

Betreuung und Förderung im kleinstrukturierten Privat- und Körperschaftswald

- Stellungnahme –
Juni 2018

Ausgangslage

Die sachgemäße Bewirtschaftung von Wald dient in aller Regel nicht nur den Eigentümerinteressen, sondern auch dem Gemeinwohl: Durch forstwirtschaftliche Maßnahmen werden die Wälder vielfältig, gesund und stabil gehalten und an den Klimawandel angepasst; die Produktion von Holz ist ein Beitrag zu Klimaschutz, Beschäftigung und Einkommen im ländlichen Raum. Durch eine aktive Gestaltung liefern bewirtschaftete Wälder eine Vielzahl von weiteren Ökosystemleistungen und sind attraktiver Erholungsraum für die gesamte Bevölkerung. Diese Leistungen erfordern eine qualifizierte Behandlung des Waldes, für die in Deutschland zum Teil eine intensive Betreuung der kommunalen und privaten Waldbesitzer notwendig ist. Ein Argument für eine flächendeckende Betreuung ist auch, dass Forstschutz meist nur auf Landschaftsebene effektiv durchzuführen ist und dessen Bedeutung mit zunehmender Globalisierung und fortschreitendem Klimawandel ebenfalls zunimmt.

Der Waldbesitz in der Bundesrepublik ist sehr kleinstrukturiert, das gilt insbesondere für den Privatwald mit einem bundesweiten Flächenanteil von 48 %, aber auch für den Körperschaftswald mit 19 % der Waldfläche. Etwa die Hälfte des Privatwaldes und damit knapp ein Viertel des Waldes insgesamt gehört Personen mit weniger als 20 ha Waldbesitz. Sie sind in der Regel zur Eigenbewirtschaftung ihres Waldbesitzes nicht in der Lage. Aber auch größere private wie körperschaftliche Forstbetriebe sind oft nicht leistungsstark genug, um eine eigene forstfachliche Organisation zu tragen. In der Vergangenheit hat der Staat auf Ebene der Bundesländer die Betreuung solcher Waldbesitzer übernommen. Forstliche Dienstleistungen wurden zu vergünstigten Tarifen angeboten und das geerntete Holz gemeinsam mit demjenigen aus dem Staatswald vermarktet. Diese Form der staatlichen Unterstützung kann als indirekte Förderung bezeichnet werden.

Die gemeinsame Holzvermarktung von Staats-, Kommunal- und Privatwald ist seit mehr als einem Jahrzehnt Gegenstand kartellrechtlicher Auseinandersetzungen. Im Fokus der Untersuchungen des Bundeskartellamtes standen bisher insbesondere die Vermarktungsaktivitä-

ten in den Ländern Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen. Unabhängig von den in diesen Ländern bereits durchgeführten oder angekündigten Untersuchungen und organisatorischen Maßnahmen befindet sich damit die besitzartenübergreifende Holzvermarktung in allen Bundesländern auf dem Prüfstand. Daran ändert auch die Entscheidung des Bundesgerichtshofes „Zur Wiederaufnahme eines durch Verpflichtungszusagen beendeten Kartellverwaltungsverfahrens“ vom 12. Juni 2018 nichts. Der Bundesgerichtshof hat die Verfügung des Bundeskartellamts allein aus verfahrensrechtlichen Gründen aufgehoben. Es hat jedoch nicht darüber entschieden, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Holzvermarktungspraxis des Landes Baden-Württemberg kartellrechtswidrig ist.

Während zunächst allein der besitzartenübergreifende Holzverkauf ein Gegenstand wettbewerbsrechtlicher Prüfungen war, sind aktuell auch die sogenannten „vorgelagerten Dienstleistungen“, zu denen die Planung von Hiebsmaßnahmen und das Auszeichnen von Beständen - also das Markieren der zu entnehmenden Bäume - zählen, in die Betrachtungen einbezogen worden. Für diese staatlichen Dienstleistungen wird von den betreuten Waldbesitzern bisher i.d.R. keine volle Kostenerstattung erhoben. Vielmehr ist die vergünstigte staatliche Beförderung Ausdruck der indirekten Förderung der privaten und körperschaftlichen Forstwirtschaft, die, anders als die Landwirtschaft, kaum direkte Fördermittel erhält.

Diese indirekte forstliche Förderpraxis wurde bereits vor 10 Jahren im Rahmen des sog. Dumping-Verfahrens kartellrechtlich kritisiert. Jüngst wurde im Zuge von Prüfungen der EU festgestellt, dass die insbesondere im Kleinprivatwald oft weit unterhalb von Marktpreisen angesiedelten Entgelte für staatliche Betreuungsleistungen auch beihilferechtlich als problematisch anzusehen sind. Somit ist für die gesamte staatliche Betreuung im Privat- und Körperschaftswald, deren Zentrum traditionell die nachhaltige Nutzungsplanung, das Auszeichnen der Bestände sowie die Organisation und Durchführung von Bestandespflege, Ernte und Verjüngung bilden, ein Umbruch zu erwarten.

Zur Gestaltung von Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufen, die sowohl nach Kartellrecht als auch nach Beihilferecht rechtskonform sind, sind grundlegende Anpassungen in der Betreuung des Privat- und Körperschaftswaldes notwendig. Daran ändert auch die unlängst vorgenommene Anpassung des § 46 des Bundeswaldgesetzes und das schon erwähnte Urteil des BGH vom 12. Juni 2018 nichts.

In einer Vielzahl von Bundesländern werden aktuell verschiedene Aktivitäten unternommen, um sich den kartell- und beihilferechtlichen Erfordernissen anzupassen.

In der Konsequenz führen diese Entwicklungen voraussichtlich zu einer erheblichen Einschränkung der bisher üblichen indirekten Förderung der nichtstaatlichen Forstwirtschaft und – soweit noch zulässig – zu einer deutlichen Verteuerung des staatlichen Beratungs- und Betreuungsangebotes für den Privat- und Körperschaftswald. Damit ist zu befürchten, dass die Maßnahmen zur Pflege, Nutzung und Verjüngung der Wälder vor allem für die Eigentümer kleiner Waldflächen wirtschaftlich zunehmend uninteressant und deshalb häufig unter-

lassen werden. Gerade für die Bewirtschaftung des Kleinprivatwaldes stellt die fortschreitende Urbanisierung der Eigentümer eine besondere Herausforderung dar.

Nach einer aktuellen Waldbesitzerbefragung des Thünen-Institutes lehnt gut die Hälfte der Privatwaldeigentümer in Deutschland die Mitgliedschaft in einer Forstbetriebsgemeinschaft ab (51 %). Die überwiegende Zahl der Waldeigentümer (74 %) kümmert sich heute noch selbst um ihren Wald oder lässt ihn durch Familienangehörige bewirtschaften. Im betreuten Privatwald besitzen die staatlichen Förster hinsichtlich der Beratung und Betreuung dauerhaft das größte Vertrauen der Waldbesitzer. Von ihnen wünschen sich 59 % auch in Zukunft von staatlichen Förstern beraten oder betreut zu werden. Das hohe Ansehen der staatlichen Förster zeigt sich auch darin, dass sie von fast der Hälfte aller Privatwaldbesitzer als Ansprechpartner bei Entscheidungen über ihren Wald gewählt werden. Aufgrund ihrer Flächenbedeutung sind die Kleinprivatwaldbesitzer für das gesamte Cluster Forst und Holz in Deutschland von erheblicher Relevanz, da die Größenklasse bis 20 ha bundesweit rund 95 % der privaten Forstbetriebe mit rund 50 % der Privatwaldfläche umfasst und immerhin 55 % des Holzvorrates im Privatwald aufweist (vgl. BWI 3).

In der öffentlichen Diskussion ist die Zukunft der Beratung und Betreuung des Privat- und Körperschaftswald umstritten. Einerseits werden oftmals eine Liberalisierung der Körperschaftswaldbewirtschaftung und eine größere Eigenverantwortung der Privatwaldbesitzer gefordert und die anstehenden Veränderungen von Seiten privater Forstdienstleiter und, mit regionalen Unterschieden, auch von privaten sowie körperschaftlichen Waldbesitzern begrüßt. Andererseits werden auch Bedenken geäußert, weil die im internationalen Wettbewerb erzielbaren Holzerlöse eine erfolgreiche, die Vollkosten tragende Bewirtschaftung der Kleinwaldflächen vielfach nicht zulassen. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass angesichts der Vielfalt der Ökosystemleistungen der Wälder, der in Deutschland einzuhaltenden hohen Umwelt- und Sozialstandards sowie der waldbaulichen Herausforderungen durch den Klimawandel eine Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung des Privat- und Kommunalwaldes unverzichtbar ist und dem Gemeinwohl dient. Mit dem Wegfall der indirekten Förderung ist die Betreuung insbesondere im Kleinprivatwald infrage gestellt, es sei denn, es gelingt, flächendeckend alternative Betreuungsangebote und eine nachhaltige direkte Förderung der privaten wie körperschaftlichen Forstbetriebe zu etablieren.

Die Herausforderung besteht darin, einerseits geeignete und effiziente alternative Organisationsformen zur Sicherung der Betreuung zu entwickeln und andererseits die erforderlichen Haushaltsmittel aus der indirekten Betreuung in die direkte Förderung zu leiten. Letzteres erfordert starken politischen Willen, insbesondere auf Seiten der Landesregierungen: Während es politisch vergleichsweise einfach ist, die Haushalte der betroffenen Forstverwaltungen schrittweise zu kürzen, indem frei werdende Stellen nicht wieder besetzt werden, ist es deutlich schwieriger, die dadurch frei werdenden Haushaltsmittel transparent und dauerhaft für die direkte Förderung von nichtstaatlichen Betreuungsangeboten zur Verfügung zu stellen, um die Gemeinwohlleistungen einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung zu sichern.

Erste Hochrechnungen auf Basis des Testbetriebsnetzes Forstwirtschaft des BMEL über die Höhe der bisher bundesweit für die indirekte forstliche Betreuung eingesetzten Haushaltsmittel belaufen sich auf rund 250 Mio. Euro pro Jahr. Dieser Betrag liegt weit über der Höhe der gesamten Förderung forstlicher Maßnahmen nach der GAK (Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz) für Waldumbau, Waldwegebau etc., die sich zusammen mit den entsprechenden, durch die EU über ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes) geförderten Anteilen auf gut 60 Mio. Euro pro Jahr belaufen.

Folgerungen

Auch wenn die schon erwähnte Entscheidung des Bundesgerichtshofes vom 12. Juni 2018 den forstpolitischen Akteuren Zeit verschafft hat, empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat für Waldpolitik dringend, zur Stärkung wettbewerbskonformer Strukturen und zur Sicherung der Gemeinwohlleistungen der Forstwirtschaft ein zukunftsfähiges Konzept einer direkten Förderung der Betreuung im Privat- und Körperschaftswald zu entwickeln und dabei folgende 10 Eckpunkte zu beachten:

1. Die bisher überwiegend durch die staatlichen Forstverwaltungen der Länder erbrachte indirekte Förderung des Privat- und Körperschaftswaldes in Form von institutionellen Leistungsangeboten sollte zu einer den kartell- und beihilferechtlichen Vorgaben entsprechenden wettbewerbsneutralen direkten Förderung umgestaltet werden.
2. Die Höhe der Förderung ist in Abhängigkeit von der Eigentumsstruktur und der Kleinteiligkeit der Waldflächen an den jeweiligen Transaktionskosten zu bemessen. Nur so können flächendeckend professionelle Betreuungsangebote langfristig erfolgreich angeboten werden. Dies gilt insbesondere für den Kleinprivatwald.
3. Im Gegensatz zur Betreuung bleibt die Beratung privater und körperschaftlicher Waldbesitzer weiterhin eine wichtige Aufgabe des Staates. Im Hinblick auf die besondere Vertrauensstellung staatlicher Förster bei privaten Waldbesitzern sollten die Beratungskapazitäten bei den staatlichen Forstverwaltungen mindestens erhalten und wenn möglich gestärkt werden: Der Klimawandel, die organisatorischen Veränderungen im Bereich der Betreuung, aber auch der demografische und soziale Wandel im Bereich der Waldbesitzenden bedingen einen erhöhten Beratungsbedarf.
4. Zur Sicherung der Gemeinwohlleistungen der Forstwirtschaft sollte sich die Förderung vorrangig auf den gesellschaftlichen Nutzen forstlicher Ökosystemleistungen fokussieren und gestaffelt nach der Größe des betreuten Waldes gezahlt werden. Die Produktion von Holz als Beitrag zu Klimaschutz, Beschäftigung und regionaler Wertschöpfung etc. ist dabei ein wichtiger Aspekt. Andere gemeinwohltrelevante Aspekte sind beispielsweise die Anpassung der Wälder an den Klimawandel, der Schutz der Wälder vor großflächigen Kalamitäten oder der Schutz der biologischen Vielfalt.

5. Die vorgeschlagene Umstellung der indirekten auf eine wettbewerbsneutrale direkte Förderung des Privat- und Körperschaftswaldes erfordert langfristig den Erhalt und die unbürokratische Bereitstellung der öffentlichen Finanzmittel im „System“ Forstwirtschaft; sie dürfen nicht aus der Forstwirtschaft abgezogen werden. Gerade im Hinblick auf die vorgeschlagene Ausrichtung der Betreuung auf Gemeinwohlleistungen sowie in Anbetracht der hohen Transaktionskosten im Kleinprivatwald können Erlöse aus dem Holzverkauf nur einen kleineren Anteil der Vollkosten der erforderlichen Betreuung decken. Die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel und der Sicherung der Gemeinwohlleistungen der Forstwirtschaft lassen sich im kleinstrukturierten Privat- und Körperschaftswald nur mit einer ausreichender finanzieller Förderung meistern¹, zu der die öffentliche Hand (bspw. gem. § 1 Bundeswaldgesetz) auch gesetzlich verpflichtet ist.
6. In dem Maße, in dem staatliche Förster Zugang und damit auch Informationen über die Zustände der Privat- und Körperschaftswälder verlieren, ist ein flächendeckendes Monitoring zur Erfassung der Forstschutzsituation und zur forstlichen Pflanzenschutzberatung auch im Privat- und Körperschaftswald auf- bzw. auszubauen.
7. Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse im Sinne des dritten Kapitels des Bundeswaldgesetzes sind auch in Zukunft als ein wesentliches Element der Betreuung des Privat- und Körperschaftswaldes und der gebündelten Holzvermarktung anzusehen. Regional sind sie jedoch bisher ganz unterschiedlich stark ausgebildet². Ein Ansatzpunkt der künftigen Förderung sollte daher eine an die jeweiligen Besitzstrukturen und regionalen Traditionen anknüpfende Unterstützung zur Gründung und Weiterentwicklung von leistungsfähigen forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen sein, mit dem Ziel, ein möglichst umfassendes Netz solcher „Selbsthilfeeinrichtungen“ aufzubauen und kontinuierlich an die sich wandelnden Rahmenbedingungen (demografischer Wandel, Urbanisierung, Besitzzersplitterung durch Erbteilung) anzupassen. Bei der Einführung neuer organisatorischer Strukturen muss zur Erhaltung der örtlichen Fachkompetenz und zur Sicherung der Interessen der Mitarbeiter/innen ggf. auch auf „unkonventionelle“ Übergangslösungen zurückgegriffen werden, wie bspw. die Abordnung von forstlichem Fachpersonal staatlicher Institutionen an neu geschaffene forstliche Zusammenschlüsse etc..
8. Neben den forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen muss auch anderen Dienstleistern eine wichtige Rolle bei der Betreuung des Privat- und Körperschaftswaldes ermöglicht werden. Auch dieser Gruppe ist deshalb für nachgewiesene Betreuungsleistungen ein diskriminierungsfreier Zugang zu staatlichen Fördergeldern zu gewähren. Förderfähig sollten aber nur diejenigen Dienstleister sein, die für die zuvor genannten Betreuungsleistungen zertifiziert sind. Zu ihnen können neben den forstwirtschaftli-

¹ Siehe auch Gutachten der wiss. Beiräte für Agrarpolitik und für Waldpolitik beim BMEL 2016: „Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung“, S. 355

² Bei den Forstbetriebsgemeinschaften beispielsweise schwankt der Anteil am Privatwald des jeweiligen Bundeslandes (nur Flächenbundesländer) in Deutschland zwischen 21 % in Sachsen und 82 % in Hessen.

chen Zusammenschlüssen z. B. auch private oder körperschaftliche Forstbetriebe, die Leistungen für Dritte anbieten, forstliche Sachverständige oder forstliche Dienstleister zählen. Auch staatlichen Forstbetrieben und -verwaltungen, die ihre Leistungen nachgewiesener Weise zu Vollkosten anbieten, steht der Zugang zur Förderung grundsätzlich ebenso offen.

9. Entsprechend der Vielfalt der Eigentümerziele sind insbesondere für die Ansprache und Betreuung von Kleinprivatwaldbesitzern alternative Konzepte zu entwickeln, deren wirtschaftlicher Erfolg nicht allein von der Holznutzung abhängen darf. Waldpflege und Anpassung an den Klimawandel sind Argumente für eine Betreuung des Waldes, die die Eigentümerinteressen (z. B. Erhalt des ideellen wie materiellen Wertes) mit den Interessen der Gesellschaft (Erhöhung der Stabilität und der Diversität des Waldes, Anpassung an den Klimawandel, Nutzung von Holz als Rohstoff für den Cluster Forst und Holz) in Übereinstimmung bringen können. Bereits existierende Modelle einer treuhänderischen Waldbewirtschaftung bspw. durch Waldpflegeverträge sind weiter zu entwickeln.
10. In Anbetracht der hohen Transaktionskosten der Betreuung im Kleinprivatwald sowie der meist hohen Vertrauensstellung staatlicher Förster bei privaten Waldbesitzern wird empfohlen, in einer Übergangsphase die staatliche Betreuung bis zu einer bestimmten Flächengröße des einzelnen Waldbesitzes auch zu den bisherigen Konditionen, d. h. mit Preisen unterhalb der Vollkosten, zu gestatten. Rechtfertigen lässt sich diese Ausnahme damit, dass bei der Betreuung des kleinteiligen Waldbesitzes zunächst nicht mit einem Wettbewerb am Markt zu rechnen ist und die Aufrechterhaltung der Gemeinwohlleistungen auch in dieser Größenklasse, die immerhin knapp ein Viertel der Gesamtwaldfläche in Deutschland umfasst, aus gesamtgesellschaftlicher Sicht vorrangig erscheint. Diese Übergangsregelung müsste nach einer angemessenen Frist einer Überprüfung unterzogen und bei einer erfolgreichen Entwicklung der alternativen Betreuungsangebote aufgehoben werden.