

Verletzt Rheinland-Pfalz die kommunale Selbstverwaltung im Wald?

Gemeinden aus dem Hunsrück und der Pfalz erheben Verfassungsbeschwerden gegen Revierbildung und Personalkosten-Erstattung

Von Karl Giesen*, Koblenz

In Rheinland-Pfalz haben sich drei Hunsrückgemeinden über Jahre erfolglos gegen die zwangsweise Revierbildung mit Staatswald und anderem Gemeinewald gewehrt. Eine pfälzische Gemeinde wendet sich gegen die Erstattungspflicht von Personalkosten für die staatliche Revierleitung, weil sie ihren Wald verpachtet hat. Die Verwaltungsgerichte und das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz waren der Meinung, die Gemeinden müssten das ertragen. Die vier Ortsgemeinden haben dazu im März den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz angeufen.

Die Verfassungen des Bundes und der Länder garantieren den Gemeinden bei der Bewirtschaftung ihrer Wälder – sie gehört zu den ureigenen, gewachsenen Verwaltungsaufgaben der örtlichen Bevölkerung – das Recht der Selbstverwaltung; so z. B. Art. 71 in Baden-Württemberg, Art. 137 in Hessen und Art. 49 Abs. 1 und Abs. 3 in Rheinland-Pfalz. Das sind Grundvorschriften für eine dezentrale, örtlichen Interessen dienende Erledigung öffentlicher Aufgaben im freiheitlichen Rechtsstaat, der sich von unten nach oben, eben geordnet nach dem Subsidiaritätsprinzip, versteht.

Zur Selbstverwaltung gehöre, so tragen die Gemeinden unter Berufung auf den Wortlaut des Art. 49 Landesverfassung Rheinland-Pfalz vor, dass die Gemeinden in ihrem Gebiet „unter eigener Verantwortung“ die „ausschließlichen“ Träger der „gesamten“ örtlichen öffentlichen Verwaltung sind, es sei denn, die Aufgabe werde ihnen „im dringenden öffentlichen Interesse“ durch „ausdrückliche gesetzliche Vorschrift“ entzogen und „ausschließlich“ der Landesverwaltung zugewiesen. Das Recht der Selbstverwaltung werde den Gemeinden „gewährleistet“. Die Aufsicht des Staates beschränke sich darauf, dass die Gemeindeverwaltung „im Einklang mit den Gesetzen“ geführt wird.

Das Landeswaldgesetz, so die Klageschrift weiter, enthalte zur derzeitigen Forstorganisation nicht die nötigen normenklaren Rechtsvorschriften; die Rechtsverordnung sei halt kein Gesetz.

„Organisationshoheit und Personalhoheit verletzt“

Es wird argumentiert, dass es gegen die Organisationshoheit der Gemeinden verstößt, wenn sie per Rechtsverordnung gezwungen werden, gemeinsam mit anderen kommunalen, staatli-

chen und privaten Waldbesitzern ein gemeinsames Forstrevier zu bilden. Der einzelne kommunale Forstbetrieb sei vielmehr zunächst für sich zu betrachten und von der einzelnen Gemeinde grundsätzlich selbst zu verwalten.

Werde, wie meistens in Rheinland-Pfalz, ein staatlicher Revierleiter eingesetzt, habe die einzelne Gemeinde keinen bestimmenden Einfluss auf die konkrete Bewirtschaftung ihres Waldes. Und das sei auch der Fall, wenn der Revierleiter, was ja auch ermöglicht werde, Bediensteter einer anderen Gemeinde sei.

Selbstverwaltung – so machen die klagenden Gemeinden geltend – gelte auch für den Personaleinsatz. Werde eine Gemeinde in ein Revier mit anderen Waldbesitzern gepresst, so müsse sie entweder einen Revierleiter des Staatsforstes oder einer anderen Gemeinde dulden. Und das verstoße gegen ihre Personalhoheit.

Ein konkretes und durch Tatsachen belegtes, differenziert begründetes, unabwiesbares, eben „dringendes“ öffentliches Interesse sei für die Bildung eines gemeinsamen Forstreviers nicht erkennbar und ein solches Interesse werde seitens des Landes auch nicht ansatzweise vorgetragen.

Dass eine Gemeinde in Rheinland-Pfalz nur 70 % der Personalkosten für einen staatlichen Revierleiter zu zahlen habe, sei ein wettbewerbsrechtlich unerlaubter Vorgang, merkt die Klage an.

Die klagenden Gemeinden zweifeln auch daran, dass die staatlichen Revierleiter neben der Bewirtschaftung der kommunalen Wälder irgendwelche staatlichen Aufgaben zu erfüllen haben. Den Revierbeamten seien jedenfalls solche staatlichen Aufgaben nicht wirksam zugewiesen.

„Rechtsaufsicht wird zum Selbsteintritt“

Die Gemeinden argumentieren, dass sie gemäß Landesverfassung nur der

Rechtsaufsicht des Landes unterliegen, solange ihnen nicht eine staatliche Aufgabe – sozusagen „von oben“ – gesetzlich übertragen wurde. Letzteres sei aber bei der Bewirtschaftung ihrer eigenen Wälder gerade nicht der Fall. Und daher sei die gesetzlich angeordnete staatliche Fachaufsicht (§27 Abs. 1 LWaldG) ebenso verfassungswidrig wie die vertragliche Übertragung von Dienstleistungen an das staatliche Forstamt.

Die staatliche Aufsicht über kommunale Waldbewirtschaftung sei ein normgerechter Vorgang, die Fachaufsicht sei demgegenüber aber unverhältnismäßig; das gelte insbesondere für die Revierleitung durch staatliche Bedienstete (Selbsteintritt).

Die besonderen Anforderungen an den Wald – durch die örtliche Bevölkerung und die örtliche Lage – seien im Rahmen der Grundpflichten, also unter staatlicher Rechtsaufsicht, von der Gemeinde selbst und niemand anderem zu beschließen.

Die Gemeinden sehen entsprechend auch das Recht, die Waldbewirtschaftung zu organisieren und auszuführen, bei ihnen selbst (Selbstverwaltung), und zwar ohne den Staat oder noch andere Gemeinden fragen oder in Anspruch nehmen zu müssen. Die angebliche Fürsorge des Landes verkehre sich insoweit in der Praxis in umfassende staatliche Herrschaft.

Waldverpachtung erlaubt

Verpachte die Gemeinde ihren Wald – dies sei jetzt öfter der Fall und nicht beanstandet – an ein Forstfachunternehmen, habe die Gemeinde weit höhere nachhaltige Einnahmen, also Planungssicherheit und – endlich – angemessenen Gewinn, heißt es von einer betroffenen Gemeinde.

Erklärend heißt es zu dem Pächter, dass er qualifiziertes Personal mit der Befähigung zum gehobenen Forstdienst beschäftige. Außerdem sei vertraglich vereinbart, dass der Pächter unter Aufsicht eines von der Gemeinde berufenen Forstsachverständigen und daneben unter der staatlichen Rechtsaufsicht nachhaltig wirtschaftete.

Durch die Verpachtung (als Eigentümerrecht und Teil der Selbstverwaltung) entfallt der Grund für die staatliche Revierleitung und entfällt auch die Grundlage für die Erstattung der staatlichen Personalkosten. Zumindest – so die Klageschrift weiter – müsse die Verpachtung ein Kündigungsrecht aus dem Revierverbund eröffnen.

„Revierbildungsverfahren verfassungswidrig“

Ein Forstrevier sei keine Rechtsperson; ihm könnten deshalb keine staatli-

chen oder überhaupt öffentliche Aufgaben zugewiesen werden, so die Klage der Gemeinden. Der gesetzliche Versuch dazu sei überdies zu schwammig formuliert und wegen der Freiwilligkeit misslungen. Folglich sei ein Forstrevier aus der Warte der Selbstverwaltung nichts anderes als eine Ansammlung von Waldgrundstücken zur Planung

konkurrenzbetrieb, sei zugleich Offiziälberater, biete die Beförderung zu Dumpingpreisen an, sei zugleich die Fachaufsicht und der umfassende Dienstleister. Diese Funktionen seien im staatlichen Forstamt weder organisatorisch noch personell getrennt.

Im Revierbildungsverfahren habe das Forstamt (eigentlich der Forstamtsleiter in Person) die Schlüsselposition, weil es das Verfahren jeder Revierbildung von Anfang bis zum Ende steuern könne, selbst wenn in seltenen Fällen die Obere Forstbehörde entscheide. Diese habe allerdings „keine Möglichkeit, abweichend von den ihr vom Forstamt zugeleiteten Vorschlägen weitere Abgrenzungsvorschläge zu berücksichtigen“, so stellt es das Oberverwaltungsgericht fest. Nach Ansicht der Gemeinden fehlt bei dem Verfahren die Absicherung des Revierbildungsrechts der Gemeinden.

Die Gemeinden beklagen, dass bei der Wahl eines staatlichen Försters eine (verbotene) Mischverwaltung entstehe: Es fehle die gebotene „ausschließliche“ Aufgabenzuweisung etwa bei kommunaler Jahresplanung und staatlicher Revierleitung, oder beim staatlichen Revierdienst und dem Einsatz der Mittel und Bediensteten eines kommunalen Forstzweckverbandes.

Deutlicher Reformbedarf

Die beherrschende Position des Staatsforstbetriebes ist nach Ansicht des Autors mit einem fairen Verwaltungsverfahren, mit der zwingend gebotenen Neutralität und einer distanzierteren Aufsicht, also mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht zu vereinbaren. Das haben der Europäische Gerichtshof in Luxemburg und das Bundesverwaltungsgericht (vgl. HZ Nr. 39 vom 28. September 2018, S. 896) in vergleichbaren Fällen der Abfallwirtschaft (Kreislaufwirtschaftsgesetz) klar entschieden.

Insgesamt ergibt sich: Kommunale Selbstverwaltung ist nicht nur Recht, sondern auch verbindliches Strukturprinzip. Das Waldgesetz Rheinland-Pfalz gibt einen verfassungskonformen Aufgabentzug im Gemeinewald gegen den oder mit dem Willen der Gemeinde nicht her. Die Revierleitung durch fremdes Personal verstößt gegen elementare Rechte der einzelnen Gemeinde. Die vom Bundeskartellamt veranlasste Neuregelung zum Holzverkauf im Kommunal- und Privatwald ist daher lediglich ein erster Reformschritt.

Wegen seiner Unvereinbarkeit mit dem kommunalen Verfassungsrecht und wegen des Verstoßes gegen das Kartellrecht besteht im Hinblick auf die Gesamtkonzeption des Landeswaldgesetzes Rheinland-Pfalz dringender Reformbedarf.

ANZEIGE

The Surface Experts
Performance Service Technology
Remmers Gruppe
remmers.com

und Durchführung der Vollzeit-Beschäftigung eines Revierleiters; es sei eigentlich nur ein Instrument der staatlichen Personalplanung. An einer solchen Fremdbestimmung sich beteiligen zu müssen oder diese finanzieren zu müssen, sei verfassungswidrig, meinen die Kläger.

Außerdem erklären die Gemeinden, dass es für sie nicht akzeptabel sei, selbst ein neues Revierbildungsverfahren anstoßen zu müssen. Denn die Beteiligung anderer Gemeinden, des Staatswaldes oder Privater dürfe ihnen wegen der Verfassung nicht zugemutet werden. Einflüsse Dritter auf die Belange der Gemeinde seien in der Verfassung – außerhalb der staatlichen Rechtsaufsicht – nämlich nicht vorgesehen. Für mehrheitlichen Zwang oder fremden Personaleinsatz auf diesem Gebiet sehen die klagenden Gemeinden keine verfassungsrechtlich saubere Rechtsgrundlage.

Und wie das neue Revier am Ende aussehe, sei im Gesetz unklar und offen. Man sei der „Vorschlagsentscheidung“ oder – mit anderen Worten – der Willkür des staatlichen Forstamtsleiters ausgeliefert.

„Gemeinschaftsforstamt verfassungswidrig“

Besonders greifen die Gemeinden die umfassende Mehrfachfunktion des staatlichen Forstamtes im Wald an; dort herrsche der Staat. Den Gemeinden sei der Fachverstand über die Jahrzehnte entwunden worden: das staatliche Forstamt bewirtschaftete seinen Haupt-

LIGNA 2019
27. - 31. Mai
Hannover
Stand: C31
Halle: 17
Remmers Gruppe
remmers.com

*Karl Giesen war von 1989 bis zu seiner Pensionierung 2002 Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände (AGDW).