Forstpoltische Schwerpunkte in NRW

Die vergangenen Jahre waren geprägt durch Diskussionen zu forstbezogenen Themen, die die Landespolitik auch noch längere Zeit weiter beschäftigen werden. Parallel dazu haben Auseinandersetzungen zu nicht originär forstpolitischen Entscheidungen bei den forstlichen Verbänden und Gremien ihren Widerhall gefunden.

Roland Daamen

Zu nennen sind hier insbesondere das Landesnaturschutzgesetz und das sog. ökologische Jagdgesetz. Gerade diese Gesetzesvorhaben der vorherigen Landesregierung aus SPD und Bündnis90/Grüne waren auch im ländlichen Raum hochumstritten und trafen entweder auf Zustimmung oder starke Ablehnung.

Die seit 2017 amtierende CDU/FDP-Regierung hatte im Koalitionsvertrag Änderungen zur Korrektur dieser beiden Gesetze vereinbart, die beim Jagdgesetz zwischenzeitlich vollzogen sind und beim Landesnaturschutzgesetz auch in absehbarer Zeit umgesetzt werden sollen.

Das alles überragende forstpolitische Thema der letzten Jahre war aber das „Kartellverfahren".

Schon zu Beginn der 2000er-Jahre kam dieses Thema auf, denn sowohl die EU-Kommission als auch das Bundeskartellamt formulierten Bedenken gegen die kooperative Vermarktung von Holz aus staatlichen und nichtstaatlichen Wäldern. Die subventionierte Betreuung privater und kommunaler Wälder durch einige Landesforstverwaltungen (sog. indirekte Förderung) wurde ebenfalls kritisiert. Dies führte im Jahr 2009 zur Unterzeichnung einer Verpflichtungserklärung durch NRW und einige andere Bundesländer, mit der Zielrichtung die gemeinsame Holzvermarktung kartellkonformer zu gestalten.

Schneller Überblick

- Auch in NRW ist die Neuausrichtung der Holzvermarktung und forstlichen Betreuung im Privatwald das alles überragende forstpolitische Thema
- Ab 2021 wird es keine indirekte Förderung des Privatwalds mehr geben
- Die Umstellung auf die direkte Förderung fordert alle Beteiligten in erheblichem Maße

Pilotprojekte

Nach hiesiger Auffassung und auch vom Bundeskartellamt nicht beanstandet, ist Nordrhein-Westfalen (NRW) den Vorgaben dieser Verpflichtungszusage vollumfänglich gefolgt. U. a. wurden Pilotprojekte zur eigenständigen Holzvermarktung und zur eigenständigen Betreuung initiiert. Beide Projektbereiche (mit einer jeweils unterschiedlichen Zahl von mitwirkenden forstlichen Zusammenschlüssen) wurden im Sauerland, also der Hauptfichtenregion in NRW, angesiedelt.

Bei ersteren zeigte sich nach einigen Jahren, dass die Fördermittel nicht den gewünschten Effekt hin zu einer Stärkung der vom Staat unabhängigen Holzvermarktung hatten, sondern vielmehr Mitnahmeeffekte hervorriefen. Diese sog. Pilotprojekte I wurden folgerichtig vor einigen Jahren eingestellt. In Zeiten damaliger sehr hoher Holzpreise konnte nicht mehr vermittelt werden, warum der Staat die Vermarktung des Wirtschaftsgutes Holz weiterhin subventioniert.

Ganz anders stellt sich die Situation bei den sog. Pilotprojekten II dar. Hier fördert das Land seit 2009 mit einer eigenen Förderrichtlinie die eigenständig organisierte forstfachliche Betreuung der Waldflächen von sieben Forstbetriebsgemeinschaften.

Vorangegangen war eine Vielzahl von Gesprächen mit den lokalen Beteiligten. Nicht nur Widerstände bei Mitgliedern der Zusammenschlüsse, die sich seitens der Vorstände zur Mitwirkung entschlossen hatten, waren zu überwinden. Auch in der Landesforstverwaltung gab es Bedenken und Vorbehalte.

Mit den Pilotprojekten wurde der Nachweis erbracht, dass das bisher für beide Seiten recht komfortable Konstrukt der quasi dauerhaft garantierten staatlichen Betreuung der Mitgliedsbetriebe von forstlichen Zusammenschlüssen zu günstigen Konditionen auch mit privat organisierten Strukturen zu erreichen ist. Eine deutlich größere Selbstständigkeit, eine größere Eigenverantwortung und letztlich auch mehr Verwaltungsarbeit wurden jetzt von den Zusammenschlüssen geleistet. Schließlich musste man sich jetzt selber um die Betreuung kümmern, sprich, geeignete Dienstleister auf dem Markt finden.

Auf Basis eines vom Land bezuschussten und vom Waldbauernverband in Auftrag gegebenen Handbuchs führten die Forstbetriebsgemeinschaften die Ausschreibungen durch und beauftragten private Dienstleister mit der Betreuung ihrer angeschlossenen Waldflächen. Wald und Holz NRW hatte sich an allen Ausschreibungen beteiligt, wurde aber aus nachvollziehbaren Erwägungen nicht in Betracht gezogen.

Der ganze Prozess wurde durch die Universität Freiburg evaluiert [1]. Die Pilotprojekte II laufen aktuell noch und werden bis Ende 2019 auf Basis der bestehenden Förderrichtlinie finanziert.

2012 geriet das Land Baden-Württemberg wegen der kooperativen Holzvermarktung erneut in den Fokus des Bundeskartellamtes. In diesem Verfahren wurde klar, dass andere, ähnlich arbeitende Bundesländer ihr in Bezug auf das Kartellrecht nicht kompatibles Verhalten sowohl in der Holzvermarktung als auch in der Betreuung aufgeben mussten. Die damalige Landesregierung legte fest, vor einer endgültigen Entscheidung zur Aufgabe der indirekten Förderung sowohl eine be-

Foto: MULNV NRW/T. Mrosek

Die Waldbesitzstruktur in Nordrhein-Westfalen ist geprägt von einem hohen Privatwaldanteil (63 %) und einem geringen Staatswaldanteil (13 %). 50 % der privaten Forstbetriebe sind kleiner als 50 ha, die zum großen Teil in forstlichen Zusammenschlüssen organisiert sind.

triebswirtschaftliche Evaluierung als auch eine „ökologische" Evaluierung in Auftrag zu geben.

Die „ökologische" Evaluierung sollte feststellen, ob anhand vorhandener ökologischer Kriterien ein Unterschied zwischen staatlich und nichtstaatlich betreuten Waldflächen entsteht. Hier stellte sich aber heraus, dass das Datenmaterial nicht ausreichend belastbar war, um eine derartige Ableitung zu treffen.

Die betriebswirtschaftliche Evaluierung sollte die Preis- bzw. Kostenunterschiede zwischen einer Betreuung durch Wald und Holz NRW und privaten Dienstleistern herausarbeiten [2].

Infolge des länger als vorhergesehen dauernden Verfahrens gegen Baden–Württemberg, dessen Ausgang als präjudizierend für die anderen betroffenen Bundesländer betrachtet wurde, hatte es keine abschließende Entscheidung der vormaligen Landesregierung zum weiteren Vorgehen gegeben.

Die neue Landesregierung aus CDU und FDP hat demgegenüber in ihrem Koalitionsvertrag die Umstellung der Holzvermarktung und der Betreuung auf eine kartellkonforme Art und Weise vereinbart.

Das für Forsten zuständige Umweltministerium begann darauf, zusammen mit den Fachleuten von Wald und Holz NRW, den Vertretungen des Waldbesitzes und weiteren Beteiligten Regelungen sowohl für eine wettbewerbsrechtlich einwandfreie Holzvermarktung als auch forstfachliche Betreuung zu erarbeiten.

Grundlage hierfür sind die Bestimmungen des neuen § 46 Bundeswaldgesetz und die des Wettbewerbs- und Beihilfenrechts. Der Ausgang der Verhandlung vor dem BGH im Sommer 2018 hatte keinen weiteren Einfluss auf diese Grundsatzentscheidungen. Es wäre sicher für die Rechtssicherheit hilfreich gewesen, hätte der Bundesgerichtshof (BGH) auch in der Sache entschieden. Die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen gelten aber unabhängig davon und sind somit zu beachten.

Ein weiterer Sachverhalt hob die Überlegungen zur zügigen Umstellung der bisherigen Praxis nochmals auf eine höhere Dringlichkeitsstufe.

Im Jahre 2016 erging eine Beschwerde an die EU-Kommission, in der NRW vorgeworfen wurde, die Gewährung der sog. indirekten Förderung stelle eine unzulässige staatliche Beihilfe dar und verstoße somit gegen einschlägiges EU-Recht. In einem intensiven Schriftverkehr mit der Kommission konnte sich NRW mit seiner Auffassung, dass es sich hierbei nicht um eine Beihilfe handele, nicht durchsetzen. Die wesentlichen Argumente entstammten z. T. einem älteren, nicht abgeschlossenen ähnlichen Verfahren von Anfang der 2000er-Jahre (Stichwort u. a. „Daseinsvorsorge").

Letztendlich bestätigte aber die EU-Kommission, dass der Endbegünstigte der Beihilfe nicht Wald und Holz NRW als Dienstleistungserbringer oder der forstliche Zusammenschluss als Vertragspartner sei, sondern vielmehr der einzelne Waldbesitzende, der Mitglied im Zusammenschluss ist.

Aufgrund der geringen Höhe der Beihilfen je individuellem Waldbesitzenden fällt die indirekte Förderung unter die De-minimis-Regelungen.

Das Land hatte der Kommission zugesagt, die einschlägigen Bestimmungen dazu einzuhalten und begann, von jedem vertraglich über den Zusammenschluss mit Wald und Holz NRW verbundenen Waldbesitzenden die entsprechenden De-minimis-Erklärungen einzufordern. Der Prozess wird von einem externen Beratungsbüro begleitet.

Insbesondere für die Verwaltung erfordert dies einen sehr hohen Aufwand und auch der Waldbesitz kritisiert diese bürokratische Maßnahme. Versuche, sich mit der Kommission auf Verwaltungsvereinfachungen zu verständigen, z. B. Bagatellgrenzen einzuführen, schlugen fehl („De-minimis ist die Bagatellgrenze").

Direkte Förderung

Von der Kommission wurde dieses Vorgehen sogar als Musterlösung gelobt, unbeachtlich der Tatsache, dass im Prinzip jährlich von mehr als 45.000 Vertragspartnern eine solche Erklärung eingefordert werden muss. Die Kommission hat aber auch deutlich gemacht, dass ein Nichtbefolgen der Vorgaben eine sofortige Untersagung der indirekten Förderung zur Folge hätte haben können. Ein ungeordneter Ausstieg (vgl. „no-deal-Brexit") hätte erhebliche negative Folgen für die ordentliche Bewirtschaftung der Wälder in den Zusammenschlüssen nach sich gezogen.

Aufgrund der beschriebenen Rahmenbedingungen hatte sich das Ministerium zunächst entschlossen, sowohl die kooperative Holzvermarktung als auch die indirekt subventionierte Betreuung durch Wald und Holz NRW zum 31. Dezember 2018 aufzugeben (s. auch S. 15).

Es hatte im Vorfeld seitens einiger forstlicher Zusammenschlüsse starken Druck gegeben, schnellstmöglich auf die direkte Förderung umzusteigen. Andererseits hatte es ebenso vielfache Kritik nicht nur am Zeithorizont, sondern grundsätzlich an der Aufgabe der indirekten Förderung gegeben.

Nach intensiven Beratungen und unterstützt durch ein Votum des Forstausschusses wurde im August 2018 beschlossen, die Entgeltordnung als Implementierung der indirekten Förderung nochmals bis zum 31.12.2019, ggf. auch bis Ende 2020 zu verlängern, um den Zusammenschlüssen mehr Zeit für die Umstellung zu geben. Gleichzeitig wurde beschlossen, die Förderrichtlinie für die direkte Förderung in Kraft zu setzen, um interessierten Zusammenschlüssen die Möglichkeit zu geben, schon vorzeitig in die direkte Förderung zu wechseln. Ab 01. Januar 2021 ist die indirekte Förderung dann Geschichte in NRW.

Die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung in forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen", die seit 15. Februar 2019 in Kraft ist, basiert auf der bestehenden Förderrichtlinie für die Pilotprojekte, wurde nur für die landesweite Anwendung entsprechend angepasst. Es ist allen Beteiligten bewusst, dass zu Beginn einer völlig neuen Zeit nicht alle Eventualitäten oder regionalen Besonderheiten berücksichtigt werden können. Aus diesem Grunde soll der Prozess in einem Zeitraum von drei Jahren extern evaluiert werden, um Schwachstellen in der Richtlinie und in der Umsetzung aufzuspüren und Hinweise für deren Behebung zu geben.

Forstfachliche Betreuung

Die spannende Frage wird sein, ob Zusammenschlüsse, die keinen passenden (und wahrscheinlich günstigeren) Dienstleister finden, weiterhin bei Wald und Holz NRW bleiben oder evtl. sogar die forstfachliche Betreuung zurückfahren bzw. ganz aufgeben. Eine Vorgabe nach Wettbewerbsrecht ist, dass die staatliche Institution Wald und Holz NRW seine Betreuungsdienstleistungen zu Vollkosten anbietet und seine Kalkulation transparent sein muss.

Es ist nicht auszuschließen, dass nicht überall Angebote freier Dienstleister abgegeben werden. In NRW gibt es durchaus Regionen, die aufgrund von Besitz- und Waldstruktur eventuell eher unattraktiv für private Consulter sind. Wald und Holz NRW ist zwar verpflichtet, ein Angebot abzugeben, wenn er an der Ausschreibung beteiligt wird. Ein Automatismus, dass der Landesbetrieb zum Zuge kommt, wenn es keine weiteren Angebote gibt, besteht aber nicht.

Eine kurzfristig wohl erst nur in NRW auftretende Frage ist auch, wie hoch die Geschwindigkeit des anstehenden Transformationsprozesses sein wird. In früheren Zeiten hatten sich viele ausgebildete Forstleute u. a. auch deshalb selbständig gemacht, weil die klassischen Beschäftigungsmöglichkeiten in den Forstverwaltungen aufgrund von Personaleinsparmaßnahmen weggefallen oder stark eingeschränkt waren. Die schon deutlich spürbare Pensionierungswelle bei der „Babyboomer"-Generation führt nunmehr wieder zu höheren Einstellungsquoten beim forstlichen Nachwuchs. Dieser steht dem freien Markt nicht zur Verfügung.

Resümee

Festzustellen bleibt, dass es in den letzten Jahrzehnten keinen derart radikalen forstpolitischen Wandel gegeben hat wie jetzt die Umstellung von indirekter zu direkter Förderung. Die forstliche Betreuung durch staatliche Stellen sollte immer nur eine Hilfe zur Selbsthilfe sein, im Idealfalle sogar sich selber überflüssig machen. Die Realität sah aber aus vielen guten und nachvollziehbaren Gründen anders aus. Für viele Beteiligte wird die Umstellung sehr schwierig sein. Seien es die neuen Verantwortlichkeiten und Arbeitsbelastungen für Waldbesitz und Zusammenschlüsse, sei es der Verlust des angestammten Berufsbildes und Selbstverständnisses des staatlichen Forstpersonals.

Seitens der Verantwortlichen gilt es, die Geburtswehen so gering wie möglich zu halten und zügig die neuen Strukturen zu leben.

Literaturhinweise:

[1] SELTER, A; HÖRNIG. T.; SCHRAML, U. (2013): Pilotprojekte brauchen einen Piloten – Evaluation der Pilotprojekte zur direkten Förderung der Holzvermarktung und der Waldbewirtschaftung in Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen Nordrhein-Westfalens. Arbeitsbericht 01/2013, Professur für Forst- und Umweltpolitik, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br. [2] SELTER, A. (2016): Finanzielle Bewertung der indirekten und der direkten Förderung von forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen]. Professur für Forst- und Umweltpolitik, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.

Roland Daamen,
roland.daamen@mulnv.nrw.de,
ist Referent im Referat III-3 Forstpolitik, Forsthoheit, Naturschutz im Wald, Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen.