

Stellungnahme zum

„Gesetz über die Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten und zur Änderung anderer Vorschriften“ (Entwurfsstand: 12. Juni 2007)



I. Allgemeines

Der NABU Schleswig-Holstein hat die im April 2007 getroffene Entscheidung der Landesregierung, den schleswig-holsteinischen Landeswald in eine Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) zu überführen, grundsätzlich begrüßt, dabei allerdings auch darauf hingewiesen, dass die AöR die im Landeswaldgesetz fixierten Gemeinwohlleistungen im bisherigen Umfang fortführen müsse. Der Entwurf zum „Gesetz über die Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten und zur Änderung anderer Vorschriften“ zeigt, dass die Landesregierung dies aber offensichtlich nicht beabsichtigt. Stattdessen kommt im vorliegenden Entwurf einschließlich dessen Erläuterung und Begründung die Präferenz für einen gewinnorientierten Wirtschaftsbetrieb zum Ausdruck.

Öffentlicher Waldbesitz, insbesondere Staatswald wie der schleswig-holsteinische Landeswald, definiert sich jedoch im Gegensatz zum privaten Waldeigentum im wesentlichen dadurch, dass sein Primat nicht in der Holzproduktion, sondern in Gemeinwohlleistungen liegt, wie dies im schleswig-holsteinischen Landeswald in den vergangenen Jahren auch erfolgreich praktiziert worden ist. Damit ist eine gewinnbezogene Waldwirtschaft keinesfalls ausgeschlossen, sofern sie nicht in übermächtiger Konkurrenz zu den Gemeinwohlaufgaben steht. Der Entwurf des AöR-Gesetzes lässt aber darauf schließen, dass im Landeswald der Stellenwert von Naturschutz, Waldpädagogik und Erholung zukünftig stark zugunsten gewinnorientierter Forstwirtschaft reduziert werden soll. Die damit zwangsläufig verbundene Abkehr von einem naturnahen Waldbau, der auf hohem Niveau erbrachte Gemeinwohlleistungen auf ganzer Fläche integriert, ist nach Auffassung des NABU für eine öffentliche Waldeigentumsart nicht zu vertreten.

II. Einzelheitliche Stellungnahme

1. Nachrangige Gewichtung der Gemeinwohlaufgaben, Abkehr von der Multifunktionalität des Landeswaldes

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 31. Mai 1990 ausdrücklich festgestellt, dass im Staatswald den Umwelt- und Erholungsfunktionen Vorrang vor der Holzproduktion einzuräumen sei. Dieser Anforderung kommt das Landeswaldgesetz in seiner bisherigen Fassung nach, indem es in § 6 nicht nur einen derartigen Staatswald gestellten Anspruch allgemein formuliert, sondern diesen in Bezug auf den Landeswald in mehreren Punkten in § 6 Abs. 2 LWaldG auch konkretisiert. Mit Artikel 2 Ziffer 2 des AöR-Gesetzesentwurfs möchte die Landesregierung diese konkreten Vorgaben jedoch komplett löschen. Von § 6 LWaldG erhalten bleiben soll lediglich der Abs. 1 als allgemeiner Vorspann. Anstelle ihrer bislang dezidierten Betonung im vorrangigen Landeswaldgesetz – und damit als gesetzlich fixierte, vom kurzfristigen forstpolitischen Zeitgeschehen relativ unabhängige, in ihrer Konkretisierung zugleich auch klare Leitvorgabe für Parlament, Regierung und Forstverwaltung – sollen die Gemeinwohlbelange nun in das nachrangige AöR-Gesetz abgeschoben werden, wobei diesbezügliche grundlegende Vorgaben der „Weisung“ des Landwirtschaftsministeriums überlassen werden sollen. Diese Zurückstufung selbst höchststrichterlich als vorrangig anzusehender Waldfunktionen im Staatswald ist nach Ansicht des NABU vollkommen unangebracht.

Die in § 6 Abs. 2 LWaldG unter Nr. 1 – 7 angeführten Grundsätze der naturnahen Waldbewirtschaftung und des Naturschutzes im Wald sind nach Auffassung des NABU unverzichtbar. Infolge ihrer Bedeutung für das Profil des naturnahen Waldbaus mit integrierten Naturschutzleistungen müssen sie ebenso konkret wie andere Zielsetzungen des Landeswaldgesetzes bezeichnet werden. Diese aber mit dem Hinweis, eine für alle Waldeigentumsarten geltende Bewirtschaftungsrichtlinie entwickeln zu wollen (Begründung, S. 35), wird der Verpflichtung des

Landes, in seinem Waldbesitz die ökologischen Belange „in besonderem Maße“ wahrzunehmen, nicht gerecht. Denn eine Nivellierung derartiger Vorgaben bedeutet zwangsläufig eine Anpassung an die dem Privatwaldbesitz zumutbaren Normen, dem Gemeinwohllösungen lediglich im Rahmen der allgemeinen Sozialpflichtigkeit – aber eben nicht „im besonderen Maße“ – abverlangt werden können.

Auch die in § 6 Abs. 2 Nr. 8 LWaldG benannte Verpflichtung des Landeswaldes zur Wahrnehmung der Waldpädagogik bleibt nach Meinung des NABU notwendig, weil sie richtungsweisend ist. Sie wird in ihrer rechtlichen Relevanz durch die Auflistung in § 5 Satz 1 des AÖR-Gesetzentwurfs keinesfalls gleichwertig ersetzt. Denn im Anstaltsgesetz wird die Durchführung der Waldpädagogik, wie die der anderen Allgemeinwohlaufgaben auch, explizit an den Finanzierungsvorbehalt gebunden.

Dass selbst das allgemeine Bekenntnis zu „besonderer Berücksichtigung der Schutz- und Erholungsfunktion“ (§ 6 LWaldG nach seiner Reduktion durch das AÖR-Gesetz) substanzlos zu werden droht, wird aus § 5 (Aufgaben der Anstalt) des Gesetzentwurfs deutlich. Hier wird aus den gewählten Formulierungen das Primat des Wirtschaftsbetriebs vor den Gemeinwohlaufgaben ersichtlich, die „darüber hinaus“ (d.h. nachrangig) zu erbringen sind, sofern denn genügend Geld dafür zur Verfügung steht. Gemeinwohlaufgaben werden nach diesem Gesetzentwurf also nicht als auch für das Parlament zwingend zu beachtende Zielvorgabe benannt, die den Gesetzgeber unausweichlich zur Bereitstellung von Haushaltsmitteln verpflichtet, wie dies bei anderen gemeinwohlbezogenen Gesetzen üblich ist. Stattdessen wird ihre Erfüllung vollständig dem Ergebnis der parlamentarischen Haushaltsberatungen, der Erwirtschaftung von Überschüssen und der Zuwendung von Drittmitteln abhängig sein, wie § 5 Abs. 2 des Gesetzentwurfs zu entnehmen ist.

Dass die Leistungen für Naturschutz, Erholung, Umweltpädagogik, Neuwaldbildung und Ausbildung massiv zurückgefahren werden sollen, ergibt sich auch aus dem Vorschlag des Ministeriums, die diesbezüglichen Aufwendungen um € 3,6 Mio. zu kürzen, d.h. in etwa zu halbieren (Erläuterung zum Gesetzentwurf, S. 3).

Es ist durchaus richtig, der AÖR vorzugeben, sich um Drittmittel zur Finanzierung der Gemeinwohllösungen zu bemühen. Doch sind diese nur für bestimmte inhaltliche und räumliche Förderkulissen erhältlich und der Konkurrenz durch viele andere Projekte ausgesetzt. Das trifft in noch stärkerem Maße auf Sponsorengelder zu. Wie sensibel dieser Bereich ist, hätte die Regierung spätestens dann erkennen müssen, als sie ihren wohl konstantesten Förderer, die Holzspielzeugfirma Gollnest & Kiesel, mit ihrer desolaten Forstpolitik vergrault hatte. Andere auf S. 3 unter Punkt D. 1 angeführte Finanzierungsmöglichkeiten wie „Steigerung der Holzernte“ und „Benutzungsentgelte“ könnten den Gemeinwohlaufgaben eher abträglich als förderlich sein. Beispielsweise zur „Steigerung der Holzproduktion“ verstärkt vorgesehener Nadelholzanbau, erhöhte Mechanisierung, vermehrter Einsatz von (meist auf Akkordbasis beschäftigten) Fremdkräften zu Lasten des eigenen Personals (siehe Erläuterung, S. 4, Punkt D.3), Herabsetzung der Zielstärken, Nutzung ökologisch bedeutender Altbäume zur Brennholzwerbung oder Rücknahme von Naturwaldflächen würden den ökologischen Funktionen geradezu entgegen stehen. Gerade für Natura-2000-Wälder kann sich hieraus erhebliches Konfliktpotential mit den EU-rechtlichen Vorgaben entwickeln. Bei der Erhebung von „Benutzungsentgelten“ muss sichergestellt sein, dass nichtkommerzielle, gemeinwohlorientierte Veranstaltungen wie die Wandergruppe eines Sportvereins oder die Vogelstimmenexkursion eines Naturschutzverbands davon ausgenommen werden.

Die einseitig wirtschaftsbezogene Ausrichtung der geplanten AÖR wird auch aus der nach § 8 vorgesehenen Zusammensetzung des Verwaltungsrates deutlich, für den zwar Vertreter des Finanzministeriums und der Wirtschaft, nicht aber der gemeinwohlorientierten Belange vorgesehen sind. Die Begründung (S. 30f) bestätigt den Eindruck, dass die Beteiligung anderer Interessenssphären gar nicht ins Kalkül einbezogen worden ist.

Der NABU hält die Absicht, die Bedeutung der Gemeinwohlbelange im Landeswald gegenüber der jetzigen Rechtslage und jetziger Umsetzungsqualität zu reduzieren, für einen grundsätzlich falschen Weg. Er schlägt deshalb vor, die besondere Stellung der ökologischen, sozialen und kulturellen Funktionen im Verbund mit dem naturnahen Waldbau in Form einer Ziel und Zweck der Anstalt beschreibenden Präambel an den Anfang des Gesetzes zu stellen, wie dies das Land Mecklenburg-Vorpommern getan hat. Daraus würde sich auch für den Landtag eine stärkere Verpflichtung zur Finanzierung derartiger Leistungen ableiten lassen. Die Präambel sollte auch das grundsätzliche Ziel, nämlich das Waldvermögen des Landes zu erhalten und (sofern möglich) zu mehren, aufnehmen. Im Sinne einer derartigen Präambel wäre auch § 5 des Gesetzentwurfs zu fassen.

2. Zukünftiger Personalbestand und Organisationsstrukturen

In der Begründung (S. 22) werden als „Zweck ... des Gesetzes“ „Einsparungen im personellen Bereich“ auf einen „Personalbestand von 130 bis 150 Stellen baldmöglichst“ genannt. Der NABU könnte die Notwendigkeit einer maßvollen Personalreduzierung aus Kostengründen nachvollziehen, hält aber den vom MLUR vorgesehenen massiven Personalabbau auf etwa die Hälfte des derzeitigen Mitarbeiterbestands gerade vor dem Hintergrund der im Landesforst in besonderem Maße zu verwirklichenden Gemeinwohlaufgaben für absolut unangebracht.

Während im Wald anfallende Naturschutzleistungen in weiten Teilen durch Nutzungsverzicht erbracht werden können, sind die Aufwendungen für Waldpädagogik und Erholung personalintensiv und wären damit von der beabsichtigten starken Stellenreduzierung besonders betroffen. Dies wird vor allem bei differenzierter Betrachtung der Personalplanung des MLUR deutlich. Denn von der oben genannten Zielgröße von 130 – 150 Stellen sind den Konzeptionen des MLUR zufolge 100 für den Wirtschaftsbetrieb und etwa 25 den Erlebniswald Trappenkamp sowie die beiden Jugendwaldheime vorgesehen, die nach Aussage des MLUR in vollem Umfang erhalten bleiben sollen. Somit verbleiben maximal 25 Stellen für außerhalb dieser Einrichtungen anstehende Gemeinwohlaufgaben. Nach Kenntnis des NABU sind darin aber 20 Stellen für Auszubildende erhalten. Deren Ausbildungsaufwand kann zwar als volkswirtschaftliche Leistung eingestuft werden, die Tätigkeiten der angehenden Forstleute jedoch nur insoweit, als dass sie unmittelbar Gemeinwohlaufgaben betreffen. Somit würden nur noch 5 Personalstellen für Gemeinwohleleistungen verbleiben. Von diesen dürften etwa 2 für sich aus der EG-Vogelschutzrichtlinie und der FFH-Richtlinie ergebende Pflichtaufgaben verplant werden müssen.

Sollen mit dem verbleibenden Personalkontingent von 3 Stellen alle anderen Gemeinwohltätigkeiten abgearbeitet werden? Wieviel Arbeitszeit bleibt Revierförstern und Forstwirten, um vor Ort waldpädagogische Führungen durchzuführen, die Erholungsinfrastruktur zu erhalten und praktischen Naturschutz auf der Fläche umzusetzen? Angesichts der beabsichtigten erheblichen Intensivierung des Wirtschaftsbetriebs, des Personalabbaus, der strikten Funktionalisierung der Arbeitsleistungen sowie der Zentralisierung der Strukturen ergibt sich nicht nur aus dem vorliegenden Gesetzentwurf mit seiner Erläuterung und Begründung, sondern auch aus den Planungen des MLUR zur Ausgestaltung der AÖR im Hinblick auf die für einen Staatswald unerlässliche Multifunktionalität mit ihrem besonderem Schwerpunkt Allgemeinwohl ein erheblicher Klärungsbedarf.

3. Verkauf von Waldflächen

Der „Verkauf von Streu- und Splitterbesitz“, angerissen in § 2 Abs. 4 und 6 des AÖR-Gesetzentwurfs sowie in Erläuterungstext und Begründung erwähnt, ist nur dann sinnvoll, wenn es sich tatsächlich um Kleinstparzellen oder abgelegene, völlig unwirtschaftliche Waldstücke ohne weitergehende ökologische oder erholungsbezogene Bedeutung handelt. Die derzeitige Praxis des MLUR (und im Fall des Waldes `Christianslust` auch des ehemaligen MUNL), Waldflächen teilweise ungeachtet des allgemeinen Verständnisses des Begriffs `Splitterwald`, aber auch der eigenen Kriterien, aufgrund gezielter Nachfragen privater Interessenten verkaufen zu wollen, wird vom NABU und anderen Organisationen jedoch stark kritisiert. Vor diesem Hintergrund sieht der NABU die Aussagen des § 2 Abs. 4 mit großer Skepsis, zumal sie in sich einen Widerspruch enthalten: Die „Erfüllung (der) Aufgaben nach § 5 Abs. 1 bis 3“ (Satz 1), möglicher Anlass für Grundstücksverkäufe, beruht zu einem wesentlichen Teil auf „laufenden Ausgaben“ hauptsächlich in Form von Personalkosten. Zudem wird in der Erläuterung (S. 3, Punkt D.1) ausdrücklich der „Verkauf von Streu- und Splitterbesitz“ als Mittel der Finanzierung von Gemeinwohleleistungen angeführt. Insofern wirkt § 2 Abs. 4 Satz 2, nach dem „ein Substanzverzehr zur Deckung laufender Ausgaben ... im Grundsatz ausgeschlossen“ sein soll (Begründung, S. 25), nicht überzeugend.

Begrüßt wird die in § 2 Abs. 5 wiedergegebene Absicht, Natura-2000-Flächen nicht veräußern zu wollen. Die mögliche Ausnahmegewährung der obersten Naturschutzbehörde, d.h. des MLUR, weckt allerdings angesichts der zur Zeit vom MLUR praktizierten Waldverkaufspolitik beim NABU Skepsis. Nach Ansicht des NABU spricht nichts dagegen, nicht nur diese Ausnahmeregelung zu streichen, sondern auch prinzipiell den Verkauf vorrangig dem Naturschutz dienenden Waldflächen zu untersagen. Um generell Substanzverluste zu vermeiden, sollte folglich in § 2 Abs. 4 als Definition für

zur Disposition stehender Flächen eingefügt werden, dass ausschließlich Grundflächen veräußert werden dürfen, die aufgrund ihrer Bestockung, Standortverhältnisse, geringen Größe und abseitigen Lage unwirtschaftliche sowie von unterdurchschnittlicher Bedeutung für den Naturschutz und die Erholung sind.

4. Weitere Aufgaben der AöR

Richtig ist es, der AöR über § 5 Abs. 4 die Möglichkeit zur Wahrnehmung weiterer Aufgaben, wie sie in der Begründung (S. 29) genannt worden sind, zu gewähren.

Begrüßt wird die in § 5 Abs. 5 zum Ausdruck gebrachte Absicht, die Anstalt mit der Aufgabe der jagdlichen Beratung zu betrauen. Diese Aufgabe kann von den professionell mit der Jagd vertrauten Forstleuten sicherlich fachkundiger und objektiver wahrgenommen werden als vom Landesjagdverband. Deswegen sollte sich nach Ansicht des NABU die jagdliche Beratung nicht auf die Landesregierung, sondern auch auf die unteren Jagdbehörden der Kreise beziehen und die dortigen Jagdbeiräte zumindest ergänzen.

5. Namensgebung

Während unter „Forst“ inzwischen ein vornehmlich wirtschaftlichen Zwecken dienender Wald verstanden wird, bei dem die anderen Funktionen eher nachrangig sind, gibt der bisherige Name „Landeswald Schleswig-Holstein“ den diesbezüglich neutralen Waldbegriff wieder.

Soll auch mit der Umbenennung die vorgesehenen Intensivierung der Holzerzeugung zu Lasten der anderen Funktionen ausgedrückt werden? In der Begründung findet sich hierzu keine Erklärung. – Da offenbar kein plausibler Grund für die Umbenennung besteht, sollte sie unterbleiben, nicht zuletzt auch zur Vermeidung bürokratischen Aufwands.

6. Sonstiges

Die in § 2 Abs. 1 benannte Vermögenswertangabe in Höhe von € 100 Mio. ist nach Meinung des NABU im Hinblick auf die während der Debatte um einen eventuellen Gesamtverkauf des Landeswaldes genannte Werteinschätzung von € 300 – 750 Mio. deutlich zu niedrig angesetzt.

Nach § 5 Abs. 2 Satz 2 sind aus der Waldbewirtschaftung resultierende Überschüsse automatisch für die Finanzierung der Gemeinwohlleistungen zu verwenden. Dadurch wird der Anstalt die Bildung von Rücklagen verwehrt, die z.B. für die Bewältigung von Großschadensereignissen gem. § 12 Abs. 2 oder für besondere Investitionen benötigt werden könnten.

Die in § 9 Abs. 1 bezeichneten Aufgaben des Verwaltungsrates lassen nicht erkennen, wo die eigene Entscheidungskompetenz der Anstalt beginnt und wo die Einflussphase des Verwaltungsrats endet. Der Aufgabenkatalog lässt vermuten, dass der Verwaltungsrat über seinen Zustimmungsvorbehalt praktisch in jeden Kompetenzbereich eingreifen kann. Da er gemäß Begründung (S. 31) „willensbildendes Organ“ der Anstalt sein soll, sieht der NABU die zentrale Position des Verwaltungsrats gerade vor dem Hintergrund seiner wirtschaftsbezogenen Ausrichtung kritisch.

Wie oben bereits angeführt, schlägt der NABU eine Ergänzung des Verwaltungsrats um ein die Gemeinwohlbelange vertretendes Mitglied vor. – In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass sich aus § 8 Abs. 2 entnehmen lässt, dass der Vertreter der Beschäftigten in den Verwaltungsrat berufen werden soll, ohne von den Mitarbeitern für diese Aufgabe gewählt worden zu sein. Dies ist sicherlich nicht so gemeint, ergibt sich aber aus dem Gesetzentwurf.

Weshalb wird die nach § 12 Abs. 3 Satz 3 vorgesehene Untergrenze für vom Land der Anstalt zu leistenden Schadensersatz mit € 0,5 Mio. je Geschäftsjahr bemessen, wenn diese Grenze für den vielfach größeren niedersächsischen Landeswald nur € 0,1 Mio. beträgt?

Fritz Heydemann