Weiterhin staatlich beförsterter Gemeindewald?

Modelle für die Bewirtschaftung von Gemeindewäldern – am Beispiel Rheinland-Pfalz – Kräfte der Selbstverwaltung freisetzen

Von Dr. Thomas Giesen*, Koblenz

Der Wald ist ein großer Schatz: Er lässt CO_2-bindende Rohstoffe nachwachsen, er ist eines der wichtigen heimisch erzeugten Wirtschaftsgüter, Energievorrat und moderner Baustofflieferant; gleichberechtigt dazu ist er ökologisch wertvoller, artenreicher Raum, wesentlicher Klimafaktor und erhält uns Wasser, Klima, Boden und Luft; und gleichberechtigt zu diesen Wirkungen ist er Heimat, Sportstätte, Ort der Freizeitgestaltung und Erholung. Wald ist die Mutter aller Nachhaltigkeit. Er müsste uns ans Herz wachsen. Wenn er nur dürfte.

Denn in den 2000 Städten und Gemeinden in Rheinland-Pfalz (sie besitzen im waldreichen Land etwa die Hälfte der Waldfläche, das sind etwa 400 000 ha) muss auf das Staatsforstamt geschaut werden, wenn es darum geht, dass die örtliche Gemeinschaft ihrem Gemeindewald seine lagebedingte und örtliche Prägung gibt. Das muss sich ändern. Die Gemeinden brauchen einen direkten Zugang zu ihrem Wald, eine neue, individuelle Nähe. Deshalb muss als Erstes die staatliche Bewirtschaftung der Kommunalwälder abgeschafft werden.

Die Bewirtschaftung ihres Waldes ist unbestritten eine Aufgabe der Gemeinde als der örtlichen öffentlichen Gemeinschaft. Aber seit dem Zweiten Weltkrieg nahm die kommunale Waldwirtschaft an der verfassungsmäßigen Ordnung nicht aktiv teil; eine Demokratisierung der im Dritten Reich allzuständigen Staatsforstverwaltung ist unter der französischen Besatzung in Rheinland-Pfalz unterblieben, weil sie für ihre großen Einschläge (Franzosenhiebe) eine nahtlos beständige Verwaltungsmaschinerie nutzte.

Die Staatsforstverwaltung – der Chef im Ring

Das ursprüngliche – keineswegs von Gnaden des Landes Rheinland-Pfalz verliehene – Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung wird ihnen vom Land „abgekauft", indem den Gemeinden die staatliche Beförsterung gegen Erstattung von nur 60 % der reinen Personalkosten (und ohne die Verwaltungskosten im Hintergrund) angeboten wird. Die übrigen 40 % werden ihnen erstattet, weil sie angebliche Landesaufgaben wahrnehmen – eine verfassungsrechtlich waghalsige Konstruktion (vgl. HZ vom 10. Dezember 2021, Nr. 49, S. 886). Zudem „klebt" die Gemeinde, die sich für die staatliche Beförsterung entschieden hat, dort fest und kommt nur in langwierigen Verfahren frei.

Das „Gemeinschaftsforstamt" – identisch mit dem Regiebetrieb „Landesforsten" – bewirtschaftet in Rheinland-Pfalz auf Wunsch der Gemeinde deren Wald (durchschnittlich sind es 45 Gemeinden, die zu einem Forstamt gehören) und verwaltet das in der Regel größte Vermögen der Gemeinde.

Gesicherte Weisungsbefugnisse der Gemeindeorgane an den staatlichen Revierleiter gibt es nicht; dieser bleibt vollkommen in die staatliche Hierarchie integriert; er ist also kein entliehenes Organ. Einzig bei der jährlichen Planung – sie wird oft genug durch Kalamitäten ausgesetzt – kann der Gemeinderat mitentscheiden, dies aber nur im Rahmen des zehnjährigen, staatlich erstellten Forsteinrichtungswerks. Solche Planungsentscheidungen sind vorgeprägt vom Waldzustand und vom Sachverstand des Forstamtes; über beides wirklich verantwortliche Entscheidungen zu treffen, mangele es den Gemeinden am Sachverstand, so das angeblich fürsorgliche Argument der Staatsforstverwaltungen. Gouvernement, Gouvernantenstaat: Oben kann man es besser als unten. So einfach macht man sich das. Und so schlecht sind die Ergebnisse.

Aber auch dort, wo die Gemeinden eigene Förster haben, usurpiert das Landeswaldgesetz (LWaldG) die eigentliche Leitung der kommunalen Forstbetriebe durch das staatliche Forstamt: Da, wo die Verfassung den Staat auf die Rechtsaufsicht beschränkt (also auf die Prüfung, ob sich der kommunale Forstbetrieb in den durchaus weiten Grenzen der Erfüllung seiner Grundpflichten bewegt; Personal, Organisation, Mittel und Methoden, die Intensität und die Zeitpunkte des Wirtschaftens blieben unangetastet), beansprucht das Land für sich nicht nur alle „fachlichen Weisungen" (§ 9 Abs. 2 Satz 3 LWaldG), sondern „die forstfachliche Leitung" (§ 27 Abs. 1 LWaldG) als ständige Aufgabe staatlicher Forstämter. An die Stelle distanzierter Rechtskontrolle räumt sich das Land ein Selbsteintrittsrecht ein, es wird Betriebsleiter. Kein Wunder, dass die örtliche Gemeinschaft an dieser Aufgabe die Lust verliert.

Neben dieser Leitung und Bewirtschaftung ihrer kommunalen Konkurrenzbetriebe führt der Staatsforstbetrieb zugleich die Forstaufsicht über alle Waldbesitzer – nur nicht über sich selbst. In anderen Ländern sind diese Funktionen zumindest an unterschiedlichen Stellen angesiedelt. Im Wald herrscht der Staat. Man sollte meinen, dass modern denkende Politiker diesen Zustand für nicht zukunftsweisend halten.

In der Tat: Die ländlichen Gemeinden haben ihr früher vorhandenes „Gespür für Wald" verloren. Seitdem Reichsforstmeister Hermann Göring im Zuge der Gleichschaltung am 12. Juli 1934 „alle Kräfte gebündelt" hat, gibt es das Gemeinschaftsforstamt, das zugleich Staatsforstbetrieb und Aufsichtsbehörde, Subventionsverteiler, Mitbewirtschafter im Kommunalwald und Offizialberatung ist. Ein Konstrukt ohne jedes Beispiel in unserer marktwirtschaftlichen Ordnung, in der staatliche Wirtschaftstätigkeit (Verwaltung des Staatsvermögens; Fiskalverwaltung) ohnehin eine Folge zufälliger historischer Eigentumszuordnung ist und nur deshalb in den engen Grenzen der Fairness und des Wettbewerbsrechts – im Gegensatz dazu Steuerfreiheit, Hoheitssymbole und Insolvenzunfähigkeit – am Markt bestehen darf.

Kennen Sie ein funktionierendes, zentrales, marktfernes System, in dem Beamte wirtschaften? Kennen Sie einen staatlichen Betrieb, der zugleich die Aufsicht über seine Konkurrenzunternehmen führt?

Dieses Staatsforstmodell ist schon für sich genommen ein vordemokratischer Zustand: Er hat tendenziell Schlimmes bewirkt: Er hat unsere Emotion für unseren Wald verkümmern lassen. Denn den Gemeinden ist mehr und mehr – von rühmlichen Ausnahmen abgesehen – alles das wegorganisiert und wegargumentiert worden, was Heimatliebe und Verbundenheit mit dem Kreislauf der Natur bewirken: das Fachwissen der Väter, ehrenamtliche Waldfachkunde, die Rücksichtnahme auf örtliche Besonderheiten, das Interesse an der Waldbewirtschaftung, die Innovationskraft der Selbstverwaltung, die Kräfte und Vorteile des freien Marktes, die konkurrierenden Ideen der kleinen Einheiten, der Stolz und die Lust am Sparen und an der Vorratswirtschaft, die nachbarliche Arbeitsteilung. Brennholz wird zu häufig nicht mehr „gemacht", sondern gekauft – dem Wald sind seine Menschen abhanden gekommen.

Der Wald wird heute nicht als eigener, sondern als fremdverwalteter wahrgenommen. Diese Verarmung im Sinne eines Kulturverlustes will nicht mehr zu unserem heute wieder entstandenen ökologischen Lebensgefühl passen. Unserem Wald – einst Ort von Privilegien, die revolutionär und unter Mühsal bekämpft und abgeschafft wurden – ist eine Fremdverwaltung übergestülpt worden, die ihn emotional von uns allen entfernt hält. Das ist ein ungesunder Zustand.

Die Bibel spricht vom „Mietling", der keine eigenen, sondern fremde Interessen wahrnimmt, oder eben nicht wahrnimmt: Die waldbaulichen Leistungen der Staatsförster sind daneben gegangen, die finanziellen Erfolge sind – wenn überhaupt ein Plus herauskommt noch immer mager, es gibt auf der Entscheidungsebene zu wenig Eigeninteresse; die Staatsforstverwaltung wird – auch intern – als selbstreferenziell, bürokratisch, aufwendig und gelegentlich hochnäsig wahrgenommen.

Moderne Verfassung

Die Verfassungslage jedoch ist eine völlig andere; sie ist zeitlos modern: Die Staatlichkeit in Rheinland-Pfalz beruht auf örtlicher Vielfalt und bürgerschaftlicher Beteiligung – und funktioniert nicht par ordre du mufti. *„Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen werden"*, so Art. 49 Abs. 1 Landesverfassung RP.

Am Anfang steht folglich die objektive, unabdingbare Zuständigkeit der Gemeinde als staatlicher Zelle bei allen öffentlichen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft. Dieses Prinzip der kleinteiligen Staatsorganisation – Fehler mögen passieren, ihre Folgen bleiben kleinräumig – ist nicht verhandelbar.

Art. 49 Abs. 3 LV lautet: *„Das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten ist den Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährleistet. Die Aufsicht des Staates beschränkt sich darauf, dass ihre Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen geführt wird."* Die gesetzliche Aufgabenverteilung wird so ergänzt (nicht ersetzt) durch die Gewährleistung des Rechts der Selbstverwaltung und die absolute – also ebenfalls nicht durch Gesetz abdingbare – Beschränkung des Staates in allen Selbstverwaltungsaufgaben auf die Rechtsaufsicht. Folglich liegen alle Vorschriften über die Fachaufsicht und die forstfachliche Staatsleitung neben der Verfassung.

Ganz anders die gesetzlich gestützte Praxis: An die Stelle der Verpflichtung zur Selbstverantwortlichkeit kleiner Einheiten auf der unteren Ebene hat das Landeswaldgesetz die Verstaatlichung der Waldwirtschaft gesetzt, wann immer die Gemeinde diese finanziell entmutigende, aber bequeme Lösung will. So, als sei das Organisationsprinzip zugunsten und zulasten der kommunalen unteren Ebene abdingbar und selbst Gegenstand der Selbstverwaltung.

Man bevorzugt den steuerfinanzierten öffentlichen Dienst des Landes und schließt alle steuerzahlenden Dienstleister so gut wie möglich aus. Und daneben wird über alle kommunalen Forstbetriebe die Teilverstaatlichung durch Fachaufsicht beansprucht.

Allerdings berufen sich die Beteiligten angesichts jahrzehntelanger politischer Bedienung des staatlichen Herrschaftsanspruchs im Wald schon lange nicht mehr auf die rechtliche Grundordnung. In der Praxis geht es nur noch um angebliche „Solidarität" der Gemeinden untereinander und mit den Landesforsten (das ist so etwas wie eine öffentliche Moral, die dann beschworen wird, wenn die Staatsherrschaft angezweifelt wird, weil die Wirtschaftsergebnisse enttäuschen), aber auch um das Ausbildungsmonopol, Besitzstände, Stellenkegel und Beamtenprivileg (bei der reinen Fiskalverwaltung!) und um das „traditionelle gute Einvernehmen". Das ist staatsorganisationsrechtlich leeres Stroh.

Merkwürdig, dass viele Betroffene sich so sehr an die staatliche Betreuung gewöhnt haben, dass sie den schleichenden Prozess ihrer Entrechtung und Selbstaufgabe nicht bemerkt haben. Hinzu tritt die Bequemlichkeit: Waldbewirtschaftung ist eine komplexe Arbeit, die Fachleute erfordert; so etwas schiebt man gern „nach oben". Hier sind künftig selbstbewusste Gemeinderäte und wirkliche Bürger-Meister gefragt.

Dabei bekennt sich das LWaldG RP in § 26 zum Gemeinwohl und zugleich darauf, dass der Gemeindewald den Interessen der Gemeinde und der örtlichen Bevölkerung zu dienen hat; er soll als wertvoller Bestandteil des Gemeindevermögens erhalten werden; die Ziele und die Intensität der Bewirtschaftung bestimmen die Gemeinden selbst, so das Gesetz. Aber angesichts des Herrschaftsanspruchs von Landesforsten und der Müdigkeit mancher Gemeinden in der Realität sind das leider zu häufig Floskeln. Sie dürfen es nicht bleiben.

Kriterien ordnungsgemäßer kommunaler Waldwirtschaft

Die Vielfalt der kommunalen Forstbetriebe ganz unterschiedlicher Größen und das Recht der Selbstverwaltung verlangen einen bestimmenden Einfluss der Gemeindeorgane auf ihren forstlichen Betriebsleiter. Dieses Direktionsrecht ist Voraussetzung für individuelles Wirtschaften in kommunaler Waldnutzungskompetenz, wie sie die Verfassung vorschreibt.

Die Schwerpunkte werden dabei durch die Siedlungsstruktur, die selbstbestimmten Wirkungen des Waldes je nach seiner Lage und Aufgabe, auch nach Kassenlage, Erholungsbedeutung und klimatischer Funktion, von der einzelnen Gemeinde bestimmt. Deshalb muss dieser Gestaltungsraum der Gemeinde konkret gesichert sein.

Die fachliche Befähigung eines Betriebsleiters ist sicherzustellen. Denn auch und gerade kleine Forstbetriebe sind wertvoll und schutzbedürftig. Es sind folglich Modelle zu finden, die auch kleinen Betrieben die Auswahl qualifizierter Forstleute (mit durchaus unterschiedlicher Ausbildung) sichert, also den Stellenmarkt öffnet für kleine und große Einzelbetriebe und für Bewirtschaftungsverbände, die aber den Austritt ermöglichen. Mehrere kleine Gemeinden als Arbeitgeber dürfen keine Abschreckung für Bewerber sein, die

Fortsetzung auf Seite 389

Die Bewirtschaftung ihres Waldes ist unbestritten eine Aufgabe der Gemeinde als der örtlichen öffentlichen Gemeinschaft. Künftig sollte der Wald als Raum des Gemeindelebens und der örtlichen Entscheidungen entdeckt werden

Foto: G. Schneider/Pixabay

* Dr. Thomas Giesen (Jahrgang 1946) ist Rechtsanwalt in Koblenz. Beruflich war er u. a. 1990 und 1991 Abteilungsleiter im Sächsischen Landwirtschaftsministerium und anschließend bis 2004 parlamentarisch wiedergewählter Sächsischer Datenschutzbeauftragter. Giesen wurde 1993 an der Universität Mainz, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, promoviert mit seiner Arbeit: „Die Organisation der Forstverwaltung in Rheinland-Pfalz".

Weiterhin staatlich beförsterter Gemeindewald?

Fortsetzung von Seite 388

berufliche, soziale Sicherheit suchen. Die derzeitig vorgeschriebene Revierbildung ist keine gelungene Alternative, weil das Revier niemandes Arbeitgeber sein kann und weil der Revierleiter nicht der Weisung der einzelnen betriebsführenden Gemeinde untersteht.

Der Landesverwaltung – und eben nicht dem Staatsforstbetrieb – muss die distanzierte Rechtsaufsicht zustehen. Das gelingt überzeugend, wenn diese Forstaufsicht z. B. durch die Kreisverwaltung wahrgenommen wird (wie das bis 1971 der Fall war), in der auch andere Aufsichtsbehörden ressortieren („Einräumigkeit der Verwaltung"). Auch die höheren Ebenen müssen personell und organisatorisch von Staatsforsten getrennt werden.

Modelle

Auf dem Markt wird seit Jahren – mit steigendem Ansehen und guten Erfolgen – die Verpachtung des Waldes angeboten und forstamtlich geduldet: Die Gemeinde beschäftigt einen qualifizierten Revierleiter, der dabei unter ihrer Weisung steht, und – nicht notwendigerweise – zugleich Mitarbeiter des Pächters ist. Der Pächter nimmt den Wald unter seine Bewirtschaftung, erhält den unmittelbaren Besitz, setzt Fachpersonal im Revierdienst ein und zahlt jährlich die vereinbarte Pacht (die erheblich über den bisherigen Ergebnissen des Staatsförsters liegt), mit der die Gemeinde in ihrem Haushalt fest kalkulieren kann. Ein von der verpachtenden Gemeinde bestimmter Forstsachverständiger und das Forstamt kontrollieren den Waldzustand auf seine Nachhaltigkeit. Die Gemeinde kann selbst genau planen und ihre individuellen Ziele pachtvertraglich im Einzelnen sichern und über klug verhandelte Variationsbreiten anpassen. Das Interesse des Pächters besteht in der Erwirtschaftung eigener Gewinne und zugleich in der Erfüllung und Aufrechterhaltung des Pachtvertrags; also sind alle Beteiligten zufrieden. Arbeitet der Pächter gut, gewinnt er in der Nachbarschaft weitere Verpächter. Ist das nicht der Fall, gibt es die Kündigung.

Ein weiteres Modell wird mittlerweile von einem auf Forstwirtschaft ausgerichteten Dienstleistungsunternehmen aus dem Kreis der Raiffeisenfamilie angeboten: Deren Förster (Eignung zum gehobenen Dienst) werden von den Gemeinden als jeweilige Betriebsleiter in nebeneinander zulässigen Dienst- oder geringfügigen Arbeitsverträgen beschäftigt; § 8 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 SGB IV lässt beliebig viele Verträge nebeneinander zu; die richtige Versteuerung erfolgt im Lohnsteuerjahresausgleich. Sie unterstehen dem Weisungsrecht ihrer Anstellungsgemeinde bei allen ihren leitenden Tätigkeiten. Daneben verrichten sie die ausführenden Arbeiten, also den normalen, laufenden Revierdienst als arbeitsrechtlich gesicherte Angestellte der RaiffeisenForst-GmbH, die dazu einen Dienstleistungsvertrag mit der Gemeinde gegen ein festes Entgelt pro Hektar schließt. In marktoffener Konkurrenz beschaffen diese Mitarbeiter preisgünstig Pflanzen, Materialien und Geräte und schließen Verträge mit Subunternehmen. Im Ergebnis erwirtschaftet hier der einzelne Kommunalforstbetrieb selbstverantwortlich seinen Gewinn und kann frei am Markt partizipieren. Waldbewusste Gemeinden sind an diesem Modell interessiert, weil es bereits vielfach praktisch reibungslos funktioniert.

Forstzweckverbände nach dem Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) mit eigenen angestellten Förstern garantieren grundsätzlich keinen bestimmenden und leicht durchsetzbaren Einfluss der einzelnen Gemeinde, weil deren Gestaltungswille weder intern wirklich durchsetzbar ist – hier entscheiden, gesetzlich gesichert, Mehrheiten über Minderheiten –, noch ihr dienstvertraglicher Einfluss auf den forstlichen Betriebsleiter garantiert wird. Jedoch könnte die Hauptsatzung des Verbandes nicht nur die Arbeit in den einzelnen kommunalen Betrieben gerecht verteilen, sondern auch diesen Einzeleinfluss garantieren. Zwar werden die Forstzweckverbände üblicherweise vom Verbandsbürgermeister oder von einem Dritten geleitet; satzungsgemäß kann aber ein bestimmender Einfluss der einzelnen Gemeinde auf dessen Tätigkeit im einzelnen Betrieb bestimmt werden. Jedoch ist eine arbeitsrechtlich nachdrückliche Beeinflussung des Betriebsleiters nicht gesichert. Ferner ist der Austritt der einzelnen Gemeinde aus dem Zweckverband eine Tortur; man kommt nicht raus, solange es noch Pensionslasten gibt.

Wenn der Förster Bediensteter der Verbandsgemeinde ist, kann die Leitung der Einzelgemeinde in ihrem Forstbetrieb durch Satzung nicht ermöglicht werden: Hier fehlt – gesetzlich bestimmt, also nicht änderbar – der bestimmende Einfluss der einzelnen Gemeinde auf den Förster der Verbandsgemeinde. Denn die Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (§ 67) sieht ausdrücklich nur vor, dass alle oder einzelne Ortsgemeinden ihre Aufgaben der Selbstverwaltung „der Verbandsgemeinde zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung" übertragen können. Außerdem ist die Rückübertragung der Waldwirtschaft auf die Einzelgemeinde auch hier sehr schwierig.

Auch die nach Bundeswaldgesetz möglichen Forstbetriebsgemeinschaften und Forstbetriebsverbände (§§ 16 ff. und §§ 21 ff.) sind hilfreiche Organisationsformen. Sie beschränken sich aber auf Dienstleistungen der Betriebe meist untereinander und können die kommunale Betriebsleitung nicht ersetzen. Natürlich könnten Gemeinden in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag untereinander eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts gründen (siehe die Öffnungsklausel des § 1 Abs. 2 KomZG RP), die einen gemeinsamen Förster einstellt, der die einzelnen Betriebe der Gesellschafter – dabei jeweils an deren Weisung gebunden – bewirtschaftet. Denn Dienstgeber/Arbeitgeber und Weisungsrechte können auseinanderfallen. Allerdings fehlt dann die eigentlich unverzichtbare dienstrechtliche bzw. arbeitsrechtliche Durchsetzungsfähigkeit der Weisungen.

Ergebnis

Es gibt probate Lösungen. Deren Komplexität liegt an der verfassungsrechtlichen Verschrobenheit und textlichen Inkonsistenz der bestehenden Rechtsvorschriften. Künftig sollte der Wald als Raum des Gemeindelebens und der örtlichen Entscheidungen entdeckt werden. Die Gemeinden erfahren dann, dass man mit nachhaltiger (zugleich staatlich beaufsichtigter) Waldwirtschaft gutes Geld verdienen und zugleich Gemeindeleben gestalten kann. Sie entscheiden selbst, welcher Wald lagebedingt welche Nutzungs- und Wirkungsschwerpunkte haben soll und wie ihr Wald den örtlichen Naturraum (durch intensive oder extensive oder aussetzende Bewirtschaftung) sichern und bereichern kann.