

Waldflurbereinigung – Bedeutung und Einflussfaktoren auf den Verfahrensablauf

Aus dem Lehrstuhl für Wald- und Umweltpolitik, Technische Universität München¹⁾

(Mit 2 Abbildungen und 1 Tabelle)

ANIKA GAGGERMEIER, MARC KOCH* und MICHAEL SUDA

(Angenommen September 2011)

SCHLAGWÖRTER – KEY WORDS

Kleinprivatwald; Waldflurbereinigung; Strukturverbesserung.

Small scale forestry; Forest land consolidation; Structural improvement.

1. KLEINSTPRIVATWALD IN BAYERN UND SEINE STRUKTURNACHTEILE

Kleinstparzellierter, auf zahlreiche Parzellen verteilter Waldbesitz ist in Bayern keine Seltenheit. Über 71% der bayerischen Privatwaldeigentümer nennen weniger als 2 ha Wald ihr Eigen²⁾. Besonders die Region Unterfranken sticht dabei durch ihre kleinflächige Waldstruktur hervor. Neben der Größe des Waldeigentums beeinflussen auch die Anzahl der einzelnen Flurstücke, die eine Eigentumseinheit bilden, sowie ihre räumliche Verteilung die Bewirtschaftungsmöglichkeiten. Oft wird die Bewirtschaftung der Einheiten noch zusätzlich durch ungünstige Flächenformen erschwert. So finden sich lang gestreckte und nur wenige Meter breite Waldflächen, die eine vom Nachbarn unabhängige Bewirtschaftung so gut wie unmöglich machen. Fehlende Grenzmarkierungen, ungeklärte Eigentumsverhältnisse, hohe Transaktionskosten durch zerstreuten Holzanfall, schlechte oder fehlende Erschließung und dadurch erschwerte und aufwändige Holzabfuhr bei reduzierten Holzpreisen für geringen Holzanfall, schrecken selbst motivierte Waldbesitzer von einer Bewirtschaftung ihres Waldes ab (SCHWAIGER, 1982: 6 f.; KLARE, 2006: 11 f.). Diese Situation im Kleinstprivatwald ist seit langer Zeit bekannt und hat sich bis heute kaum verbessert. Immer wieder werden in Veröffentlichungen zwei Hauptgründe für die geringere Produktivität dieser Besitzgrößenklasse gesehen: a) die Kleinflächigkeit (Zersplitterung) „So sei z.B. daran erinnert, dass ein erheblicher Nachteil

beim bäuerlichen Waldbesitz hinsichtlich der Erreichung einer vollen Produktionsleistung die Zersplitterung und ungünstige Flächenform der Waldparzellen ist. Es muss der Einsicht der bäuerlichen Waldbesitzer vorbehalten bleiben – wie das in der Schweiz bereits weitgehend durchgeführt werden konnte, – durch eine Art von Zusammenlegung hier Besserung zu schaffen – sofern eine Zusammenlegung nicht möglich ist – Formen einer gemeinschaftlichen Bewirtschaftung zu finden, die einerseits die mit Recht verhasste Zwangsjacke vermeiden und auf der anderen Seite doch die Vorteile eines Großflächenbetriebes gewährleisten.“ (SCHLÖGL, A., 1948: 247), und b) die Individualität der Eigentümer: „...dass beim Kleinprivatwald alle Verallgemeinerungen eine Vergewaltigung der Wahrheit darstellen, da jeder Besitz etwas Besonderes für sich darstellt und zu den sonst üblichen Verschiedenheiten des Standortes usw. noch die individuelle Eigenart des Betriebes und des Besitzers, der in der Regel kein Forstwirt ist, hinzukommen.“ (THIELMANN, E., 1947: 42).

Das Geflecht aus strukturellen Nachteilen, gepaart mit unzähligen, teils widerstrebenden Interessen der Eigentümer bzw. Eigentümergemeinschaften, gilt es analytisch zu entwirren. Nur so können dann in der Praxis Hindernisse, die eine Bewirtschaftung erschweren, oder gar unmöglich machen, abgebaut und beseitigt werden.

Grundsätzlich kommen mehrere Möglichkeiten in Betracht, um die o.g. Nachteile zu umgehen, wie z.B. der Verkauf, die Verpachtung, die Übergabe der Verantwortung an einen Dienstleister, die gemeinschaftliche Bewirtschaftung mit oder ohne Aufgabe des individuellen Eigentums in einer Waldgemeinschaft oder Waldgenossenschaft, der Flächentausch oder die Waldflurbereinigung.

Während die Flurbereinigung, als Instrument zur Bodenreueordnung vorwiegend landwirtschaftlichen Grundbesitzes, als Standard angesehen werden kann, ist die gezielte Neuordnung von Waldflächen mit Hilfe dieses Instrumentes, zumindest bislang auf vergleichsweise wenige Fälle beschränkt geblieben. Sie wurde jedoch in Bayern immer als Alternative zu anderen Optionen verstanden und kommuniziert.

Immer dort, wo die emotionale Bindung der älteren Waldbesitzer an ihre einzelne „Scholle“ mit den oft über Jahrzehnte gepflegten Waldbeständen durch Vererbung an eine jüngere Generation von einer rationaleren und wirtschaftlicheren Einstellung abgelöst wird und wenn

¹⁾ Dipl. Ing. (FH) ANIKA GAGGERMEIER ist wissenschaftliche Mitarbeiterin. E-Mail: anika.gaggermeier@tum.de.

Forstoberrat MARC KOCH ist wissenschaftlicher Mitarbeiter. E-Mail: mkoch@forst.wzw.tum.de.

Prof. Dr. MICHAEL SUDA ist Leiter des Lehrstuhls für Wald- und Umweltpolitik. E-Mail: suda@forst.tu-muenchen.de.

²⁾ Auswertung der Bayerischen Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft auf Grundlage der Datenbank des Automatisierten Liegenschaftsbuchs (Flurstücke mit Wald) Stand: Mai 2010.

* Korrespondierender Autor: MARC KOCH. Technische Universität München, Lehrstuhl für Wald- und Umweltpolitik, Telefon: +49-8161 71-4626. E-Mail: mkoch@forst.wzw.tum.de.

Konflikte zwischen Waldbesitzern, z.B. ausgelöst durch Grenzstreitigkeiten, die selbstständige Bewirtschaftung ihrer Waldflurstücke behindert, werden die Stimmen innerhalb des Kreises der Waldbesitzer, die eine Verbesserung der Waldstruktur fordern, lauter. Kommen dann noch externe Impulse hinzu, z.B. engagierte Akteure, die lokal gut vernetzt sind, die eine Waldflurbereinigung zur Lösung der Strukturprobleme bei den Waldbesitzern ins Spiel bringen und das Verfahren auch aktiv unterstützen, sind wichtige Voraussetzungen für die Anwendung des Instrumentes erfüllt. Den Flurbereinigungsbehörden, die heute die Bezeichnung „Ämter für ländliche Entwicklung“ tragen und die in den letzten Jahren durch Reformprozesse immer wieder mit Stellenabbau und Einsparungen zu kämpfen hatten, fehlen jedoch zunehmend die Kapazitäten, Waldflurbereinigungen aktiv von außen anzustoßen. Das Verhalten der Behörde ist somit durchgehend reaktiv und beschränkt sich aufgrund der verminderten Kapazitäten derzeit auf wenige Fälle.

In diesem Beitrag werden in Bayern durchgeführte Waldflurbereinigungen analysiert und ihre Bedeutung als strukturpolitisches Instrument auf empirischer Basis aufgezeigt. Hierzu werden Ergebnisse einer Literaturrecherche in forstlichen Fachzeitschriften herangezogen. Zum besseren Verständnis werden die Zielsetzungen und der schematische Ablauf von Flurbereinigungsverfahren beschrieben, sowie die Teilnehmergeinschaft (TG) als eine Sonderform einer Interessenorganisation und bedeutender korporativer Akteur des Verfahrens vorgestellt. Anhand einer Fallstudienuntersuchung wird zusätzlich der Frage nachgegangen, welche Faktoren die Waldflurbereinigung beeinflussen. Als Einflussfaktoren werden Faktoren und Rahmenbedingungen verstanden, die sich positiv oder negativ auf den Ablauf des Verfahrens aus Sicht der beteiligten Akteure ausgewirkt haben. Auf der Basis der Fallstudien können Hinweise und Empfehlungen für zukünftige Waldflurbereinigungen abgeleitet werden.³⁾

2. FLURBEREINIGUNGSVERFAHREN ALS INSTRUMENT DER LANDENTWICKLUNG

Flurbereinigungsverfahren sind behördlich geleitete Verwaltungsverfahren, die das Ziel verfolgen, ländlichen Grundbesitz umfassend neu zu ordnen. Gesetzliche Grundlage dieser Neuordnung ist in Deutschland das Flurbereinigungsgesetz (FlurbG), das seit seinem Inkrafttreten 1954 laufend den sich ändernden gesellschaftlichen Ansprüchen angepasst wurde, zuletzt 2008 (BGBL, 2008). Dabei werden die Begriffe „Flurbereinigung“, „Flurneuordnung“ oder „Bodenordnung“ im deutschen Sprachraum synonym für Verfahren nach diesem Gesetz verwendet. Gegenwärtig wird die Flurberei-

nung als Instrument der ländlichen Strukturpolitik verstanden und verfolgt gleichrangig folgende drei Aufgabenschwerpunkte (AID, 2010: 4 f.):

- Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft,
- Förderung der Landeskultur,
- Förderung der Landentwicklung.

Die Abwicklung der Flurbereinigungsverfahren erfolgt durch spezialisierte Fachbehörden. In Bayern sind das derzeit 7 Ämter für ländliche Entwicklung (ÄLE). Flurbereinigungsverfahren zählen nicht zu den klassischen Verwaltungsverfahren, sondern werden eher als behördlich geleitete Verfahren verstanden, bei denen die Partizipation der Grundstückseigentümer eine tragende Rolle spielt (AID, 2010: 5).

Flurbereinigungsverfahren werden nur angeordnet, wenn bei den Grundstückseigentümern in einem Gebiet ein mehrheitlicher Konsens über ein solches Verfahren besteht. Die Grundstückseigentümer müssen bereit sein, aktiv an dem Verfahren mitzuwirken und auch die Träger öffentlicher Belange müssen dem Vorhaben zustimmen (BAYStLF, 2002: 97). Es bedarf also eines Impulses von Außen, eine Flurbereinigung zu initiieren. Verfahren werden erst eingeleitet, wenn zuvor informelle Prozesse zur Strukturbildung und eine Mehrheitsentscheidung stattgefunden haben. Diese informellen Beteiligungsstrukturen bilden die Vorstufe der Teilnehmergeinschaft (TG) als Interessenorganisation der Grundstückseigentümer (s. u.).

Ein Flurneuordnungsverfahren dauert in der Regel mehrere Jahre und verursacht Kosten, die größtenteils durch finanzielle Zuschüsse der EU, des Bundes und der Länder, aber auch von den Teilnehmern selbst oder den Gemeinden getragen werden müssen. Der Ablauf eines Flurbereinigungsverfahrens mit seinen einzelnen Verfahrensphasen und den dazugehörigen Verfahrensschritten ist in *Abbildung 1* schematisch dargestellt. Dabei können einzelne Verfahrensschritte abweichen oder in unterschiedlicher Reihenfolge ablaufen.

Flurbereinigungsverfahren lassen sich idealtypisch in vier Phasen gliedern:

- Die **Vorbereitungsphase**, in der alle Schritte bis zur offiziellen Anordnung des Verfahrens abgewickelt werden,
- die **Phase des Verfahrensbeginns**, in der eine Teilnehmergeinschaft (TG), die aus allen Grundstückseigentümern besteht und das Verfahren eigenverantwortlich durchführt, gegründet wird. Des Weiteren findet eine Bewertung der Grundstücke statt.
- Eine **Phase der Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes**, in der gemeinschaftliche und öffentliche Anlagen (z.B. Wege) geplant und ausgebaut werden und die Neuordnung der Flurstücke mit Hilfe eines Flurbereinigungsplans vorgenommen wird,
- und eine **Phase des Verfahrensabschlusses**, in der die Ergebnisse des Flurbereinigungsplans in die öffentlichen Bücher wie z.B. in das Grund- und Liegenschaftsbuch übernommen werden und das Verfahren offiziell abgeschlossen wird (AID, 2010: 27 ff., BAYStLF, 2002: 20).

³⁾ Das Projekt „Möglichkeiten zur zukunftsfähigen Waldbewirtschaftung in klein- und kleinstparzellierten Waldgebieten“ hat das Ziel, Strategien und Initiativen zu untersuchen bzw. zu erarbeiten, die eine nachhaltige und effektive Nutzung kleinstrukturierter Waldgebiete ermöglichen. Ein Schwerpunkt liegt auf der Waldflurbereinigung. Das Projekt wird gefördert vom Kuratorium für Forstliche Forschung der Bayerischen Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft.

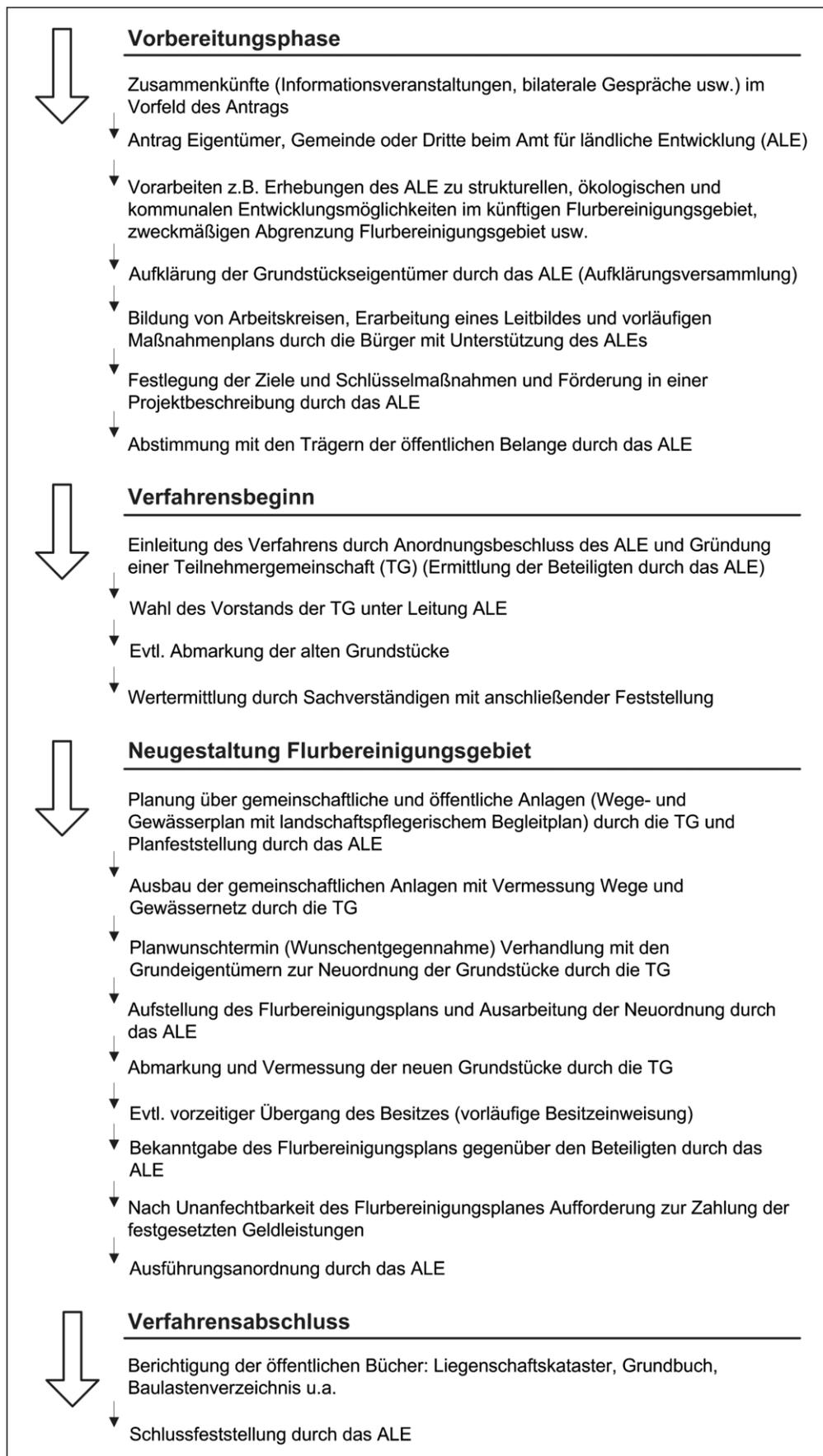


Abb. 1

Schematische Darstellung des Ablaufes eines Verfahrens nach dem FlurbG (eigene Darstellung).
Schematic illustration of a typical process according to the land consolidation act (own illustration).

3. NEUORDNUNG DURCH WALDFLURBEREINIGUNG

Waldflurbereinigungsverfahren stellen eine Sonderform der Flurbereinigung dar. Ziel ist die Behebung typischer Strukturängel im Kleinstprivatwald, wie fehlende Erschließung, Besitzersplitterung, unklare Grenzen und ungünstige Grundstücksformen (AID, 2010: 19 ff). Waldflurbereinigungen weisen die selben Verfahrensphasen auf, wie Flurbereinigungen in der Landwirtschaft, bedürfen jedoch einer besonderen Vorgehensweise bei der Wertermittlung der Flurstücke, da neben dem Bodenwert auch der Wert des Holzbestandes ermittelt werden muss.

4. DIE TEILNEHMERGEMEINSCHAFT (TG) ALS ZENTRALER AKTEUR

Zentraler Akteur eines Flurbereinigungsverfahrens ist die sogenannte Teilnehmergeinschaft (TG). Sie führt das Verfahren eigenverantwortlich durch, nimmt gemeinschaftliche Angelegenheiten der Teilnehmer wahr, stellt gemeinschaftliche Anlagen (Wege, Biotope usw.) her und hat diese in ihrem Eigentum bis zur Übergabe an die neuen Eigentümer. Durch den Anordnungsbeschluss des ALE wird aus den informellen Beteiligungsstrukturen der Grundstückseigentümer, z. B. in Form von Arbeitskreisen, eine TG als Körperschaft des öffentlichen Rechts gegründet. In ihr sind alle Eigentümer und Erbbauberechtigte der Grundstücke innerhalb des Flurbereinigungsgebietes organisiert (§§ 16–26 FlurbG). Es besteht also Mitgliedszwang. Gleichzeitig bietet die Mitgliedschaft für alle Grundstückseigentümer die Chance der umfassenden Beteiligung und Mitbestimmung bei der Gestaltung des Flurbereinigungsverfahrens. Im Rahmen einer Teilnehmerversammlung wählt die TG einen aus mehreren Mitgliedern bestehenden Vorstand. Dieser agiert unter der Mitwirkung eines Fachmanns des ALE, der als Geschäftsführer fungiert. Aus der Mitte der Vorstandsmitglieder wird dann ein Vorsitzender (auch oft „örtlicher Beauftragter“ genannt) und dessen Stellvertreter gewählt. (AID, 2010: 30 f.; BAYStLF, 2002: 14; BAYStLF, 2006: 98; KARPFFER, 2006: 13).

Die TG zählt zu den korporativen Akteuren. Darunter werden Zusammenschlüsse von Individuen verstanden, die über eine gemeinsame Willensbildung und Handlungsfähigkeit verfügen (VON PRITTWITZ, 1994: 14; BLUM und SCHUBERT, 2009: 53). Korporative Akteure lassen sich nach SCHIMANK (2007) in Interessenorganisationen und Arbeitsorganisationen unterteilen. Unter Interessenorganisationen werden Zusammenschlüsse verstanden, in denen alle Individuen ihre Verfügungsrechte über einen Teil ihrer Macht und ihres Geldes an den korporativen Akteur abgeben. Interessenorganisationen folgen dem „Bottom-Up-Prinzip“, das bedeutet, dass die Zielsetzungen der Organisation an die gemeinsamen Interessen der Mitglieder gebunden bleiben. In Arbeitsorganisationen muss nicht die Verfolgung von gemeinsamen Interessen im Vordergrund stehen. Es geht vielmehr darum, bestimmte Leistungen für andere zu produzieren, z. B. für die Kunden eines Unternehmens oder die Klienten einer Verwaltungsbehörde. Arbeitsorganisatio-

nen funktionieren nach dem „Top-Down-Prinzip“. Ein Träger, das kann z. B. der Inhaber eines Unternehmens sein, lenkt die Organisation von innen oder außen und sucht sich die ihm geeignet erscheinenden individuellen Akteure aus. Sie werden auch ohne eine Übereinstimmung mit den Zielsetzungen der Organisation zum Mitglied und tragen zur Produktion der Leistungen bei (SCHIMANK, 2007: 310 ff).

Die TG stellt eine Sonderform der Interessenorganisation dar, die erheblich von der Beteiligung der Grundstückseigentümer und ihren gemeinsamen Interessen, nämlich Arrondierung und gegebenenfalls Erschließung des Waldeigentums lebt. Die Eigentümer im Flurbereinigungsgebiet sind im rechtlichen Sinne Zwangsglieder, was der idealtypischen Interessenorganisation widerspricht. Andererseits wird die TG in hohem Maße staatlich gelenkt, in Form der Flurbereinigungsbehörde (ALE), die gemäß dem Flurbereinigungsgesetz handelt, was eher dem Charakter einer Arbeitsorganisation entspricht. Somit lassen sich in einem Flurbereinigungsverfahren zwei Organisationstypen beschreiben, eine Interessen- und eine Arbeitsorganisation, die miteinander interagieren und in der TG eine Einheit bilden, obwohl sie nach unterschiedlichen Paradigmen arbeiten. Darüber hinaus interagiert die TG mit weiteren individuellen (Sachverständige, Bürgermeister, Förster) und korporativen Akteuren (Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Gemeinde).

In der TG werden bindende Entscheidungen für ihre Teilnehmer getroffen. Durch die getroffenen Vereinbarungen entsteht eine Erwartungssicherheit für die miteinander interagierenden Akteure. Die Teilnehmer der TG können sich daher eine weitgehende Unaufmerksamkeit gegenüber den anderen teilnehmenden Akteuren leisten. Da die Verträge bindend sind, können die Teilnehmer sich auf sie verlassen, ihnen vertrauen. Sie müssen nicht ständig alles um sich herum wachsam überprüfen, was zu einer Entlastung der Akteure führt (SCHIMANK, 2007: 289 ff.).

Als zentrale These für die Untersuchung der Waldflurbereinigungsverfahren wird formuliert, dass aufgrund der besonderen Struktur ein weitgehend konfliktfreier Ablauf des Verfahrens gewährleistet ist. Der offiziellen Gründung der Interessenorganisation geht ein intensiver Beteiligungsprozess der Grundstückseigentümer voran. Hier findet eine informelle Strukturbildung der Grundstückseigentümer als Vorstufe zur Interessenorganisation statt, die schließlich in einer Mehrheitsentscheidung für eine Waldflurbereinigung mündet. Dies ist Voraussetzung für die Anordnung des Verfahrens durch das ALE und die offizielle Gründung der TG. Die Gründung der TG ist die formelle Strukturbildung der Interessenorganisation, die nun zum Eigentümer aller Flächen wird. Die Mitgliedschaft kann nicht gekündigt werden. Der Konsens der Grundstückseigentümer im Verfahrensgebiet reduziert, trotz des Elements der Zwangsmitgliedschaft, die Gefahr einer hohen Zahl langwieriger Widersprüche und Rechtsklagen während des Verfahrens und trägt erheblich zur nachträglichen Zufriedenheit und positiven Bewertung der Teilnehmer bei.

Des Weiteren wird die These aufgestellt, dass, wie von SCHIMANK beschrieben, das Vertrauen in die Bindungskraft der Vereinbarungen bzw. das Vertrauen, dass sich die involvierten Akteure entsprechend den Vereinbarungen verhalten werden, ein wichtiges Kriterium für die erfolgreiche Durchführung einer Waldflurbereinigung ist.

5. METHODIK

5.1 Literaturrecherche

Um die Bedeutung der Waldflurbereinigung in der forstfachlichen Diskussion zu analysieren, wurde eine Literaturrecherche durchgeführt. Untersucht wurden Veröffentlichungen in denen auf die Flurbereinigung als Instrument zur Strukturverbesserung des Kleinstprivatwaldes verwiesen wird. Dazu wurden folgende forstliche Fachzeitschriften analysiert:

- „Forstwissenschaftliches Centralblatt“, ab 2004 unter dem Namen „European Journal of Forest Research“ erscheinend (Jahrgänge 1879 bis 2010),
- „Allgemeine Forst und Jagdzeitung“ (Jahrgänge 1900 bis 2010),
- „AFZ – der Wald“ (Jahrgänge 1946 bis 2010).

5.2 Fallstudienuntersuchung

Zur Gewinnung von Erkenntnissen über Waldflurbereinigungsverfahren und ihre Einflussfaktoren in kleinststrukturierten Waldgebieten wurden in drei Fallstudien beteiligte Akteure befragt. Durch die Auswahl aktueller und bereits länger zurückliegender Waldflurbereinigungsverfahren, konnten unterschiedliche Erfahrungssituationen komprimiert erfasst werden.

Die Auswahl beschränkte sich aufgrund der dort vorhandenen Waldbesitzstruktur auf die Regionen Unterfranken (mit zwei Fallstudien) und Schwaben. Je Fallstudie wurden zwischen 6 und 12 beteiligte Akteure wie etwa Mitglieder und Vorstände der TG, Vertreter der Ämter, Forstlicher Zusammenschlüsse, der Lokalpolitik und beteiligter Verbände befragt.

Als Erhebungsinstrument wurde das „Narrative Interview“ verwendet, das maßgeblich von dem Soziologen Fritz Schütze entwickelt worden ist. Die Befragten wurden durch eine erzählgenerierende Frage, auch Erzählstimulus genannt, dazu animiert, möglichst offen und ohne Unterbrechungen durch den Interviewer über den Prozess der Waldflurbereinigung zu erzählen. Durchschnittlich dauerte diese Erzählphase zwischen 5 und 30 Minuten. Der freien Erzählung der Befragten folgte eine Phase von Nachfragen des Interviewers bezüglich der intendierten subjektiven Bedeutungsstruktur also zu Inhalten, die in der Haupterzählung schon erwähnt, aber (im Hinblick auf den Forschungsgegenstand) nicht ausführlich genug beleuchtet worden sind (KÜSTERS, 2006: 61). Im Anschluss werden Fragen zu Themen, die der Interviewer selbst in das Gespräch einbringt, gestellt. Dieser Fragenkomplex ist der Methode des teilstrukturierten Leitfadenterviews zuzuordnen. Der dritte und letzte Fragenkomplex dient der Erhebung struktureller Akteurs- bzw. Waldbesitzerinformationen und soziodemographischer Daten.

Die Interviews wurden anschließend transkribiert und anonymisiert. Für die Auswertung der Einflussfaktoren aus den narrativen Interviews wurde die qualitative strukturierende Inhaltsanalyse nach MAYRING verwendet. Mit Hilfe einer Kombination aus Kategorien, die aus den Interviews entwickelt wurden und Kategorien, die schon vorher anhand von Literaturrecherchen festgelegt wurden, ließen sich aus den Interviews die Einflussfaktoren aus Sicht der Befragten herausarbeiten (MAYRING, 2002: 114 f.). Bisher liegen nur für die Fallstudie in der Region Schwaben vollständige Auswertungen vor. Daher handelt es sich bei den hier dargestellten Einflussfaktoren, um Ergebnisse für ein Flurbereinigungsverfahren in einem fichtendominierten Waldgebiet. Es ist daher auch zu prüfen, ob diese Baumartendominanz einen Einfluss auf die Wahrnehmung und Bewertung des Verfahrens hat.

6. ERGEBNISSE

6.1 Bedeutung der Waldflurbereinigung in der Literatur

Seitdem das Instrument der Flurneuordnung existiert, spielt die Waldflurbereinigung in der forstfachlichen Literatur eine untergeordnete Rolle. Es finden sich nur vereinzelt Beiträge, die sich mit durchgeführten Waldflurbereinigungen auseinandersetzen. Indirekte Bezüge finden sich dagegen häufiger. Vor allem nach dem Inkrafttreten des Flurbereinigungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland am 1. Januar 1954 (bis etwa 1960) finden sich vermehrt Beiträge, die dieses Instrument zur Überwindung der Struktur Nachteile im Kleinstprivatwald vorschlagen. Eine „zweite Welle“ an Veröffentlichungen lässt sich für die Zeit nach der Novellierung des FlurbG im Jahr 1976 ausmachen, die bis etwa 1980 anhält. In der sich verstärkenden forstlichen Diskussion der Gegenwart, insbesondere über die Verfügbarkeit des Rohstoffes Holz, genießt auch die Waldflurbereinigung wieder erhöhte Aufmerksamkeit.

Auffallend ist, dass in den forstlichen Fachzeitschriften ein analytischer, empirischer Zugang zur Waldflurbereinigung fehlt. Bei den veröffentlichten Beiträgen handelt es sich entweder um Artikel, die die Struktur Nachteile im Kleinstprivatwald erläutern und in denen die Waldflurbereinigung als ein mögliches, aber viel zu selten angewandtes Instrument zur Lösung dieses Problems angesprochen wird, oder es handelt sich um nüchterne Beschreibungen durchgeführter Waldflurbereinigungen.

Bislang existieren zwei Arbeiten, die sich mit dem Thema Waldflurbereinigung wissenschaftlich auseinandersetzen. Es handelt sich um die Dissertationen von HAHN (1960) und KÖNIG (1985). Während HAHN die Waldflurbereinigung als ein Instrument zur Arrondierung von Waldgrundstücken beschreibt, führt KÖNIG anhand einer Fallstudie im Schwarzwald eine Kosten-Nutzen-Analyse durch. Hierbei liegt der Schwerpunkt aber eindeutig darauf, die Methode zu testen. Eine eindeutige Bewertung, ob Nutzen oder Kosten überwiegen bleibt die Arbeit schuldig. Weitere Kosten-Nutzen-Analysen von Waldflurbereinigungen sind nicht bekannt (KLARE, 2006: 32). Dies legt die These nahe, dass sich

vor allem der Nutzen bislang nicht hinreichend beschreiben und quantifizieren lässt. Die Kosten einer Waldflurbereinigung sind jedoch durchaus mit denen einer landwirtschaftlichen Flurbereinigung vergleichbar, so werden zum Beispiel die höheren Kosten aus der zusätzlichen Bewertung des Waldbestandes i. d. R. durch geringere Ausbaustandards beim Waldwegebau ausgeglichen.

6.2 Bedeutung der Waldflurbereinigung in Bayern

Von den 349 Flurbereinigungsverfahren, die sich im Jahr 2010 in Bayern in der Durchführung befanden, weisen 50 einen Waldanteil von mehr als 50% auf und können somit als Waldflurbereinigungen bezeichnet werden. Die Quote beträgt bayernweit 14,3%, während sie in Unterfranken 22,2% ausmacht. In Bayern wird nahezu jede dritte Waldflurbereinigung in Unterfranken durchgeführt (16 von 50 Verfahren).

Die tatsächlich bereinigte Waldfläche beträgt im Durchschnitt der letzten 15 Jahre etwa 180 ha/a. In zehn Jahren somit ca. 1800 ha. Die Anfragen an die ÄLE zur Durchführung von Waldflurbereinigungen sind nach deren Angaben gerade in jüngster Zeit deutlich angestiegen. Allein aus Kapazitätsgründen müssen regelmäßig Antragsteller vertröstet werden.

6.3 Fallstudie „Schwaben“

Das kleinstparzellerte Privatwaldgebiet der Fallstudie liegt im Südwesten Bayerns im Regierungsbezirk Schwaben und umfasst ca. 28 ha. Diese verteilen sich ursprünglich auf 147 Flurstücke mit einer Durchschnittsgröße von ca. 0,2 ha (vgl. *Abbildung 2*). Die Grundstücke der 30 Waldbesitzer hatten oft nur eine Breite von 5–6 m und die Grenzen waren überwiegend unvermessen. Es gab keine tragfähige Erschließung, sondern nur geduldete Fahrspuren für kleine Traktoren.

Zudem bestand kein Anschluss an das öffentliche Wegenetz. Die gesamte Fläche ist mit Fichten aller Altersklassen bestockt, die insgesamt eher ungepflegt waren. Zur Optimierung der Erschließung wurde auch der nördlich angrenzende Nutzungsrechtlerwald⁴⁾ ins Verfahrensgebiet aufgenommen.

Ziele des Verfahrens waren die Zusammenlegung des zersplitterten Grundbesitzes, die amtliche Vermessung und Abmarkung aller Grundstücke, sowie die Erschließung des Waldgebietes und möglichst aller Flurstücke durch LKW-befahrbare Forstwege.

2002 begann die Vorbereitungsphase mit mehreren Informationsveranstaltungen für die Waldbesitzer zum Thema Flurbereinigung und einer Besichtigungsfahrt zu einer bereits abgeschlossenen Waldflurbereinigung (informelle Strukturbildung als Vorstufe zur Interessenorganisation). 2006 kam es zur Anordnung des Verfahrens durch das zuständige ALE und zur Wahl des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft (TG) (formelle Strukturbildung der Interessenorganisation). 2007 wurde die Bewertung für Boden und Waldbestand durchgeführt und ein Wege- und Gewässerplan aufgestellt. Die Arbeiten an den Waldwegen sowie die Maßnahmen zur Landschaftspflege wurden ebenfalls noch in 2007 durchgeführt. Im Jahr darauf erfolgte die Neuordnung des Flurbereinigungsgebiets mit Planwuschtermin, Abmarkung und Vermessung, vorläufige Besitzeinweisung und Feststellung des Flurbereinigungsplans. Die Ausführungsanordnung wurde zum 11.05.2009 erlassen (Auflösung der Interessenorganisation). Derzeit wird das

⁴⁾ Gerade in dieser Gegend verbreitete Form von Allmende – die Gemeinde ist Eigentümer der Fläche, die Rechte an der Waldnutzung sind jedoch an eine eingetragene Zahl von „Rechtlern“ abgetreten. Das Recht ist vererbbar.

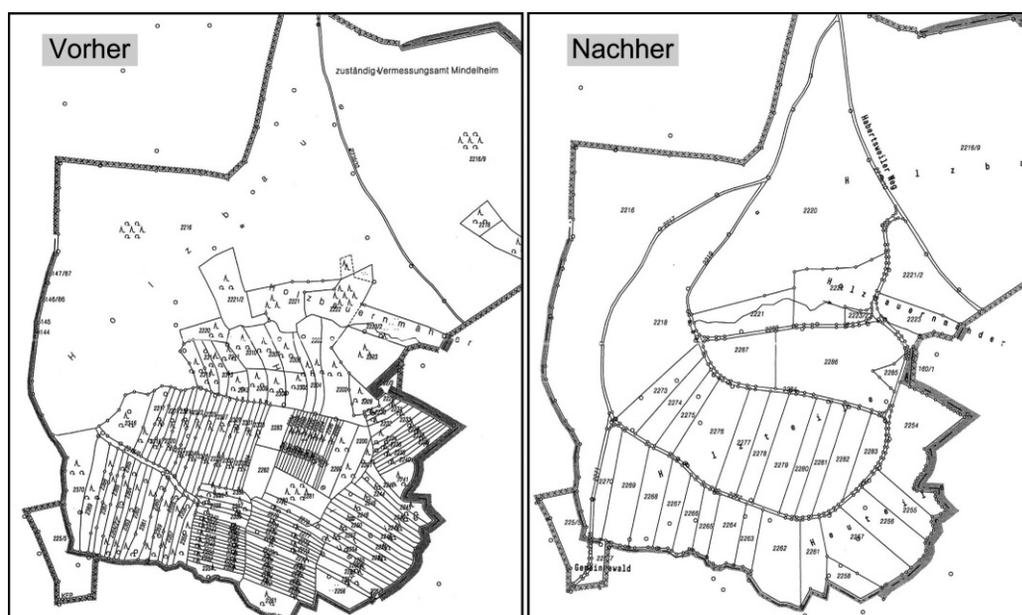


Abb. 2

Waldgebiet Fallstudie Schwaben vor der Flurbereinigung und nachher (Quelle: ALE Schwaben).

Forest land consolidation Area "Case Swabia". Before and after the measure.

Verfahren abschließend geprüft. Die Schlussfeststellung soll noch in diesem Jahr ergehen.

Bei einem Zusammenlegungsverhältnis von 4:1 reduzierten sich die vormalig 147 Flurstücke auf nunmehr 35. Die Zahl der Waldbesitzer ging durch Verkauf um 10% von 30 auf 27 zurück. Die Fläche ist nun vollständig erschlossen und an das öffentliche Verkehrsnetz angebunden. Alle Grenzen sind vermessen und mit Grenzsteinen vermarktet.

Mit Hilfe von narrativen Interviews wurde die Wahrnehmung des Verfahrens aus der Perspektive von acht Akteuren erfasst. Vier Befragte waren Grundstückseigentümer und damit Teilnehmer der TG, ebenso wurde der zuständige Projektbearbeiter für das Verfahren am ALE interviewt. Darüber hinaus wurden Interviews mit dem Förster, Bürgermeister und Sachverständigen geführt.

6.3.1 Bewertung des Verfahrens aus Sicht der Akteure

Nach Feststellung des Flurbereinigungsplans und der Ausführungsanordnung lässt sich eine allgemeine Zufriedenheit bei den befragten Akteuren feststellen. Die befragten Akteure vermuten, dass auch bei den anderen Grundstückseigentümern eine hohe Zufriedenheit und positive Grundstimmung herrscht. Aus ihrer Sicht kam es während des Verfahrens zu keinen schwerwiegenden Konflikten zwischen den beteiligten Akteu-

ren. Als Gründe für die positive Bewertung des Ergebnisses der Waldflurbereinigung wird angeführt, dass erst durch die Arrondierung der Grundstücke und die Anlage von Waldwegen eine selbständige Bewirtschaftung der Waldgrundstücke möglich geworden ist. Außerdem haben die Grundstücke in ihrer neuen arrondierten Form samt Wegeanschluss und Vermarkung eine Wertsteigerung erfahren und sind nun erstmals auch handelbar. Laut der befragten Akteure äußerten sich nur zwei Grundstückseigentümer sowohl zu Beginn der Waldflurbereinigung als auch während des Verfahrens kritisch. Ein mehrheitlicher Konsens der Eigentümer hinsichtlich der Waldflurbereinigung im Verfahrensgebiet war also vorhanden. Einer der Kritiker wurde interviewt. Er bewertete die Waldflurbereinigung auch nach Ende des Verfahrens negativ. Gegen den Flurbereinigungsplan hatte er einen Widerspruch eingelegt. Aus dem Interview ist zu erkennen, dass er eine starke Bindung an die von ihm gepflegten Flurstücke hatte und im Verfahren keine Vorteile für sich erkennen konnte. Eine neutrale Bewertung der Ergebnisse der Waldflurbereinigung wurde von keinem Akteur vorgenommen.

6.3.2 Positive und negative Einflussfaktoren

Als ein Ergebnis der ausgewerteten Interviews konnten die für den Ablauf eines Waldflurbereinigungsverfahrens wichtigen Einflussfaktoren herausgearbeitet werden. Sie sind in *Tabelle 1* zusammengefasst.

Tab. 1
Positive und negative Einflussfaktoren auf die Waldflurbereinigung der Fallstudie „Schwaben“.
Success criteria and obstacles of the forest land consolidation. Case “Swabia”.

Positive Einflussfaktoren	Negative Einflussfaktoren
Akteure und Interaktionen	
• Vertrauensvolles Klima	• Eigeninteressen der Akteure
• Engagierte und aktive Akteure	• Fehlende Erfahrung der Akteure
• Offene und transparente Zusammenarbeit	• Mangelnde Einbindung der Waldeigentümer
• Generationenwechsel bei den Waldeigentümern	• Starke emotionale Bindung der Waldeigentümer an ihren Wald
Ausgangssituation	
• Vorbildfunktion erfolgreicher Waldflur- und Feldflurbereinigungen	• Negative Erfahrungen mit gescheiterten Waldflurbereinigungsversuchen
• Aussicht auf hohe Zuschüsse	• Unsicherheiten bei der Finanzierung/ Förderung
Verfahren	
• Kurze Dauer des gesamten Verfahrens	• Lange Dauer des gesamten Verfahrens
• Kurze Dauer der Phase der Bewirtschaftungseinschränkungen	• Uneinigkeiten bzgl. des Ausbaustandards der Wege und der Wegedichte
• Regelungen, die eine schnelle Aufarbeitung und Bewertung von Schadholz ermöglichen	• Forderungen des Naturschutzes nach Ausgleichsflächen/-maßnahmen
• Orientierung beim Wegebau an den Standards des forstlichen Waldwegebbaus	
• Anschluss an einen LKW-befahrbaren Weg für alle Waldflurstücke	
• Transparenz und Gerechtigkeit bei der Flächenneuverteilung	

Der Themenkomplex der positiven und negativen Einflussfaktoren wurde in drei Kategorien gegliedert: 1. akteurs- bzw. interaktionsbezogene Einflussfaktoren, 2. Einflussfaktoren, die die Ausgangssituation betreffen und 3. verfahrensbezogene Einflussfaktoren.

Im Rahmen der Untersuchung wurde deutlich, dass erfolgreich durchgeführte Verfahren stark von den akteursbezogenen Einflussfaktoren geprägt werden. Ein wichtiger Baustein für den Erfolg eines Waldflurbereinigungsverfahrens ist das Vertrauen der Grundstückseigentümer in die am Verfahren beteiligten Akteure: Gemeinde, Förster, ALE, Sachverständiger und Vorstand der TG. Erst wenn das Vertrauen der Grundstückseigentümer in die fachliche und soziale Kompetenz der für die einzelnen Verfahrensphasen zuständigen Akteure vorliegt, bildet sich die formelle Interessenorganisation. Das ALE wird dabei überwiegend von den befragten Akteuren als Dienstleister für die Interessenorganisation verstanden und es werden weniger die Aspekte der Fremdbestimmung und Lenkung betont.

Des Weiteren führt aus Sicht der Befragten besonders das überdurchschnittliche Engagement der beteiligten Akteure zum Erfolg. Das gegenseitige Vertrauen der Akteure untereinander und ihr aktiver und engagierter Einsatz werden als Grundvoraussetzung für eine gute und reibungslose Zusammenarbeit zwischen TG-Vorstand, ALE, Förster und Sachverständigem gesehen. Die Zusammenarbeit der Akteure soll offen und transparent gestaltet sein. Bei Waldbesitzern, die der Waldflurbereinigung gegenüber grundsätzlich kritisch eingestellt sind oder Vorbehalte gegen die Neuverteilung ihrer Flächen haben, ist es von großer Wichtigkeit, immer wieder die Möglichkeit des persönlichen Dialogs zu haben. Hier können sich anbahnende Konflikte durch Gespräche mit dem örtlichen Beauftragten oder dem Bürgermeister entschärft werden.

Im Gegenzug wurden als negative Einflussfaktoren eine mangelnde Einbindung der Waldeigentümer in die Planung und Umsetzung des Verfahrens, sowie unzureichende Erfahrungen der beteiligten Akteure, insbesondere der ALE, mit Waldflurbereinigungen und ihren Anforderungen im Bereich Wegebau und Bewertung genannt.

Für das Gelingen der Waldflurbereinigung im Fall Schwaben spielte auch ein Generationenwechsel bei den Waldbesitzern eine entscheidende Rolle. Die neue, junge Waldbesitzergeneration hat eine geringere emotionale Bindung zu den eigenen, einzelnen Flurstücken und dem darauf stockenden Baumbestand. Bei ihnen ist eine wirtschaftlichere und rationalere Werthaltung dem Wald gegenüber vorherrschend. Sie empfanden die kleinstparzellierten Flurstücke als ein Hindernis für die eigenständige Bewirtschaftung ihres Waldeigentums und sahen aus diesem Grund die Waldflurbereinigung eher als Chance.

In der Kategorie „Ausgangssituation“ wurden von den befragten Akteuren zwei Einflussfaktoren genannt. Einmal die eigenen positiven Erfahrungen mit einer landwirtschaftlich geprägten Flurbereinigung, die schon vor 15–20 Jahren in der Gemarkung statt fand sowie die

Aussicht auf hohe finanzielle Zuschüsse aus Mitteln der öffentlichen Hand für das Verfahren und den Wegebau. Diese Ausgangssituation führte ebenfalls zu einer offenen Haltung dem Thema Waldflurbereinigung gegenüber und förderte die Entwicklung informeller Strukturen der Interessenorganisation.

Bei den verfahrensbezogenen Einflussfaktoren spielte die Dauer des Verfahrens eine entscheidende Rolle. Besonders die Zeit der Bewirtschaftungsbeschränkungen zwischen Anordnung des Verfahrens und vorläufiger Besitzeinweisung muss aus Sicht der befragten Akteure so kurz wie möglich sein. Je länger die Phasen ab Verfahrensbeginn bis zum Abschluss des Verfahrens dauern, desto höher ist das Risiko für unvorhersehbare Ereignisse. Holzanfall durch Sturm oder Insektenbefall kann zu Nachbewertungen der betroffenen Flächen und somit zu erhöhtem Aufwand und Kosten für die Waldbesitzer führen. Aus diesem Grund sind transparente und klar strukturierte Regelungen notwendig, die eine zügige Aufarbeitung des Schadholzanfalls ermöglichen.

Darüber hinaus ist die Erschließung aus Sicht der befragten Akteure ein wichtiger Erfolgsfaktor. Jedes zusammengelegte Flurstück hat nun einen Anschluss an das neu angelegte LKW-befahrbare Wegenetz. Als schwierig stellte sich in diesem Zusammenhang die Festlegung eines Wegeausbaustandards dar. Forstverwaltung und ALE waren sich lange Zeit nicht einig, ob der geplante Wegeausbau sich eher an typischen Feldwegen oder besser an Waldwegen orientieren sollte. In diesem Zusammenhang wurden auch die Forderungen der Naturschutzverwaltung nach Ausgleichsflächen für den Wegebau als negative Einflussfaktoren wahrgenommen.

7. FAZIT

Seit über 60 Jahren wird in der Bundesrepublik Deutschland die Waldflurbereinigung von Politik, forstlichen Praktikern und auch Waldbesitzern immer wieder als ein angemessenes Mittel zur Lösung der Struktur Nachteile im zersplitterten Kleinstprivatwald diskutiert, aktiv eingefordert und umgesetzt. Doch trotz dieser Bekundungen konnte sich das Instrument in der Praxis nicht flächendeckend durchsetzen. Die ca. 1800 ha bereinigte Waldfläche in den letzten zehn Jahren zeigen den geringen Umfang in Bayern. Die Ursachen hierfür sind vielfältig: z.B. können fehlendes Interesse der Waldbesitzer an ihrem Wald und den möglichen Lösungen zur Verbesserung ihrer Waldbesitzstruktur, zu geringe Arbeitskapazitäten an den Flurbereinigungsbehörden für die Betreuung der Verfahren, dazu führen, dass Waldflurbereinigungen nicht zustande kommen.

Dennoch kann die Waldflurbereinigung bei geeigneten Voraussetzungen lokal zur Überwindung von Struktur Nachteilen (arronidierte Flächen, Erschließung, Abmarkung, Wertsteigerung der Grundstücke) im Kleinstprivatwald beitragen. Die Fallstudien zeigen, dass sich im Vorfeld eine informelle Interessenorganisation bildet, die als Keimzelle des Verfahrens agiert. Durch die Gründung der TG werden schließlich Strukturen geschaffen, die die Vernetzung der Waldbesitzer im Verfahrensgebiet formalisieren und zur Bündelung der Eigeninter-

essen der Teilnehmer führen. Die TG ist ein korporativer Akteur „auf Zeit“, und kann nach Abschluss des Verfahrens wieder aufgelöst werden. Durch die Kommunikation der Waldbesitzer im Rahmen des Verfahrens bleiben aber informelle Strukturen weiterhin erhalten, die zur Stärkung des örtlichen forstlichen Netzwerkes beitragen.

Die Organisationsstruktur der TG mit informeller Strukturbildung als Vorstufe und späterer formeller Struktur als Interessenorganisation trägt zu einem relativ konfliktfreien Ablauf des Verfahrens bei. So ist trotz Zwangsmitgliedschaft und Lenkung der TG durch das ALE im Rahmen des Flurbereinigungsgesetzes, die Anzahl der Grundstückseigentümer, die der Waldflurbereinigung gegenüber negativ eingestellt sind, gering. Es herrscht eine hohe Zufriedenheit und die Bewertung des Verfahrens bei den beteiligten Akteuren ist positiv.

Gerade die informelle Strukturbildung als Vorstufe der Interessenorganisation bildet die Basis für die Schaffung eines Vertrauensverhältnisses zwischen Grundstückseigentümern und dem ALE als Arbeitsorganisation. Fallen die Vorschläge des ALE auf fruchtbaren Boden, bildet sich die formelle Struktur der Interessenorganisation in Form der TG. Nachdem die Existenz und die damit verbundenen Befugnisse dieser Organisation zeitlich beschränkt sind, wird in ihr keine Gefahr für das individuelle Eigentum gesehen.

8. ZUSAMMENFASSUNG

Mehr als 71% der Waldeigentümer Bayerns besitzen weniger als 2 ha Wald. Vor allem in den sogenannten Realteilungsgebieten, wie etwa im nordwestlichsten Regierungsbezirk Unterfranken, herrscht extreme Besitzersplitterung vor. Die damit verbundenen Effekte lassen sich hier besonders gut beobachten. Der Beitrag macht am Beispiel Bayerns deutlich, welche Bedeutung Waldflurbereinigungen als strukturpolitisches Instrument in der Vergangenheit hatten bzw. aktuell haben. *Abbildung 1* zeigt, gegliedert in vier Phasen, den typischen Verlauf einer Waldflurbereinigung. Ausgangssituation und Ergebnis einer Waldflurbereinigung sind sehr deutlich in *Abbildung 2* zu erkennen, positive und negative Einflussfaktoren wie sie durch die Analyse einer Fallstudie herausgearbeitet wurden, sind in *Tabelle 1* dargestellt. Die theoretische Basis liefert die akteurtheoretische Soziologie nach SCHIMANK (2007). Hier wurde besondere Aufmerksamkeit auf die Wahrnehmung des Verfahrens bei den beteiligten Akteuren und die Rolle der Teilnehmergeinschaft (TG) als temporäre Organisation gelegt. Im Vorfeld bildet sich eine informelle Interessenorganisation, die die Durchführung des Verfahrens protegiert. Während des behördlich geleiteten Verfahrens, das gerade im Wald von kurzer Dauer sein sollte, obliegt der TG die Pflicht möglichst konsensuale Entscheidungen herbeizuführen. Selbst nach Abschluss der Waldflurbereinigung bleibt ein informelles forstliches Netzwerk bestehen.

Waldflurbereinigungen sind grundsätzlich geeignet die nachteiligen Auswirkungen extremer Besitzersplitterung abzumildern bzw. zu beseitigen. Der Umfang ihres

Einsatzes wird derzeit hauptsächlich von den personellen und finanziellen Kapazitäten in den durchführenden Verwaltungseinheiten begrenzt.

9. ABSTRACT

Title of the paper: *Forest Land Consolidation – An analysis of importance and success criteria for implementation.*

More than 71% of the forest-owners in Bavaria have less than 2 ha property, often split in many parcels. In areas like Franconia, where civil law required dividing property between the heirs (forced heirship), the forest ownership is extremely fragmented. This area is therefore particularly suitable for demonstrating all effects of property fragmentation. This article identifies the impact of forest land consolidation as a structural political instrument nowadays and in the past. *Figure 1* shows the typical process of a forest land consolidation, which can be divided into four phases. In *Figure 2*, the effects of the forest land consolidation are pointed out. *Table 1* shows success factors and obstacles to forest land consolidation. Theoretically, we build on the actor-oriented sociology developed by SCHIMANK (2007). This approach helps focusing on the perceptions of the individuals involved in forest land consolidation projects. The key actor here is the temporary association of forest owners. We have observed that before such an association is established, the process is pushed by an informal network. The process of the land consolidation itself is locally guided by a specific administration. The decisions of the owners association should be consensus-based. After the consolidation, an informal network continues to exist. We conclude that a forest land consolidation is a suitable instrument for improving the ownership structure in extremely fragmented areas. Currently, the limited capacity of the public administration is the most significant obstacle to forest land consolidation.

10. LITERATURVERZEICHNIS

- AID 2010: aid Infodienst Verbraucherschutz Ernährung Landwirtschaft e.V. (Hrsg.), Landentwicklung durch Flurneuordnung – Instrumente und Verfahrensarten. aid Heft 1571/2010. Bonn.
- BAYSTMLF (2002): Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), Informationen zu den Verfahren der Ländlichen Entwicklung. München, 2002.
- BAYSTMLF (2006): Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), Ländliche Entwicklung in Bayern. München, 2006.
- BGBL (2008): Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (FlurbG). Zuletzt geändert durch Art. 17 G. v. 19.12.2008; Bundesgesetzblatt Teil I. S. 2794.
- BLUM, S. und K. SCHUBERT (2009): Politikfeldanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- HAHN, T. (1960): Die Flurbereinigung von Waldflächen. Diss. Bonn (erschieden als H. 30 der Schriftenreihe für Flurbereinigung).
- KLARE, K. (2006): Kosten und Nutzen von Waldflurbereinigungen. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft. Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 01/2006. Braunschweig.

- KÜSTERS, I. (2006): Narrative Interviews. Grundlagen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KAPFER, M. (2006): Ökonomische Auswirkungen ausgewählter Verfahren der Flurneuordnung. Dissertation. Technische Universität München. Fakultät Wissenschaftszentrum Weihenstephan für Ernährung, Landnutzung und Umwelt. Freising.
- KÖNIG, M. (1985): Untersuchungen über die Auswirkungen, Nutzen und Kosten von Waldflurbereinigungsverfahren. Freiburg: Dissertation.
- MAYRING, P. (2002): Einführung in die Qualitative Sozialforschung. Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- PRITTWITZ VON, V. (1994): Politikfeldanalyse. Opladen: Leske + Buderich GmbH.
- SCHIMANK, U. (2007): Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie. Weinheim und München: Juventa Verlag.
- SCHLÖGL, A. (1948): Förderung des Bauernwaldes in Bayern. Allgemeine Forstzeitschrift, Nr. 26, 27/1948.
- SCHWAIGER, H. (1982): Notwendigkeit der Waldflurbereinigung aus Sicht der Forstwirtschaft. Waldflurbereinigung. Tagung von Vertretern der Bayerischen Forstverwaltung und der Bayerischen Flurbereinigungsverwaltung. 15.–17.03.1982 Ansbach. München.
- THIELMANN, E. (1947): Gegenwartsprobleme des kleinen Privatwaldbesitzes. Allgemeine Forstzeitschrift, Nr. 6/1947.

Dem Wandel auf der Spur – Theoretische Ansätze zur Analyse von Politikwandel und -stabilität mit Fokus auf das Beispiel waldbezogener EU-Naturschutzpolitik

Aus dem Institut für Forst- und Umweltpolitik, Universität Freiburg, Tennenbacher Str. 4, D-79106 Freiburg

(Mit 1 Tabelle)

METODI SOTIROV¹, LARS BORRASS² und GEORG WINKEL³

(Angenommen Oktober 2011)

SCHLAGWÖRTER – KEY WORDS

Europäisches Mehrebenensystem; Europäische Forst- und Naturschutzpolitik; Natura 2000; Politikanalyse; Politikwandel; Politik-Paradigmen-Modell; Advocacy-Koalitionenansatz; Argumentative Diskursanalyse; Veto-spieler-Theorie.

European forest and nature protection policy; European multi-level governance; policy analysis; policy change; policy paradigms; Natura 2000; Advocacy Coalition Framework; Argumentative Discourse Analysis; Veto Player Theory.

1. EINLEITUNG

“[...] to focus theoretically on change simply provides an analytical tool with which to get a better understanding and explanation of how given entities (human life, molecular cells, society, political parties, policies, etc.) develop” (CAPANO, 2009, S. 9).

Die Analyse des Wandels von Prozessen über die Zeit ist eine zentrale Strategie der Produktion neuer wissen-

schaftlicher Erkenntnis. Dies trifft für Natur- und Sozialwissenschaften gleichermaßen zu. So stehen Theorien evolutionären Wandels oder der Klimawandel im Mittelpunkt der naturwissenschaftlichen Forschungsagenda für Waldökosysteme; und Methoden wie beispielsweise die Jahrringanalyse an Bäumen haben maßgeblich zu Erkenntnissen über Veränderungen des Baumwachstums und damit das Funktionieren von Waldökosystemen beigetragen. Veränderungsmuster sind für die wissenschaftliche Erkenntnisgenerierung deswegen so spannend, weil an den Bruchstellen zwischen bisheriger und neuer Verhaltens- bzw. Reaktionsweise (des Klimas, von Bäumen, von Menschen) kausale Mechanismen erkennbar werden, die auch die Kontinuität von Prozessen bestimmen – hier aber oft weitaus schlechter auszumachen sind.

Ähnlich verhält es sich auch für die Politikfeldanalyse. Die Analyse von Politikwandel liegt im Zentrum des analytisch-theoretischen Erkenntnisinteresses (JOHN, 2003; HOWLETT und RAMESH, 2003; STEWART, 2006; GIESSEN, in diesem Heft). Und wie bei der Untersuchung des Baumwachstums (in Hinblick auf zahlreiche ökologische Faktoren) erweist sich das Verstehen von politischen Veränderungen oft als schwieriger als zunächst vermutet: So erfordert die Analyse von Politik und Poli-

¹) E-Mail: metodi.sotirov@ifp.uni-freiburg.de

²) E-Mail: lars.borrass@ifp.uni-freiburg.de

³) E-Mail: georg.winkel@ifp.uni-freiburg.de