdeutscher Verlag, Stuttgart 1995, S. 201-247
- SAGL, W.: Entschädigungen für Grundbeanspruchung, Bd. 15, Eigenverlag des Instituts für forstliche Betriebswirtschaft und Forstwirtschaftspolitik, Wien 1992, S.110
- ŠÁLKA, J.: Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf die Beratung für die kleinen Waldbesitzer in der slowakischen Forstwirtschaft, Ein Referat über die Öffentlichkeitsarbeit im Forstsektor in bezug auf den nichtstaatlichen Sektor, Joint FAO/ECE Team dog public relations specialist in Forestry and the forest Industry Sector, Ossiach 12.-16.11.1996 S.6
- ŠÁLKA, J.: Úlohy štátnej lesníckej politiky pri podpore združovania malých vlastníkov lesa ( Die Aufgaben der staatlichen Forstpolitik bei der Bildung der Zusammenschlüsse von kleinen privaten Waldbesitzer) in: Les -drevo - životné prostredie, Technická univerzita, Zvolen 1997, S. 161 -166
- SAMUELSON, P.A., NORDHAUS, W.D.: Ekonomia I (Ökonomie I), 13. Auflage, Bradlo, Bratislava 1992, S. 420
- SCHARPF, F.W.: Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: MAYNTZ, R.(Hg.): Implementation politischer Programme, Westdeutscher Verlag, Opladen 1983, S. 99-116
- SCHARPF, F.W.: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: WINDHOFF-HERITIER, A.(Hg.): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Westdeutscher Verlag, Opladen 1993, S. 57-83
- SCHLOTTER, H.-G.: Das Wirtschaftssystem als Subsystem, in: KAUFHOLD, K. H., RIEMANN, F.(Hg.): Theorie und Empirie in Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte, Göttinger Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte 11, Göttingen 1984, S. 21-44
- SCHMID, J.: Expertenbefragung und Informationsgespräch in der Parteiforschung: Wie föderalistisch ist die CDU?, in: ALEMANN, VON, U. (Hg.): Politikwissenschaftliche Methoden, Westdeutscher Verlag, Stuttgart 1995, S. 293-326
- SCHÜLLER, A.: Vom staatlichen Preisdirigismus zu Wettbewerbspreisen, in: Grundtexte der sozialen Marktwirtschaft, Marktwirtschaft als Aufgabe, Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt, Bd. 3, Gustav Fischer , Stuttgart, Jena, New York 1994, S. 465-480
- SCHWARZ, G.: Marktwirtschaftliche Reform und Demokratie, in: ORDO Bd. 43, Gustav Fischer, Stuttgart, Jena, New York 1992, S. 65-89
- SEKOT, W., SCHWARZBAUER, P.: Methodische Ansätze zur Bewertung der infrastrukturellen Leistungen der Forstwirtschaft, Bd. 25, Eigenverlag des Instituts für forstliche Betriebswirtschaft und Forstwirtschaftspolitik, Wien 1995, S. 325
- SERAPHIN, H. J.(Hg.): Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 18, Berlin 1960, ohne Seitenangabe
- SMRTNÍK, J., ABDUSALAMOVÁ, V.: Cena dreva a vynos z predaja dreva, (Holzpreis und der Erlös aus dem Holzverkauf), in: Financovanie v lesníctve, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 67-84

- SMRTNÍK, J., BALÁŽOVÁ, E.: Vplyv štruktúry trhu s drevom v SR na dopyt a cenu dreva, (Der Einfluß der Holzmarktstruktur in der Slowakischen Republik auf die Nachfrage und den Holzpreis), in: Financovanie v lesníctve, Technická univerzita, Zvolen 1998, S. 19-27
- SOBEK, O.: Vybrané problémy rozvoja bankového sektora v transformujúcich sa ekonomikách, (Ausgewählte Probleme des Bankensektors in den Transformationsländer), www.nbs.sk, Bratislava 1999, S. 10
- STREIT, M. E.: Theorie der Wirtschaftspolitik, 4. Auflage, Werner-Verlag, Düsseldorf 1991, S. 397
- TAPAY, P.: Organizačné zmeny a ich väzba na ekonomické prínosy a riziká, (Organisationsveränderungen und ihren Einfluß auf ökonomische Verbesserungen und Risiken), in: Les, Heft 6, 1999. S.10-11
- TERSCH, F.: Die Besteuerung österreichischer Forstbetriebe im internationalen Vergleich, in: Allgemeine Forstzeitung, Jg. 91, 1980, S. 3-9
- THIEME, H.J.: Wirtschaftssysteme, in: Vahlenskompodium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 1, 3. Auflage, Vahlen, München 1988, S. 2-47
- THOMAE, H. (Hg.): Handbuch der Psychologie, Bd. 2, Göttingen 1965, S. 602-702
- THOROE, C.: Förderung des Kleinprivatwaldes, in: AFZ, Heft 17, 1995, S. 914-917
- TROJANUS, K.: Konzeptionen, Formen und Wirkungen der Subventionen zur Förderung der Transformation in Ostdeutschland, ifo studien zur strukturforschung, Bd. 20, München 1995, S. 390
- TSCHESCHOSLOWAKISCHE WIRTSCHAFTSKAMMER (Hg.): Szenario der ökonomischen Reform, Praha 1990, S. 17
- TUCHTEFELDT, E.: Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, in: SERAPHIN, H. J.(Hg.): Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 18, Berlin 1960, S.203-238
- TUTKA J., u.a.: Návrh zákona o podpore lesného hospodárstva z verejných zdrojov, (Entwurf des Gesetzes über die Förderung in der Forstwirtschaft aus öffentlichen Mitteln), RU 9, Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1998, S. 94
- TUTKA, J. u. a.: Súhrnný lesnícky účet SR, (Die forstwirtschaftliche Gesamtrechnung in der Slowakischen Republik), in: Les – Drevo – Životné prostredie, Technická univerzita, Zvolen, 1997, S. 63-70
- TUTKA, J. u.a.: Obhospodarovanie lesov v marginálnych oblastiach, (Die Bewirtschaftung der Wälder in marginalen Ertragsgebieten), Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1998, S.42
- TUTKA, J., SVITOK, R., HATJAR, S.: Princípy, kritéria a mechanizmus, ktoré sa uplatňujú pri podpore lesníctva z verejných zdrojov v krajinách EU, (Prinzipien, Kriterien und Mechanismus bei der finanziellen Förderung aus öffentlichen Mittel in den Länder der EU), Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1995, S. 51
- TUTKA, J., SVITOK, R., MIHINA, V., HRBAL, P.: Mechanizmus podpory hospodárenia v lesoch SR, (Mechanismus der Förderung der Waldbewirtschaftung in der Slowakei), Lesnícky výskumný ústav, Zvolen 1997, S. 44
- TUTKA, J.: Hodnotenie prírodných a ekonomických faktorov lesnej výroby mestských a obecných lesov Slovenska, (Eine Bewertung der naturbedingten und ökonomischen Faktoren in Kommunal- und Gemeindewälder), in: Financovanie v lesníctve, Zvolen 1996, S.187-196
- TUTKA, J.: Zu Fragen der Ökonomik, Verwaltung und Forstpolitik in den Gemeindewäldern der Slowakei, in: KROTT, M., MAROSI, Gy., GOYLA, J.(Hg.): Beziehungen der Staatsforstverwaltung zu privaten Waldeigentümern und deren Verbänden, Europaforum Forstverwaltung 6, Matrafüred 1996, S. 129-137
- TUTKA, J.: Predbežné porovnanie ekonomiky obhospodarovania štátnych a neštátnych lesov, (Der vorläufige Vergleich von Betriebskennziffern in staatlichen und nichtstaatlichen Wälder), in: Vplyv vlastníckej a užívateľskej štruktúry na stav lesa a ekonomiku jeho obhospodarovania, Slovenská akadémia pôdohospodárskych vied, Nitra 1997, S. 30-33
- URBANEK P.: Wirtschaftssystem und Wirtschaftsförderung, Dr. Hanns-Jochen Matzenbach Wissenschaftsverlag, Krefeld 1987, S.183



- VECEL, R.: Systém poskytovania dotácii v lesnom hospodárstve Slovenskej republiky - Analýza súčasného stavu, (Förderungssystem in der Forstwirtschaft der Slowakischen Republik - Analyse des gegenwärtigen Zustandes), Academia Istropolitana, Bratislava 1997, S. 42
- VOLZ, K.-R.: Die Förderung der Forstwirtschaft, Konzepte und Perspektiven, in: Forstwissenschaftliches Zentralblatt, Jg. 108, 1989, S. 83-95
- WAGENER, H.-J.: Zur politischen Ökonomie der Transformation, in: Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft: Marktwirtschaft als Aufgabe, Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt, Bd. 3, Gustav Fischer, Stuttgart, Jena 1994, S. 643-656
- WALTER, W.: Strategien der Politikberatung, Die Interpretation der Sachverständigen-Rolle im Lichte von Experteninterviews, in: HITZLER, R., HONNER, A., MAEDER, Ch.(Hg.): Expertenwissen, Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit, Westdeutscher Verlag, Opladen 1994, S. 268-284
- WICKE, L.: Umweltökonomie, 4. Auflage, Vahlen, München 1993, S. 712
- WIDNER, TH., BINDER, H.-M.: Forschungsmethoden, in: BUSSMAN, W., KLÖTI, U., KNOEPFEL, P. (Hg.): Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, 1997, S. 215-255
- WILTSCHKE, H.: Österreichische Bundesforste ein Staatsbetrieb und seine Möglichkeiten zur Leitung nach kaufmännischen Gesichtspunkten, in: KROTT, M., ILLYES, B.(Hg.): Lösungsbeiträge und Erfolgsbedingungen forstlicher Organisationen, Vergleich zwischen Ost- und Westeuropa, Europaforum Forstverwaltung 1, IUFRO, Sopron 1991, S.127-135
- WINDHOFF-HERITIER, A.(Hg.): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Westdeutscher Verlag, Opladen 1993, S. 485
- WINDHOFF-HERITIER, A.: Policy Analyse, Campus, Frankfurt, New York 1987, S. 184
- WOLF, I., PIOVARÈI, L.: Štátny podporný fond pôdohospodárstva a potravinárstva, jeho súčasnosť a perspektívy, (Staatsfonds zur Förderung der Bodenvirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie in der Gegenwart und seine Perspektiven), in: Financovanie v lesníctve, Technická univerzita, Zvolen 1996, S. 169-176
- WOLLMANN, H., WIESENTHAL, H., BÖNKER, F. (Hg.): Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Leviathan, Sonderheft 15, 1995, S. 633

### Gesetze:

- Ústava Slovenskej republiky, (Verfassung der Slowakischen Republik)
- Zákon è. 18/1996 Z.z. o cenách (Gesetz 18/1996 über Preise),
- Zákon è. 181/1995 Z.z. o pozemkových spoločnostiach, (Gesetz 181/1995 über die Bodenzusammenschlüsse)
- Zákon è. 188/1994 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže, (Gesetz 188/1994 über den Wettbewerbsschutz)
- Zákon è. 23/1962 Zb. o poľovníctve, (Jagdgesetz 23/1962)
- Zákon è. 287/1994 Z.z. o ochrane prírody a krajiny, (Gesetz 287/1994 über den Natur- und Landschaftsschutz)
- Zákon è. 303/1995 Z.z. o rozpočtových pravidlách (Gesetz 303/1995 über die Haushaltsregeln)
- Zákon è. 36/1967 Zb. o znalcoch a tlmočníkoch (Gesetz 36/1967 über die Gutachter und Dolmetscher)
- Zákon è. 40/1964 Zb., Občiansky zákonník v znení Zákona è. 47/1992 Zb., (Bürgerliches Gesetzbuch 40/1964 in der Fassung vom Gesetz 47/1992)
- Zákon è. 83/1990 Zb. o združovaní občanov (Gesetz 83/1990 über die Zusammenschlüsse der Bürger)
- Zákon è. 99/1993 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon è. 23/1962 Zb. o poľovníctve v znení neskorších predpisov, (Gesetz 99/1993, mit dem das Gesetz 23/1962 über das Jagdwesen in der Fassung von späteren Novellen ergänzt wird)
- Zákon è. 173/1998 Z.z. o daniach z príjmov, (Gesetz 173/1998 über die Einkommensteuer)
- Zákon è. 10/1993 Z.z. o Fonde zamestnanosti Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, (Gesetz 10/1993 über den Staatsfonds zur Förderung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Fassung von späteren Novellen)

- Zákon è. 15/1994 Z.z. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva (Gesetz 15/1994 über die Bewirtschaftung der Wälder und die forstliche Staatsverwaltung)
- Zákon è. 40/1994 Z.z. o štátnom podpornom fonde pôdohospodárstva a potravinárstva v znení neskorších noviel, (Gesetz 40/1994 über den Staatsfonds zur Förderung der Bodenvirtschaft und Nahrungsmittelindustrie in der Fassung von späteren Novellen)
- Zákon è. 69/1998 Z.z. o štátnom fonde životného prostredia Slovenskej republiky (Gesetz 69/1998 über den Staatsfonds für Umwelt der Slowakischen Republik)
- Zákon è. 87/1994 Z. z. o cestnej dani v znení neskorších predpisov, (Gesetz 87/1994 über die Straßensteuer in der Fassung späterer Novellen)
- Zákon è. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších predpisov (Gesetz 92/1991 über die Bedingungen der Übergabe des Staatseigentums auf andere Personen in der Fassung späterer Novellen)
- Zákon è. 100/1977 Zb. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva v znení neskorších predpisov, (Gesetz 100/1977 über die Waldbewirtschaftung und die Forstbehörde in der Fassung von späterer Novellen)
- Zákon è. 105/1990 Zb. o súkromnom podnikaní občanov v znení zákona c. 219/1991, (Gesetz 105/1990 über die Unternehmertätigkeit der Bürger in der Fassung des Gesetzes 219/1991)
- Zákon è. 111/1990 Zb. o štátnom podniku v znení neskorších predpisov (Gesetz 111/1990 über Staatsbetriebe in der Fassung von späteren Novellen)
- Zákon è. 128/1991 Zb. o štátnom fonde životného prostredia Slovenskej republiky, (Gesetz 128/1991 über den Staatsfonds für Umwelt der Slowakischen Republik)
- Zákon è. 128/1991 Zb. o štátnom fonde životného prostredia Slovenskej republiky, (Gesetz 128/1991 über den Staatsfonds für Umwelt der Slowakischen Republik),
- Zákon è. 131/1991 Zb. o štátnom fonde zveľáčňovania lesa SR v znení neskorších noviel (Gesetz 131/1991 über den Staatsfonds zur Förderung des Waldes der Slowakischen Republik in der Fassung von späteren Novellen)
- Zákon è. 131/1991 Zb. o štátnom fonde zveľáčňovania lesa SR v znení neskorších noviel (Gesetz 131/1991 über den Staatsfonds zur Förderung des Waldes der Slowakischen Republik in der Fassung späterer Novellen)
- Zákon è. 138/1973 Zb. o vodách v znení neskorších predpisov (Gesetz 138/1973 über das Wasser in der Fassung späterer Novellen)
- Zákon è. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov (Gesetz 229/1991 über Wiederherstellung der Nutzungs- und Eigentumsrechte zum Boden und zum anderen landwirtschaftlichen Eigentum in Fassung späteren Novellen)
- Zákon è. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej èinnosti, Exekučný poriadok v znení neskorších predpisov (Gesetz 233/1995 über die Exekutoren, die Exekutoritätigkeit und die Exekutorordnung in der Fassung der späteren Novellen)
- Zákon è. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov, (Gesetz 286/1992 über die Einkommensteuer in der Fassung späterer Novellen)
- Zákon è. 289/1995 Z.z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších noviel, (Gesetz 289/1995 über die Mehrwertsteuer in der Fassung späterer Novellen)
- Zákon è. 306/1992 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov (306/1992 über die Regelung des Katasters, das Katasteramt, den Katasterfonds und Bodenzusammenschlüsse in der Fassung späterer Novellen)
- Zákon è. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu v znení neskorších noviel, (Gesetz 307/1992 über den Schutz der landwirtschaftliche Böden in der Fassung von späteren Novellen)
- Zákon è. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu, (Gesetz 307/1992 über den Schutz der landwirtschaftlichen Böden),
- Zákon è. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľnosti v znení neskorších predpisov („Immobiliensteuergesetz“ 317/1992 in Fassung von späteren Novellierungen)

- Zákon è. 328/1991 Zb. o konkurze a vyrovnání v znení neskorších predpisov (Gesetz 328/1991 über den Konkurs und den Ausgleich in der Fassung von späteren Novellen)
- Zákon è. 328/1991 Zb. o konkurze a vyrovnání v znení neskorších predpisov) Gesetz 328/1991 über den Konkurs und den Ausgleich in der Fassung späterer Novellen
- Živnostenský zákon è. 455/1991 Zb. v znení neskorších predpisov, (Gewerbegesetz 455/1991 in der Fassung von späteren Novellen)
- Zákon è. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov, (Handelsgesetzbuch 513/1991 der Fassung von späteren Novellen),
- Zákon è. 610/1992 Zb. o rezervách pre zistenie základu dane z príjmov, (Gesetz 610/1992 über die Reserven zur Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage)

Erlasse und Regierungsverordnungen:

- Nariadenie vlády è. 1/1994 o sadzbách odvodov za vydatie lesných pozemkov z lesného pôdneho fondu, (Regierungsverordnung 1/1994 über die Abgaben für Umwandlung der Nutzung von forstwirtschaftlich genutzten Böden)
- Nariadenie vlády è. 76/1993 Z.z., ktorým sa upravujú podmienky a spôsob poskytovania prostriedkov zo štátneho fondu ochrany a zveľadenia poľnohospodárskeho pôdneho fondu, (Regierungsverordnung 76/1993, mit der die Bedingungen und das Verfahren der Gewährung von Finanzmittel aus dem Staatsfonds zur Förderung des Schutzes und der Verbesserung von landwirtschaftlichen Böden geregelt wird)
- Nariadenie vlády SR è. 76/1993 Z.z., ktorým sa upravujú podmienky a spôsob poskytovania prostriedkov štátneho fondu ochrany a zveľadenia poľnohospodárskeho pôdneho fondu, (Regierungsverordnung der Slowakischen Republik 76/1993, in der die Bedingungen und die Vorgehensweise bei der Vergabe der Fördermitteln aus dem Staatsfonds zur Förderung des Schutzes und der Verbesserung landwirtschaftlicher Böden geregelt werden)
- Vyhláška 37/1967 k vykonávaniu zákona, (Erlaß 37/1967 zur Ausübung des Gesetzes),
- Vyhláška MP SR è. 5/1995 Z.z. o hospodárskej úprave lesov (Erlaß des Ministeriums für Bodenwirtschaft der Slowakischen Republik über die Forsteinrichtung)
- Vyhláška MF SR è. 465/1991 Zb. o cenách stavieb, pozemkov, trvalých porastov, náhradách za zriadenie práv osobného užívania pozemkov a náhradách za dočasné užívanie pozemkov (Erlaß des Finanzministeriums Slowakischer Republik 465/1991 über die Preise von Gebäuden, Grundstücken und Dauerbeständen, über die Abgeltungen für die Herstellung des Rechtes zur Nutzung der Grundstücke und über die Abgeltung für befristete Nutzung der Grundstücke)
- Vyhláška MF SR è. 465/1991 Zb. o cenách stavieb, pozemkov, trvalých porastov, náhradách za zriadenie práv osobného užívania pozemkov a náhradách za dočasné užívanie pozemkov (Erlaß des Finanzministeriums Slowakischer Republik 465/1991 über die Preise von Gebäuden, Grundstücken und Dauerbeständen, über die Abgeltungen für die Herstellung des Rechtes zur Nutzung von Grundstücken und über die Abgeltung für befristete Nutzung von Grundstücken)
- Vyhláška MF SR è. 87/1996 Z.z., ktorou sa vykonáva zákon è. 18/1996 Zb. o cenách, (Erlaß des Finanzministeriums der Slowakischen Republik 87/1996, mit dem das Gesetz 18/1996 über Preise angewendet wird)
- Vyhláška MLVH SR è. 57/1991 Zb. o podmienkach poskytovania a používania prostriedkov Štátneho fondu zveľadenia lesa Slovenskej republiky v znení Vyhlášky è. 126/1994 Z. z. Ministerstva pôdohospodárstva, (Erlaß des Ministeriums für Forst-, Wasserwirtschaft und Holzindustrie 57/1991 über die Bedingungen der Vergabe und der Verwendung von Finanzmittel aus dem Fonds für Förderung des Waldes der Slowakischen Republik in der Fassung vom Erlaß 126/1994 des Ministeriums für Bodenwirtschaft)
- Vyhláška MLVH SSR è. 7/1978 Zb. o uznávaní lesných porastov a stromov na pestovanie a zber semien a odrezkov, (Erlaß des Ministeriums für die Forst- und Wasserwirtschaft der Slowakischen sozialistischen

Republik 7/1978 über die Zulassung geeigneter Waldbestände und Bäume zur Gewinnung von Saatgut und Pflanzenteilen)

Vyhláška MP SR è. 5/1995 Z.z. o hospodárskej úprave lesov (Erlaß 5/1995 des Ministeriums für Bodenkultur der Slowakischen Republik über die Forsteinrichtung)

Vyhláška MVLH SR è. 57/1991 Zb. o podmienkach poskytovania a používania prostriedkov štátneho fondu zveľáčovania lesa Slovenskej republiky v znení Vyhlášky è. 126/1994 Z.z., (Erlaß des Ministeriums für Forst- und Wasserwirtschaft 57/1991 über die Bedingungen der Vergabe und der Verwendung von Finanzmitteln aus dem Fonds zur Förderung des Waldes der Slowakischen Republik in der Fassung vom Erlaß 126/1994)

### Regierungserklärungen:

Uznesenie vlády SR è. 8/1993 Zb. k návrhu stratégie a koncepcie rozvoja lesného hospodárstva (Regierungserklärung 8/1993 zum Entwurf der Strategie und der Konzeption der Entfaltung in der Forstwirtschaft)

Uznesenie vlády SR è. 550/1994 program zalesňovania poľnohospodársky nevyužitých lesných pod na roky 1994-1996, s výhľadom do roku 2000, (Erklärung der Regierung der Slowakischen Republik 550/1994 über das Programm zur Aufforstung der landwirtschaftlich nicht genutzten Flächen im Zeitraum 1994-1996 mit Aussicht bis zum Jahr 2000)

Zásady štátnej lesníckej politiky na Slovensku v prílohe 1 k uzneseniu vlády SR è. 9/1993 Zb., (Grundsatz 1 der Grundsätzen der staatlichen Forstpolitik der Slowakischen Republik in der Anlage 1 zur Regierungserklärung 9/1993)

„Realisationsprogramm zur Behebung der durch anthropogene Einflüsse verursachten Schäden in Forstökosystemen“ (Nr. 594/1994)

„Evaluation des Realisationsprogramms zur Behebung der durch anthropogene Einflüsse verursachten Schäden in Forstökosystemen und seine Aktualisierung“ (Nr. 302/1996)

### Richtlinien:

Opatrenia MP SR 4762/1995-225/720, ktorým sa upravuje postup pri zmenách a úpravách predpisov lesných hospodárskych plánov a pri povoľovaní výnimiek z § 8 ods. 3 zákona è. 100/1977 Zb. v znení neskorších predpisov, (Richtlinien des Ministeriums für Bodenkultur der SR, mit denen sich das Verfahren bei der Änderung von Vorschriften im Forsteinrichtungsplan und bei der Bewilligung von Ausnahmen nach § 8 Abs. 3 des Gesetzes 100/1977 in Fassung von späteren Novellen)

Jednotne usmernenie k posudzovaniu žiadosti o dotáciu zo SFZL SR z 7.11.1996 - aktualizácia k è.457/94-750, (Einheitliche Regelung zur Begutachtung der Anträge auf finanzielle Förderung aus dem Fonds zur Förderung des Waldes vom 7.11.1996 - Aktualisierung des Schreibens Nr. 457/94-750)

Metodický pokyn è. 1 k Smerniciam MP SR è. 3/1997 o poskytovaní a použití prostriedkov Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Methodische Anweisung zu den Richtlinien des Ministeriums für Bodenkultur der Slowakischen Republik 3/1997 über die Vergabe und die Benutzung der Finanzmittel aus dem Staatsförderungsfonds in der Bodenkultur und der Nahrungsmittelindustrie)

Opatrenie MP SR è. 3420/1994-198/720 na zabezpečenie včasného spracovania kalamitného dreva a dodržiavanie zásad hygieny lesa, (Richtlinien des Ministeriums für Bodenkultur der SR 3420/1994 - 198/720 zur Sicherung rechtzeitiger Bearbeitung des Kalamitätsholzes und Einhaltung der Waldhygiene – Grundsätze)

Podmienky MP SR è. 2029/96-320 na poskytovanie dotácii občianskym združeniam, nadáciami a záujmovým združeniam právnických osôb zo štátneho rozpočtu prostredníctvom kapitoly Ministerstva pôdohospodárstva, (Bedingungen des Ministeriums für Bodenkultur 2029/96-320 über die Gewährung von finanzieller Förderung für Bürgerverbände, Stiftungen und Interessenverbände der juristischen Personen aus dem Budgetkapitel des Ministeriums für Bodenkultur)

- Príloha Smernice MP SR è. 1481/1995-321 o spôsobe predkladania žiadostí, ich posudzovaní, poskytovaní a použití prostriedkov Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Anlage zu den Richtlinien des Ministeriums für Bodewirtschaft der Slowakischen Republik 1481/1995-321 über Verfahren bei der Einreichung der Gesuche, Beurteilung der Gesuche, Vergabe und Benutzung der Finanzmittel aus dem Staatsförderungsfonds in der Bodewirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie)
- Príloha Smernice MP SR è. 6545/1994-320 o poskytovaní a použití prostriedkov Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Anlage zu den Richtlinien des Ministeriums für Bodewirtschaft der Slowakischen Republik 6545/1994-320 über Vergabe und Benutzung der Finanzmittel aus dem Staatsförderungsfonds in der Bodewirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie)
- Príloha Smernice Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva è. 3/1997 o poskytovaní prostriedkov Smernica Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Anlage zu den Richtlinien des Staatsförderungsfonds in der Bodewirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie 3/1997 über die Vergabe der Finanzmittel aus dem Staatsförderungsfonds in der Bodewirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie)
- Príloha Smernice Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva è. 6/1998 o poskytovaní prostriedkov Smernica Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Anlage zu den Richtlinien des Staatsförderungsfonds in der Bodewirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie 6/1998 über Vergabe der Finanzmittel aus dem Staatsförderungsfonds in der Bodewirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie)
- Smernice è. 7/1998 štátneho fondu ochrany a zve¼adenia po¼nospodárskeho pôdneho fondu, ktorými sa vyhlasuje úèel a spôsob poskytovania prostriedkov štátneho fondu ochrany a zve¼adenia po¼nospodárskeho pôdneho fondu (Richtlinien des Staatsfonds zur Förderung des Schutzes und der Verbesserung landwirtschaftlicher Böden, in denen Zweck und Vorgehensweise bei der Vergabe von Fördermitteln aus dem Staatsfonds zur Förderung des Schutzes und der Verbesserung von landwirtschaftlichen Böden bekanntgegeben werden)
- Smernice MLVH SSR è. 9/1985 na uznávanie lesných porastov a výberových stromov na zber a na prenos semena a sadenie (Richtlinien des Ministeriums für die Forst- und Wasserwirtschaft der Slowakischen sozialistischen Republik 9/1985 über Zulassung der Waldbestände und Bäume zur Gewinnung und zum Vertrieb von Saat- und Pflanzgut)
- Smernice MP SR è. 860/1993-320 na poskytovanie príspevkov obèianskym združeniam, (Richtlinien des Ministeriums für Bodewirtschaft SR 860/1993-320 über die Gewährung der finanziellen Beiträge für die Verbände)
- Smernice MP SR è. 860/1993-320 na poskytovanie príspevkov obèianskym združeniam, (Richtlinien des Ministeriums für Bodewirtschaft der SR 860/1993-320 über die Gewährung der finanziellen Beiträge für die Verbände),
- Smernice MP SR è. 1075/1995-320, ktorými sa vyhlasuje úèel a spôsob poskytovania prostriedkov štátneho fondu ochrany a zve¼adenia po¼nospodárskeho pôdneho fondu, (Richtlinien des Ministeriums für Bodewirtschaft der SR 1075/1995-320, mit denen der Zweck und das Verfahren der Gewährung von Finanzmitteln aus dem Staatsfonds zur Förderung des Schutzes und der Verbesserung von landwirtschaftlichen Böden bekanntgegeben wird)
- Smernice MP SR è. 1481/1995-321 o spôsobe predkladania žiadostí, ich posudzovaní, poskytovaní a použití prostriedkov Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Richtlinien des Ministeriums für Bodewirtschaft der Slowakischen Republik 1481/1995-321 über das Verfahren bei der Einreichung der Gesuche, die Beurteilung der Gesuche, die Vergabe und die Benutzung der Finanzmittel aus dem Staatsfonds zur Förderung der Bodewirtschaft und Nahrungsmittelindustrie)
- Smernice MP SR è. 3/1997 o poskytovaní a použití prostriedkov Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Richtlinien des Ministeriums für Bodewirtschaft der Slowakischen Republik 3/1997 über die Vergabe und die Benutzung der Finanzmittel aus dem Staatsförderungsfonds in der Bodewirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie)
- Smernice MP SR è. 424/1993-710 na realizáciu systemu ucasti statneho rozpoctu Slovenskej republiky na financovaní obstaravania hmotneho investicneho majetku a jeho technickeho zhodnotenia v lesnom hospodarstve Slovenskej republiky v roku 1993, ktore boli v nasledujucich rokoch ciastocne novelizovane, (Richtlinien des Ministeriums für Bodewirtschaft der Slowakischen Republik 424/1993-710 zur Realisierung des Systems der Teilnahme des Staatshaushalts der Slowakischen Republik auf der Anschaffung der Investitionsgüter und ihrer technischen Verbesserung in der Forstwirtschaft, die teilweise in den nächsten Jahren novelliert)

- Smernice MP SR è. 5/1994-320 o poskytovaní a použití prostriedkov Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Richtlinien des Ministeriums für Bodennwirtschaft der Slowakischen Republik 6545/1994-320 über die Vergabe und die Benutzung der Finanzmittel aus dem Staatsförderungs fonds in der Bodennwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie)
- Smernice MP SR è. 6/1998 o poskytovaní a použití prostriedkov Štátneho podporného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Richtlinien des Ministeriums für Bodennwirtschaft der Slowakischen Republik 6/1998 über die Vergabe und die Benutzung der Finanzmittel aus dem Staatsförderungs fonds in der Bodennwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie)
- Smernice MP SR è. 6545/1994-320 o poskytovaní a použití prostriedkov Štátneho podpor ného fondu pôdohospodárstva a potravinárstva, (Richtlinien des Ministeriums für Bodennwirtschaft der Slowakischen Republik 6545/1994-320 über die Vergabe und die Benutzung der Finanzmittel aus dem Staatsförderungs fonds in der Bodennwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie)
- Smernice MP SR o poskytovaní neinvestièných dotácii zo štátneho rozpoètu na ekológiu a reprodukciu lesa, (Richtlinien des Ministeriums für Bodennwirtschaft SR zur Vergabe der Subventionen aus dem Staatsbudget zur Förderung der Ökologie und der Reproduktion des Waldes)
- Usmernenie è. 311/1992 o vykazovaní prac dotovaných zo SFZL SR, (Richtlinie 311/1992 über die Ausweisung der finanziellen Förderung aus dem Fonds zur Förderung des Waldes)
- Výnos MP SR è. 307/1997-100 o poskytovaní dotácii zo štátneho rozpoètu v pôsobnosti Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej Republiky, (Richtlinien des Ministeriums für Bodennwirtschaft der SR 894/1995-100 und 307/1997-100 über die Vergabe der Fördermittel direkt aus dem Budget des Ministeriums für Bodennwirtschaft der Slowakischen Republik)
- Výnos MP SR è. 894/1995-100 o poskytovaní dotácii zo štátneho rozpoètu v pôsobnosti Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky v znení výnosu è. 307/1997-100 o poskytovaní dotácii zo štátneho rozpoètu v pôsobnosti Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky, (Richtlinien des Ministeriums für Bodennwirtschaft der Slowakischen Republik 894/1995-100 über Gewährung von Fördermitteln aus dem Kapitel des Ministeriums für Bodennwirtschaft der Slowakischen Republik in der Fassung der Richtlinien 307/1997-100 über Gewährung von Fördermitteln aus dem Kapitel des Ministeriums für Bodennwirtschaft der Slowakischen Republik)
- Vynos MP SR o poskytovaní neinvestièných dotácii zo štátneho rozpoètu na ekológiu a reprodukciu lesa v roku 1994, (Richtlinie des Ministeriums für Bodennwirtschaft der SR über die Vergabe von Finanzmittel aus dem Staatshaushalt für die Ökologie und Reproduktion des Waldes im Jahre 1994)

Anlage 1

Liste der Experteninterviews in der Slowakischen Republik

Waldbesitzerverbände:

E4 (13.4.1999)

E5 (22.4.1999)

E7 (21.4.1999)

Staatsforst:

E3 (16.4.1999)

E10 (15.4.1999)

E13 (28.4.1999)

Finanzministerium:

E6 (17.4.1999)

E11 (13.4.1999)

Forstbehörde:

E1 (6.4.1999)

E2 (12.4.1999)

E8 (7.5.1999)

E9 (7.5.1999)

E12 (8.5.1999)

E14 (13.4.1999)

E15 (9.4.1999)