

13. Nachschau zur Prüfung Forstorganisation

Der LRH hat in einer Nachschau zur Prüfung der Forstorganisation verschiedene Möglichkeiten für die Rechtsform des Forstbetriebs der Landesforstverwaltung untersucht und als wirtschaftlichste Lösung die Überführung der Landesforstverwaltung in eine gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts mit den Niedersächsischen Landesforsten festgestellt.

13.1 Überlegungen zur Umorganisation der Landesforstverwaltung

Mit Kabinettsbeschluss vom 14.11.2006 wurde das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Landwirtschaftsministerium) beauftragt, in Abstimmung mit dem Finanzministerium verschiedene Rechtsformen einer vertiefenden, vergleichenden und bewertenden Prüfung zu unterziehen. Ziel sollte die nachhaltige Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sein, verbunden mit einer deutlichen Senkung des Zuschussbedarfs, bei angemessener Erhaltung der besonderen Gemeinwohlleistungen.

13.2 Umsetzung der Ergebnisse der Prüfung des LRH aus 2001

Der LRH hat 2001¹ umfassende Vorschläge zur Straffung der Landesforstverwaltung mit dem Ziel der Steigerung der Transparenz sowie der Reduzierung von Ausgaben gemacht. Dem ist das Land mit dem Verkauf von Streubesitz, der Reduzierung der Zahl der Forstwirte, Förstereien und Forstämter teilweise gefolgt.

Nicht umgesetzt wurde die Anregung des LRH, durch finanzielle Anreize mehr Personal schneller abzubauen. Ebenfalls nicht gefolgt wurde dem Vorschlag des LRH, die Landesforsten in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO mit einer kaufmännischen Buchführung und einer weiterentwickelten Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zu überführen. Dies sah der LRH als Voraussetzung für eine eventuelle Weiterentwicklung zu einer rechtlich selbstständigen juristischen Person des öffentlichen oder des privaten Rechts an.

Das **Landwirtschaftsministerium** geht davon aus, dass die Vorschläge des LRH aus dem Jahr 2001, insbesondere zur Verbesserung der wirtschaftlichen Transparenz, durch die Gründung der Anstalt aufgenommen worden seien. Die Anstalt lege künftig einen Jahresabschluss mit Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung sowie Lagebericht in entsprechender Anwendung der für große Kapitalgesellschaften geltenden Rechtsvorschriften

¹ Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 39.

vor. Die Bilanz sei von einem Abschlussprüfer zu prüfen und dem Schleswig-Holsteinischen Landtag vorzulegen.

13.3 **Aufgabenkritik**

Der LRH sieht in der Reduzierung der Ausgaben für die Gemeinwohlleistungen eine Möglichkeit, die Belastung des Landeshaushalts zu verringern.

Die Neuwaldbildung, deren Aufwand derzeit mit rd. 1,9 Mio. € angegeben wird, könnte ausgesetzt und im Privat- und Körperschaftswald verstärkt gefördert werden¹. Der Zuschussbedarf für den ErlebnisWald Trappenkamp i. H. v. derzeit 600 T€ ist deutlich zu senken. Durch Anhebung der Beiträge für den Aufenthalt in den Jugendwaldheimen könnte der jährliche Zuschussbedarf von rd. 170 T€ gesenkt werden. Die rd. 2 Mio. € für dezentrale Leistungen in der Waldpädagogik hält der LRH für zu hoch. Kommunen, Tourismusvereine und andere den Wald nutzende Organisationen sollten angemessen an der Erbringung oder Finanzierung von Erholungsleistungen beteiligt werden.

Die Aufwendungen für den Naturschutz sollten auf die rechtlich ausgewiesenen Gebiete, Naturdenkmale und gesetzlich geschützte Biotop begrenzt werden. Die in der Forstplanung festgelegten Naturwälder sollten durch Verordnung nach § 14 LWaldG gesichert oder anderenfalls die Wälder wieder in die ordnungsgemäße Bewirtschaftung überführt werden².

Die Ausbildung der Nachwuchskräfte sollte den tatsächlichen Bedarf nicht übersteigen.

Der LRH sieht Möglichkeiten, die Einnahmen des Forstbetriebs zu steigern. Dies ist im Bereich der Holzernte durch das Ausschöpfen vorhandener Erntevorräte bis zu maximal 7 Erntefestmeter/ha/Jahr der nutzbaren Holzbodenfläche möglich, im Bereich Jagd durch Erhöhung des Anteils der Begehungsrechte an der Verwaltungsjagdfläche und durch Entwicklung neuer Strategien in der Wildbretvermarktung³.

13.4 **Rechnungswesen und Kosten- und Leistungsrechnung**

Der LRH fand im Ergebnis der durchgeführten Nachschau seine Auffassung bestätigt, dass die Einführung der Doppik und die Weiterentwicklung der KLR sinnvoll sind, um die Ertragslage des Forstbetriebs und die Gründe für den Zuschussbedarf feststellen zu können. Es ist nach wie vor nicht möglich, eine klare Zuordnung der Kosten zu den Kostenstellen und Kostenträgern vorzunehmen. Dies ist aber Voraussetzung für die finanzielle

¹ Bemerkungen 1995 des LRH, Nr. 28.

² Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 20.

³ Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 21.

Erfassung und Bewertung, insbesondere der Gemeinwohlleistungen. Der LRH wiederholt deshalb seine Forderung, unabhängig von einer neuen Rechtsform, nach einer Weiterentwicklung der KLR und einer einheitlichen Buchungsanweisung, um eine verursachergerechte Zuordnung der Kosten und Leistungen vornehmen zu können.

13.5 Empfehlungen des LRH zu den einzelnen Rechtsformen

Der LRH empfahl in erster Priorität die Überführung der Landesforstverwaltung einschließlich des Personals und - vorbehaltlich des Ergebnisses einer Prüfung zur Wirtschaftlichkeit - des Grundvermögens in eine **Zweiländeranstalt** gemeinsam mit dem Land Niedersachsen. Unter Berücksichtigung aller entscheidungserheblichen Kriterien stellt dies die wirtschaftlichste Organisationsform dar.

Hierfür sprechen folgende Gründe:

- Erfahrungen der NLF¹ hinsichtlich der Umgestaltung einer Landesforstverwaltung in einen Wirtschaftsbetrieb,
- geringerer einmaliger Umwandlungsaufwand für die Umstellung des Rechnungswesens, Einführung einer KLR und einer neuen IT-Ausstattung,
- Kostenersparnis in den Bereichen Personal, IT, Organisation, Rechnungswesen etc. wegen entsprechender Skaleneffekte,
- kein neuer Leitungsbereich,
- Erreichen von Wirtschaftlichkeitsgewinnen in den Bereichen Vermarktung, Mechanisierung und Unternehmereinsatz durch synergetische Effekte,
- zentrale Beschaffung,
- vorhandene „Spezialisten“ in den Bereichen Forstbetrieb, Gemeinwohlleistungen und Öffentlichkeitsarbeit,
- gemeinsame Forstplanung durch das niedersächsische Forstplanungsamt,
- gemeinsame Verwaltung des Grundvermögens.

Dementsprechend hätte nach einem Vorschlag der NLF der jährliche finanzielle Aufwand für Schleswig-Holstein von zz. rd. 10 Mio. € umgehend auf 6,5 Mio. € gesenkt und innerhalb von 5 weiteren Jahren auf die Finanzhilfen für Naturschutz, Erholung, Umwelt- und Ausbildung i. H. v. 3 Mio. € zurückgeführt werden können.

In der Gründung einer **eigenen Anstalt** des öffentlichen Rechts sah der LRH die zweitbeste Möglichkeit, durch unternehmerisches Handeln eine

¹ Niedersächsische Landesforsten - Anstalt öffentlichen Rechts (NLF).

hohe Wirtschaftlichkeit zu erreichen. Die Selbstständigkeit, Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Leitungsebene mit einer klaren Kompetenzverteilung lassen schnelle, effiziente und marktorientierte Entscheidungen zu. Die Struktur der Anstalt des öffentlichen Rechts lässt sich im Hinblick auf die zu erfüllenden Aufgaben flexibel gestalten. Als Träger der Anstalt hat das Land die Möglichkeit, sich Einflussmöglichkeiten verschiedenster Art einräumen zu lassen. Auch ist eine Einflussnahme über die Mitgliedschaft im Verwaltungsrat möglich. Der Personalübergang vom Land auf die Anstalt kann problemlos vollzogen werden. Steuerrechtlich würden sich keine Änderungen ergeben. Der mit der eigenen Anstalt verbundene Aufbau einer Leitungsebene erfordert zusätzliche Personalkosten. Der Einsatz eines eigenständigen Rechnungswesens und einer neuen IT-Ausstattung verursacht zusätzliche Kosten.

Ein **Landesbetrieb** besitzt nicht die erforderliche Selbstständigkeit, Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit wie andere rechtlich selbstständige Organisationsformen. Als „Bestandteil“ der Verwaltung liegt der Landesbetrieb zu eng im Zugriffsbereich der Fachverwaltung mit ihrer weitreichenden Einflussnahmemöglichkeit. Ziel der Landesregierung ist es zu Recht, durch die Umstrukturierung der Landesforstverwaltung die Wirtschaftsergebnisse deutlich zu verbessern. Der LRH hatte 2001 den Landesbetrieb lediglich als Organisationsform des Übergangs vorgeschlagen¹, da fraglich ist, ob ein Landesbetrieb langfristig eine Verbesserung der Wirtschaftsergebnisse gewährleisten kann.

Bei der **Bewirtschaftungs-GmbH mit 100%iger Landesbeteiligung** bleibt das Land Eigentümer des Grundvermögens und es besteht ein reines Auftragsverhältnis zwischen Land als Besteller und GmbH als Ersteller. Durch eine entsprechende Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages kann das Land direkt wesentlichen Einfluss auf die Geschäftsführung nehmen. Durch die Übernahme des gesamten Personals der Landesforstverwaltung wird die unternehmerische Freiheit jedoch deutlich eingeschränkt. Weiterhin unterliegt die GmbH unbeschränkt der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuer und der Umsatzsteuer.

Bei der Gründung einer **Bewirtschaftungs-GmbH mit privater Beteiligung** bleibt das Land Eigentümer des Grundvermögens und es besteht ein reines Auftragsverhältnis zwischen Land als Besteller und GmbH als Ersteller. Das Gesellschaftskapital wird hier überwiegend vom Land und daneben in privater Minderheitsbeteiligung eingebracht. Daraus ergibt sich eine verminderte Steuerungsmöglichkeit des Landes. Zu Konflikten kann es führen, wenn das Land, anders als der private Gesellschafter, neben

¹ Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 39.

der Gewinnerzielungsabsicht noch andere Ziele bei der Bewirtschaftung verfolgt, die im Regelfall nicht mit geringeren, sondern mit höheren Kosten verbunden sind und sich insofern negativ auf den Geschäftserfolg auswirken. Weiterhin unterliegt die GmbH unbeschränkt der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuer und der Umsatzsteuer.

13.6 **Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten**

Die Landesregierung hat zum 01.01.2008 die Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten errichtet¹. Der LRH begrüßt die Überführung der Landesforstverwaltung in diese neue Rechtsform. Allerdings hat die Landesregierung damit die vom LRH empfohlene zweitbeste Lösung gewählt. Der LRH bedauert diese Entwicklung, da eine gemeinsame Anstalt mit der NLF die wirtschaftlichste Lösung für die Landesforstverwaltung wäre.

Die Landesregierung hat eine Fusion der Anstalt mit der NLF nicht weiter verfolgt, weil dadurch Einflussmöglichkeiten des Landes eingeschränkt würden. Diese Bedenken werden vom LRH nicht geteilt, da die Gemeinwohlleistungen durch Zielvereinbarungen festgelegt würden und das Land Schleswig-Holstein im Verwaltungsrat Sitz und Stimme hätte. Für bestimmte wesentliche, die schleswig-holsteinischen Interessen berührende Entscheidungen, ließen sich im Rahmen eines Staatsvertrags Zustimmungsrechte vereinbaren.

Das **Landwirtschaftsministerium** entgegnet, dass es eingangs ebenfalls die Möglichkeit einer Zweiländeranstalt gemeinsam mit Niedersachsen präferiert und eingehend geprüft habe. Diesbezügliche Verhandlungen auf Arbeitsebene seien geführt worden, die in einem konkreten Übernahmeangebot durch die NLF mündeten. Da die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts einer gesetzlichen Grundlage bedürfe, sei der Schleswig-Holsteinische Landtag frühzeitig in die Fusionsüberlegungen eingebunden worden. Eine parlamentarische Mehrheit für den vom LRH favorisierten Vorschlag sei nicht zu erreichen gewesen, sodass die Pläne nicht weiterverfolgt werden konnten. In der Landtagsdebatte am 12.12.2007 über das Anstaltserrichtungsgesetz sei von „untragbaren Plänen zur Übernahme durch die Niedersächsische Forstverwaltung“ gesprochen worden.

Der **LRH** teilt diese Bedenken nicht. Er bedauert, dass das Ergebnis der parlamentarischen Diskussion die Fusion mit der NLF verhindert hat.

¹ Gesetz über die Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten und zur Änderung anderer Vorschriften vom 13.12.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 518.

Bis 2012 soll die Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten ihr Personal auf die jetzt vorgegebene Personalstärke von 150 Stellen reduziert haben. Ein Landeszuschuss für den Wirtschaftsbetrieb wird dann nicht mehr gewährt. Die besonderen Gemeinwohlleistungen sollen im Rahmen von Zielvereinbarungen zwischen dem Schleswig-Holsteinischen Landtag und dem Landwirtschaftsministerium im Wesentlichen aus dem Landeshaushalt finanziert werden, soweit Überschüsse aus dem Bereich der Waldbewirtschaftung, aus anderen Geschäften oder Drittmitteln nicht zur Verfügung stehen. Überschüsse sollen nur insoweit zur Finanzierung eingesetzt werden, wie sie nicht zur Absicherung des Wirtschaftsbetriebs und zur Bildung von Rückstellungen und Rücklagen benötigt werden.

Der LRH erwartet, dass die Anstalt in die Lage versetzt wird, Risiken aus dem Wirtschaftsbetrieb eigenständig aufzufangen; der vorrangige und intransparente Einsatz von Überschüssen aus der Waldbewirtschaftung für die Gemeinwohlleistungen würde einer erfolgsorientierten Wirtschaftsführung widersprechen. Der Umfang aller Gemeinwohlleistungen sollte in jedem Falle Grundlage für die Zuwendungen aus dem Landeshaushalt sein. Diese sind im Rahmen der Zielvereinbarungen mit der Anstalt öffentlichen Rechts konkret festzulegen und hinsichtlich des Aufwands zu begrenzen. Mit der Entscheidung über die Höhe der Zuwendungen ist gleichzeitig zu entscheiden, mit welcher Summe die Anstalt aus den etwaig vorhandenen Überschüssen der Bewirtschaftung die Gemeinwohlleistungen finanziert.

Das **Landwirtschaftsministerium** betont, es habe in Abstimmung mit dem Finanzministerium Einsparvorschläge in dem vom LRH skizzierten Sinn in die Diskussion eingebracht. Diese seien jedoch wegen der großen politischen Bedeutung der Bereiche Waldpädagogik, Walderholung, Waldnaturschutz, Neuwaldbildung und Ausbildung vom Parlament nicht aufgegriffen worden, sodass der für 2008 beschlossene Zuschussbetrag von 4,2 Mio. € nach der Finanzplanung bis 2010 lediglich auf einen Betrag von 4,14 Mio. € geringfügig reduziert werde.

Angesichts der Haushaltslage des Landes hält der **LRH** diese Reduzierung für zu gering. Er verweist auf seine Empfehlungen zur Aufgabenkritik.