

Thorsten Franz

Geschichte der deutschen Forstverwaltung

 Springer VS

Geschichte der deutschen Forstverwaltung

Thorsten Franz

Geschichte der deutschen Forstverwaltung

Thorsten Franz
Halberstadt, Deutschland

ISBN 978-3-658-28657-6 ISBN 978-3-658-28658-3 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-28658-3>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Verantwortlich im Verlag: Frank Schindler

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

*Gewidmet
meinem Großvater
Haumeister Wilhelm Jahn
aus Steinau an der Straße*

Vorwort

Liebe Leser,

auf fünfhundert Buchseiten lassen sich mehr als eintausend Jahre deutsche Forstverwaltungsgeschichte nicht umfassend darstellen. Viele tausend Seiten wären hierfür nötig, denn die Geschichte der Forstverwaltung ist weit mehr als eine Geschichte ihrer Aufbau- und Ablauforganisation. Vor allem ihre Politik-, Sozial-, Wirtschafts-, Umwelt-, Rechts- und Kulturgeschichte gehören dazu. Dieses Buch kann daher – trotz vieler Details – nur „große Linien“ und besonders bedeutsame Ereignisse der Forstverwaltungsgeschichte aufzeigen.

Darstellung und Analyse sollen weitgehend werturteilsfrei sein, jedoch bin ich nicht frei von forstpolitischen Werthaltungen. So trete ich etwa ein für den Grundsatz der Walderhaltung, wo nötig für Waldmehrung, eine einheitsstaatliche Forstverwaltung, für öffentlichen Waldbesitz mit besonderer Gemeinwohlverantwortung und gegen eine ungesunde Zusammenballung von Privatwaldbesitz in den Händen weniger.

Der einführende Teil (Methodik, Definitionen etc.) richtet sich wie auch die Bibliographie vor allem an Forschende. Anderen Lesern empfehle ich den Einstieg mit dem zweiten Teil, dem eiligen Leser die Zusammenfassung. Möge das Buch für jeden, der Interesse an der Geschichte der Forstverwaltung hat, etwas bieten. Für Ihre und Eure Hinweise auf Falsches und Fehlendes bin ich dankbar.

Dass der Verlag Springer VS dieses Werk in sein Programm aufnimmt, hat durchaus einen geschichtlichen Anknüpfungspunkt. Kaum bekannt ist, dass der Verlag Julius Springer vor etwa 120 Jahren in erster Linie forstwissenschaftliche Literatur publizierte, darunter auch viel forstgeschichtliche Literatur.

Mit forstfreundlichen Grüßen

T. Franz

Inhalt

A ZIELSETZUNG UND BEGRIFFE

I Zielsetzung und Methodik	3
II „Deutsche Forstverwaltung“ – eine Begriffsbestimmung	11
1 Historische Definitionen	12
2 Forst	13
3 Verwaltung	17
a) Organisationsgrad verwaltender Strukturen	17
b) Organisierte Herrschaftsmacht	18
aa) Vorformen der Staatlichkeit	19
bb) Selbstverwaltungskörperschaften	19
cc) Internationale und supranationale Gemeinschaften	20
dd) Private	20
4 Forstverwaltung	21
a) Missverständlichkeit des Begriffs	21
b) Forstverwaltung im organisatorischen Sinn	21
c) Forstverwaltung im materiellen Sinn	22
d) Wirtschaftstätigkeit	25
e) Öffentliche und staatliche Forstverwaltung	26
5 „Deutsche“ Forstverwaltung	27
6 Forstverwaltungsgeschichte	28
III Spezifika der Forstverwaltung	31
IV Forstverwaltung als ein System im Wandel	35
1 Forstverwaltungssystem	35
2 Wandel	37
3 Zur Situation der Forstverwaltung	40

B VON DEN ANFÄNGEN BIS ZUR GEGENWART DER FORSTVERWALTUNG

I	Geschichte der Forstverwaltung – von den forestarii zum Forstamtssystem	49
1	Vorbemerkung zur Quellenlage	50
2	Spätantike	52
	a) Domänen	53
	b) Frühe Markgenossenschaften	54
3	Frühes Mittelalter	57
4	Hoch- und Spätmittelalter	70
	a) Veränderungen des Herrschaftssystems	70
	b) Von markgenossenschaftlicher Selbst- zu grundherrlicher Forstverwaltung	71
	c) Sonderfall Stadtwaldverwaltung	77
	d) Forstschutzmaßnahmen von Grundherren und Städten	78
	e) Aufgaben der Forstverwaltung und Forstordnungen	80
	aa) Aufgaben der Forstverwaltung, insbesondere die Durchsetzung von Bann und Weistümern	80
	bb) Forstordnungen	84
	f) Von Lehens- zu fürstlicher Verwaltung	87
	aa) Forstmeisteramt und Forsthuben als Ausdruck des Lehenswesens	87
	bb) Von Lehens- zu Territorial-, von königlicher zu fürstlicher Verwaltung	93
II	Frühe Neuzeit bis Vormärz	97
1	Bedeutung von Forsthoheit und -verwaltung für die Landesherrn	97
2	Forstverwaltungen der frühen Neuzeit	102
	a) Herzogtum Bayern	102
	b) Kurfürstentum Brandenburg	104
	c) Herzogtum Braunschweig-Lüneburg	105
	d) Grafschaft Hanau	106
	e) Kurmainzer Spessart	107
	f) Herzogtum Mecklenburg	108
	g) Bistum Speyer	109
	h) Herzogtum Württemberg	110
	i) Gemeinsamkeiten und Unterschiede frühneuzeitlicher Forstverwaltungen	110
3	Forstverwaltungen vom 17. Jhd. bis zur ersten Hälfte des 19. Jhd.	117
	a) Aufgabenwandel	118
	b) Wandel vom Revier- zum Oberförstersystem	128
	aa) Revierförstersystem	129

bb)	Oberförstersystem	133
c)	Forstverwaltungen vom 18. bis zur ersten Hälfte des 19. Jhd.	136
aa)	Königreich Preußen	136
bb)	Großherzogtum Baden	150
cc)	Kurfürstentum Bayern	151
dd)	Großherzogtum Hessen	158
ee)	Kurhessen	161
ff)	Kurmainzer Verwaltung des Spessarts im 17. und 18. Jahrhundert ..	164
gg)	Großherzogtümer Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz	165
hh)	Grafschaft Stolberg-Wernigerode	165
ii)	Königreich Württemberg	166
d)	Höhere Forstbehörden und Forstgerichtsbarkeit	169
e)	Gemeindewaldungen und nicht-herrschaftlicher Privatwald	172
aa)	Gemeindewaldungen	172
bb)	Nicht-herrschaftlicher Privatwald	175
4	Entwicklungslinien hinsichtlich des Forstpersonals	176
a)	Kameralisten der höheren Forstverwaltung	177
b)	Aufgabenwandel: Waldeinrichtung und Bekämpfung der Waldverwüstung	183
c)	Adel und Forstverwaltung	192
d)	Professionalisierung des Forstpersonals	197
e)	Arbeitsbedingungen und -einstellungen des Forstpersonals	211
5	Säkularisation und Liberalismus	223
a)	Säkularisation und ihre Folgen	223
b)	Forstverwaltung unter liberalen und französischen Einflüssen	226
III	Märzrevolution bis Zweiter Weltkrieg	235
1	Werden des modernen Staates	235
a)	Wirkungen der Märzrevolution	235
b)	Weitere Professionalisierung im Reich ohne Forstverwaltung	240
aa)	Professionalisierung, Akademisierung und Verrechtlichung	240
bb)	Reich ohne Forstverwaltung	244
2	Forstverwaltungen der zweiten Hälfte des 19. Jhd.	245
a)	Königreich Preußen	245
b)	Großherzogtum Baden	253
c)	Königreich Bayern	255
d)	Großherzogtum Hessen und bei Rhein	257
e)	Königreich Sachsen	259
f)	Königreich Württemberg	260
g)	Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Forstverwaltungen der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts	260
3	Försterkrieg und Blütezeit der Forstverwaltung	262

a) Försterkrieg	263
b) Blütezeit der Forstverwaltung	263
4 Etablierung des Forstamtssystems und seine ideellen Einflüsse	267
a) Etablierung des Forstamtssystems	267
b) Ideelle Einflüsse: Bodenreinertragslehre bis Naturschutzbewegung	269
5 Weimarer Republik und Nationalsozialismus (1918–1945)	273
a) Von Novemberrevolution bis Machtergreifung	273
b) Nationalsozialistische Forstreformen	278
aa) Vereinheitlichung der Organisationsstrukturen	279
bb) Forstpersonal	283
cc) Nationalsozialistische Einstellungen	286
c) Arbeitsbedingungen des Forstpersonals	290
IV Vom Zusammenbruch im Jahr 1945 bis zur Deutschen Einheit	293
1 Nachkriegsjahre	293
2 Bundes- und Landesforstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland ...	299
a) Bundesforstverwaltung	299
b) Organisation der Landesforstverwaltungen	300
aa) Oberste Ebene	301
bb) Mittlere Ebene	301
cc) Untere Ebene: Kontinuität des Forstamtssystems	303
c) Forstpersonal	306
aa) Ausbildung des Forstpersonals	306
bb) Grundstrukturen	309
cc) Geringer Frauenanteil	310
dd) „Ökologisierung“	312
ee) Besoldung	313
ff) Arbeitsbedingungen	314
gg) Berufsethos und Identitätskrise der Forstverwaltung	315
d) Europäisierung	317
3 DDR-Forstverwaltung und ihre Transformation	318
a) Grundstrukturen der DDR-Forstverwaltung	318
b) Sonderbereich Militärforstverwaltung	322
c) Forstpersonal der DDR	322
d) Transformationsphase zu Beginn der neunziger Jahre	324
V Von den Forstreformen um die Jahrtausendwende bis heute	329
1 Bundesforstverwaltung	330
2 Landesforstverwaltungen	332
a) Baden-Württemberg	333
b) Bayern	337
c) Berlin	340
d) Brandenburg	341

e) Bremen	344
f) Hamburg	344
g) Hessen	345
h) Mecklenburg-Vorpommern	348
i) Niedersachsen	350
j) Nordrhein-Westfalen	354
k) Rheinland-Pfalz	357
l) Saarland	360
m) Sachsen	363
n) Sachsen-Anhalt	366
o) Schleswig-Holstein	372
p) Thüringen	375
3 Kommunale Forstverwaltungen	378
4 Ausgewählte Veränderungen im Hinblick auf das Forstpersonal	380
a) Arbeitsbedingungen	380
b) Altersstruktur	380
c) Ausbildung	380
d) Berufsbezeichnungen	381
e) Berufskleidung	382
f) Entlohnung	382
g) Einstellungen	382
5 Gleiche Ziele, verschiedene Wege	383
a) Methodik der Zielanalyse	383
b) Geldnot als Reformanlass	385
c) Forstreformen und Neues Steuerungsmodell	387
d) Ziel-Gemeinsamkeiten	389
aa) Aufgabenabbau	391
bb) Ökonomisierung	393
cc) Imagewandel	401
dd) Diffuse und verdeckte Ziele	402
f) Sonstige Gemeinsamkeiten der Forstreformen	402
Zusammenfassung (jüngere Reformen und Status Quo)	403

C ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

I Zusammenfassung: Entwicklungslinien der Forstverwaltungsgeschichte ... 409

II Ausblick: Zukunft der Forstverwaltung

419

Literaturverzeichnis	423
-----------------------------------	-----

ANHANG

Bibliographie zur Geschichte der Forstverwaltung	437
A Forstverwaltungsgeschichte und allgemeine Forstgeschichte	438
I Allgemeine (gebietsübergreifende) Darstellungen	438
II Gebietsbezogene Literatur (Gebiete der heutigen Bundesländer)	445
III DDR	466
IV Forst- und Forstverwaltungsgeschichte im Übrigen	467
B Literatur zur Forstverwaltungskunde/-organisation	467
I Literatur bis zum Jahr 1948	467
II Literatur ab 1949	469
C Ausländische Forstverwaltung	476
I Frankreich	476
II Österreich	477
III Schweiz	478
D Forstwissenschaftliche Periodica	479
 Übersichten zur (unübersichtlichen) Organisation deutscher Forstverwaltung ..	481
 Stichwortverzeichnis	485

A

Zielsetzung und Begriffe



Zielsetzung und Methodik

Dieses Buch dient dazu,

- einen für die Beschreibung des geschichtlichen Wandels tauglichen Begriff deutscher Forstverwaltung zu entwickeln,
- einen Überblick über die Forstverwaltungsgeschichte von den Anfängen bis zur Gegenwart zu geben und dabei die wichtigsten Entwicklungslinien zu benennen,
- Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Forstverwaltungssysteme aufzuzeigen,
- eine der Forschung hilfreiche Bibliographie der Forstverwaltungsgeschichte zu bieten.

Im Vordergrund steht nicht das Erheben neuer Daten oder die Detailanalyse einzelner Forstverwaltungen, sondern die Zusammenführung, Ordnung und Bewertung vorhandener Daten sowie die systematisierende Beschäftigung mit der Entwicklung von Forstverwaltungssystemen.¹ Daten erhoben wurden lediglich zu den Personalzahlen der Forstverwaltungen. Die breit angelegte, auf deskriptiver Grundlage systematisierende Untersuchung soll grundlegende Fragen des Wandels von Forstverwaltungen benennen, systematisieren, soweit möglich Erklärungsansätze bieten und weitergehende Forschungsfragen aufzeigen. Ein besonderes Anliegen ist es dabei, einen Beitrag zum vernachlässigten Fach Forstverwaltungslehre zu leisten, dem Informationsinteresse forstgeschichtlich interessierter Kreise zu dienen und denen zusätzliche Beurteilungsgrundlagen zu liefern, die Forstverwaltungen umgestalten bzw. an ihrer Umgestaltung mitwirken oder Forstreformen bewerten.² Ob

- 1 In Fortführung von *Franz*, Forstverwaltungssysteme, 2010. Wie schnell sich dieser Wandel vollziehen kann, zeigt etwa die forstwissenschaftliche Dissertation von *Meskauskas* (Reformprozesse in staatlichen Forstverwaltungen, 2004), der die niedersächsische Forstverwaltungsreform des Jahres 2002 analysierte: bereits im Erscheinungsjahr wurde sein Werk von der nächsten niedersächsischen Forstreform „überholt“.
- 2 Eine breitere Informationsgrundlage erlaubt rationaleres Handeln (vgl. etwa zum Wertverwaltungswissenschaftlicher Nutzen-Kosten-Untersuchungen *Schmidt*, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, S. 92; ebs. *Püttner*, Verwaltungslehre, S. 251). Dies schließt na-

indes und ggf. inwieweit forst- und verwaltungswissenschaftliche Literatur einen Einfluss auf forstpolitische Akteure hat, ist fraglich.³ Im Vordergrund steht daher die Hoffnung, Anregungen und Unterstützung für künftige Forschung zu geben. Dieses Ziel drückt sich nicht nur in der Formulierung offener Forschungsfragen und dem Aufzeigen von Forschungsbedarf, sondern auch in einer Bibliographie zur Forstverwaltung aus, die die Literaturrecherche künftiger Arbeiten zur Forstverwaltung fördern soll.

Die Verwaltungswissenschaft⁴ ist die passende Wissenschaftsdisziplin, die dem beschriebenen Erkenntnisinteresse entspricht, zentrale Aspekte des Systemwandels eines Verwaltungsbereichs fachgebietsübergreifend zu erfassen und zu bewerten. Eine jeweils rein soziologische, politik-, geschichts-, rechts- oder wirtschaftswissenschaftliche Betrachtung kann dies nicht leisten. Gutachten⁵ und Analysen zu Forstreformen sind meist durch das Übergewicht solcher sektoralen Sichtweisen geprägt.⁶ Indes ist auch die verwaltungs-

turgemäß nicht aus, dass Partikularinteressen Reformen prägen oder es zu einem planlosen, inkrementalen Wandel kommt (zum Inkrementalismus s. *Bogumil/Jann*, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, S. 166 ff.).

- 3 Die Rolle der Verwaltungswissenschaft bei Verwaltungsreformen ist ohnehin ungeklärt (vgl. *Mehde*, Die Entwicklung der Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsreform in den letzten fünf Jahrzehnten, S. 36 f.). Ob Entscheidungsträger deren Wissen für ihre Entscheidung nutzen, kann als ebenso ungewiss angesehen werden wie ein möglicher Rationalitätsgewinn durch die Gesetzesfolgenabschätzung (sehr pessimistisch etwa *Redeker*, ZRP 2004, S. 162). Der Transparenzgewinn durch die verwaltungswissenschaftliche Analyse kann indes u. a. der Verschleierung von Partikularinteressen entgegenwirken und reformrelevante Informationen können helfen, die politische Dimension von Verwaltungsreformen und ihre Tauglichkeit zur Zielerreichung rationaler zu bewerten.
- 4 Auf den Streit um die zutreffende Bezeichnung der Wissenschaftsdisziplin (im Singular oder Plural) soll hier nicht eingegangen werden (vgl. *Franz*, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, S. 117 ff.); s. a. *Ziekow*, Der Beitrag der Rechtswissenschaft zu einer Verwaltungswissenschaft, S. 66, der die Verwaltungswissenschaft – in aufgeblasener, sperriger Sprache – versteht als „Chiffre für das Programm einer Integration von disziplinären Verwaltungswissenschaften durch Interdisziplinarität bei Defiziten disziplinärer Forschung“.
- 5 Die früheren Gutachten sind regelmäßig unveröffentlicht. Dies gilt etwa für das im Jahre 1996 für das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt erstellte und mit Kabinettsbeschluss vom 17.12.1996 späteren Reformen zugrunde gelegte Gutachten zur „Organisationsüberprüfung der Thüringer Landesforstverwaltung“. Bereits die Bezeichnungen der mit der Begutachtung betrauten Consulting-Unternehmen indiziert mitunter eine starke Fokussierung rein wirtschaftlicher Reformaspekte (vgl. etwa den Namen des vom Umweltministerium des Landes Sachsen-Anhalt mit der Evaluation der jüngsten Forstreform beauftragten Unternehmens: „Pöyry Forest Industry Consulting GmbH“). Von der Bayerischen Staatsregierung wurde ein Gutachten zur bayerischen Forstreform der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH veröffentlicht (Titel: Überprüfung der Forstreform im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 2010).
- 6 Eine sektorale Sichtweise läuft Gefahr, Teilaspekte überzubetonen, Scheinobjektivität zu erzeugen, scheinbare Sachzwänge zu suggerieren oder dezisionistische Ergebnisse zu liefern. Sektorale Sichtweisen finden sich auch in forstwissenschaftlichen Arbeiten, obwohl die Forst- wie die Verwaltungswissenschaft an sich eine disziplinübergreifende Wissenschaft ist (vgl.

wissenschaftliche Analyse den allgemeinen Beschränkungen der Erkenntnisfähigkeit⁷ unterworfen und vor allem durch die politischen Zielfestlegungen bedingt. Daher ist hinsichtlich einer möglichen präskriptiven, mithin „belehrenden“ Bedeutung der vorliegenden Untersuchung Zurückhaltung geboten, zumal es eine unabhängig von Zielfestlegungen, gleichsam aus der Natur der Sache folgende, bestmögliche Forstverwaltung gar nicht geben kann.⁸ Die Bewertung der Verwaltung ist vielmehr u. a. von den politischen Zielen bzw. Wertvorstellungen abhängig und niemals „objektiv“.⁹ Will man daher etwa verschiedene Forstverwaltungsmodelle im Sinne eines Systemwettbewerbs vergleichen, bedarf es mithin vergleichbarer politischer Zielvorgaben und im Übrigen auch vergleichbarer Bedingungen.

Die wissenschaftliche Befassung mit der Forstverwaltung liegt im Schnittbereich von Verwaltungs- und Forstwissenschaft. Sie könnte daher die Bezeichnung „Forstverwaltungswissenschaft“ tragen, da in spezifischer Weise die Forstverwaltung Gegenstand der Betrachtung ist. Eine solche „Forstverwaltungswissenschaft“ existiert aber nicht als eine eigenständige Wissenschaftsdisziplin, mag es auch einzelne Arbeiten hierzu geben.

Im forstwissenschaftlichen Sprachgebrauch ist bisher nur eine „Forstverwaltungslehre“ benannt,¹⁰ die mitunter ein selbständiges Ausbildungs- und Prüfungsfach des forstwissen-

etwa die explizit politologische Perspektive von *Meskauskas*, Reformprozesse in staatlichen Forstverwaltungen, 2004, Danksagung).

- 7 In der Entscheidungslehre wird hervorgehoben, in einer Entscheidungssituation könne niemals eine vollständige Information vorliegen. Demgemäß könne auch die Rationalität der Entscheidung stets nur eine begrenzte sein (s. u.). Vor allem fehlen hinreichende Erfahrungen mit neuen Verwaltungsmodellen und langfristigen Privatisierungswirkungen. Zudem kann die Anwendbarkeit neuartiger oder die Übertragbarkeit ausländischer Modelle auf das deutsche Rechtssystem aufgrund der Komplexität rechtlicher und sozialer Systeme unwägbar sein. Ebenso mag eine Übertragung von in anderen Verwaltungsbereichen erfolgreichen Reformen auf die Forstverwaltung aufgrund ihrer Besonderheiten die erhofften Wirkungen verfehlen oder ungeahnte „Nebenwirkungen“ haben.
- 8 Ähnliche Aussage *Krott*, Politikfeldanalyse, S. 9, im Hinblick auf die Forstpolitik.
- 9 Eine Reform ist demgemäß nicht objektiv notwendiger Weg zur optimalen Forstverwaltung, sondern vor allem Ausdruck eines Forstpolitikwechsels. Die politische Bewertung der Veränderung fällt nach den jeweiligen Interessen der forstpolitischen Akteure naturgemäß unterschiedlich aus. Auch die rechtlichen Vorgaben für Aufgaben, Aufbau und Verfahren sind nur Ausdruck in Gesetz gegossener Forstverwaltungspolitik (vgl. *Krott*, a. a. O., S. 2). Der forstpolitische Bezug der Vorschriften ist unterschiedlich intensiv. Während eine Vorschrift, die das Feuermachen im Wald aus Gründen des Waldbrandschutzes verbietet, in nahezu jedem politischen System der Erde vorkommen dürfte, drückt sich das politisch zu bestimmende Verhältnis von Staat und Wald in besonderer Weise etwa in Regelungen über die Zulässigkeit staatlichen Waldbesitzes, die Subventionierung der Forstwirtschaft oder die Intensität der Gemeinwohlbindungen des Privatwaldes aus (Naturschutzstandards etc.).
- 10 Vgl. *Zundel*, Einführung in die Forstwissenschaft, S. 286 f.; so etwa schon *Albert*, Lehrbuch der Forstverwaltung, S. 1. Vgl. auch schon den Titel des Werks von *Pfeil*, „Grundsätze der Forstwirtschaft (...), Band 2, enthält (...) die Forstverwaltungskunde (...) sowie *Wedekind*, Anleitung zur Forstverwaltung und zum Geschäftsbetriebe, 1831.

schaftlichen Studiums neben der sog. „forstlichen Rechtslehre“¹¹ darstellt. Ihre Bedeutung ist allerdings sehr stark zurückgegangen. Dies spiegelt letztlich das bisher eher geringe wissenschaftliche Interesse an der Forstverwaltung wider.¹² Vor allem im 19. Jahrhundert beschäftigten sich Vertreter einer damals „Forstverwaltungskunde“¹³ genannten Forstverwaltungslehre mit Fragen der zweckmäßigen Gestaltung von Forstverwaltung.¹⁴ Hier lag die Blütezeit der Forstverwaltungslehre. Sie verband sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts u. a. mit dem Namen *Christian Peter Laurop*, der schon 1801 und 1818 grundlegende Werke hierzu veröffentlichte.¹⁵ Hervorzuheben sind für diese Epoche aber

-
- 11 Dieser von Kurt Mantel durch den Titel seines Hauptwerkes „Forstliche Rechtslehre“ eingeführte und heute gebräuchliche Begriff ist sprachlogisch nicht überzeugend und es müsste an sich „Rechtslehre für Forstleute“ heißen (so zu Recht *Zundel*, Einführung in die Forstwissenschaft, S. 194).
 - 12 Sie drückt sich auch im geringen Grad der Vernetzung von Personen und wechselseitiger Schriftenrezeption von Forst- und Verwaltungswissenschaft aus. Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Forstverwaltung im Rahmen der Forstwissenschaft ist noch jung und findet nur vereinzelt statt. Demgemäß enthielt etwa das Werk von *Schüpfer*, Grundriß der Forstwissenschaft, noch in zweiter Auflage des Jahres 1921 keinerlei Ausführungen zur Forstverwaltung (und im Übrigen auch keine zur Forstpolitik). Die Aussage *Sterns* im Jahre 1967 (Verwaltungslehre, in: *Siedentopf*, Verwaltungswissenschaft, S. 340), wonach die Beschäftigung der Forstwissenschaft mit der Forstverwaltung nur eine „Randerscheinung“ dieser Disziplin sei, hat nach wie vor Geltung. Die Herausbildung einer eigenständigen Forstverwaltungslehre erwartet indes *Lecheler* (Verwaltungslehre, S. 31). Der zurückliegende Bedeutungsverlust der Forstwirtschaft und der staatlichen Forstverwaltungen lassen bislang indes eher erwarten, dass es zu keiner Herausbildung einer eigenständigen Forstverwaltungslehre kommen wird. Die forstwissenschaftliche Beschäftigung mit der Forstverwaltung hatte mit dem Tode des Forstrechtsgelehrten Kurt Mantel ihren Zenit überschritten haben. Die jüngeren Forstverwaltungsreformen haben zwar wieder verstärkt forstwissenschaftliche Literatur zum Thema Forstverwaltung hervorgebracht, jedoch fehlt, von wenigen Ausnahmen abgesehen, eine eingehende wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema „Forstverwaltung“ (eine solche Ausnahme dürfte die Dissertation Chantal Rupperts zur Organisation kommunaler Forstbetriebe sein). Lehrstuhlinhaber mit verwaltungswissenschaftlicher Qualifikation fehlen soweit ersichtlich. Die forstwissenschaftliche Beschäftigung mit der Forstverwaltung dürfte nach Abschluss der Reformwelle wieder nachlassen und mit dem vorläufigen Ende des Transformationsprozesses nahezu enden. In der Rechtswissenschaft ist ein spezifisches Interesse an der Forstverwaltung ohnehin nicht feststellbar.
 - 13 So etwa die Titel von Büchern und Beiträgen des 19. Jahrhunderts von *Albert*, Forstverwaltungskunde, 1883; *Schwappach*, Forstverwaltungskunde, 1884; *Pfeil*, Forstverwaltungskunde, in: ders.: Grundsätze der Forstwirtschaft in Bezug auf die Nationalökonomie.
 - 14 Mit den Worten *Pfeils* (Grundsätze der Forstwirtschaft in Bezug auf die Nationalökonomie, S. 528) ging es diesen Vertretern um die „Kenntniß des vortheilhaftesten Organismus der Forstbehörden“.
 - 15 Übersicht zur Literatur zur Forstverwaltungskunde vor 1910 s. die Bibliografie im Anhang A. I. Seine Bedeutung spiegelt sich in der Rezeption durch seine Zeitgenossen wider. So schreibt etwa *Krüger von Kriegsheim* im Vorwort seiner „Bemerkungen über die wesentlichen Gegenstände der Forstverwaltung“ im Jahr 1806: „Bei diesem Unternehmen bin ich besonders der systematischen Ordnung des Herrn Laurops gefolgt (...)“.

vor allem die Arbeiten *Wilhelm Pfeils*¹⁶, *Georg Wilhelm von Wedekinds* und *Ernst Ludwig Hartigs*¹⁷, wobei Letzterer die Forstverwaltungskunde neben der Forstpolitik als Teilgebiet einer „Forstdirektionslehre“ verstand. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts waren die Lehrbücher der Forstverwaltungskunde von *Joseph Albert* (1883) und von *Adam Schwappach* (1884)¹⁸ führend. Diese ältere Forstverwaltungslehre ist naturgemäß sehr den Regierungs- und Verwaltungsverhältnissen ihrer Zeit verhaftet und gründete eher auf dem Erfahrungswissen des jeweiligen Autors. Zudem ist sie – zumindest im Sinne *Alberts*¹⁹, *Schwappachs*²⁰ und anderer²¹ – auch deshalb nicht mit einer heutigen Verwaltungslehre vergleichbar, weil sie oft als Teilgebiet der „forstlichen Erwerbslehre“ angesehen wurde und zudem auch der privaten Forstwirtschaft galt.

Ob man insoweit bereits von einer „wissenschaftlichen“ Befassung mit der Forstverwaltung sprechen kann, hängt vom zugrunde gelegten Wissenschaftsbegriff ab. So war etwa der Wissenschaftsbegriff des ausgehenden 19. Jahrhunderts ein sehr weiter, wenn es in *Alberts* Lehrbuch der Forstverwaltung heißt: „Die wissenschaftliche Bildung der Anwärter für den Forstdienst ist eine allgemeine, auf der Elementar-, Mittel- und Hochschule erworbene“²². Diese „wissenschaftliche“ Bildung hatte wenig mit dem heutigen engeren Wissenschafts-

16 Vgl. *Pfeil*, Forstverwaltungskunde, in: ders., Grundsätze der Forstwirtschaft in Bezug auf die Nationalökonomie und die Staatsfinanzwissenschaft, S. 523–706.

17 Vgl. *Hartig*, Grundsätze der Forstdirektion.

18 Die Forstverwaltungskunde war nicht etwa der Tätigkeitsschwerpunkt von *Adam Schwappach*, dem „letzten großen international anerkannten forstwissenschaftlichen Enzyklopädisten“ (Landesforstanstalt Eberswalde, Adam Schwappach. Ein Forstwissenschaftler und sein Erbe, 2001, S. 10). Das Hauptwerk des Generalisten Schwappach liegt vielmehr im forstlichen Versuchswesen. *Weimann* (Gießener Universitätsblätter 21 [1988], S. 86) hält indes Richard Heß für den „letzten Enzyklopädisten“ der Forstwissenschaft.

19 Vgl. *Albert*, Lehrbuch der Forstverwaltung, S. 1: „Forstverwaltungslehre oder die Lehre von der Organisation und Führung des forstlichen Betriebes nach den Absichten des Waldbesitzers und den durch die Taxation festgestellten Waldverhältnissen.“

20 Vgl. *Schwappach*, Forstverwaltungskunde, S. 1: „auch bisweilen Forsthaushaltungskunde genannt. Dieselbe hat auch die formelle Seite der Wirtschaft ins Auge zu fassen (...)“.

21 Vgl. etwa *Bernhardt*, Geschichte des Waldeigentums (...), 3. Band, S. 351: „Die Forstverwaltungskunde muß es als ihre Aufgabe erkennen, auf Grund der bisher gewonnenen Erfahrungen und nach dem heutigen Stand der Waldwirtschaft und Forstwissenschaft in Deutschland zu untersuchen, welches Organisationssystem für die Staatsforsten (...), für die Gemeinde- und Privatforstverwaltung (...) das Prinzip der Arbeitsteilung in zweckmäßiger Weise zur Anwendung bringt, um mit dem geringsten Verwaltungsaufwand die höchsten volkswirtschaftlichen und finanziellen Effekte zu erzielen.“ Der Nutzen des Waldes durch seine Erholungs- und Schutzfunktion blieben bei dieser engen Sichtweise noch außer Betracht.

22 *Albert*, Lehrbuch der Forstverwaltung, S. 393 (im Jahr 1893). Auch im Übrigen ist im 19. und auch schon im 18. Jahrhundert oft von „Wissenschaft“ die Rede, wo man heute allenfalls von einer gründlichen Reflexion über bestimmte forstliche Themen sprechen kann. Es fehlte vor allem noch planvolle, systematische Überprüfung klar formulierter Hypothesen im Rahmen quantitativer Methodik.

verständnis gemein. Man mag die ältere, erfahrungsbasierte Forstverwaltungslehre aber als Vorform einer wissenschaftlichen Befassung mit der Forstverwaltung ansehen.

Im 20. Jahrhundert erfuhr die deutsche Forstverwaltungslehre einen langsamen Niedergang. *V. Bentheim* attestierte im Jahr 1908: „Die Forstverwaltungslehre ist nach wie vor eines der Stiefkinder unserer deutschen Forstwissenschaft geblieben.“²³ Zu dieser Zeit war sie indes zumindest noch Pflichtfach in den Lehrplänen der königlichen Forstakademien in Eberswalde und Münden.²⁴ Heute kann sie in Forschung und Lehre nicht mehr als ein lebendiges Fach gelten. Abgesehen von Zeitschriftenbeiträgen erschien als größere Schrift auf dem Gebiet der Forstverwaltungslehre nur noch *Kurt Mantels* „Forstliche Rechtslehre“. *Mantels* Tod im Jahr 1982 bedeutete dann eine Zäsur in der Geschichte der Forstverwaltungslehre.²⁵ Eine in Schriften und in der forstlichen Ausbildung²⁶ sichtbare Forstverwaltungslehre kam zum Erliegen. Erst im Zuge der jüngeren Forstreformen begann wieder eine mehr als nur singuläre literarische Befassung mit der Forstverwaltung. Auf eine echte Wiederbelebung der Forstverwaltungslehre ist indes nicht zu hoffen. Auch besteht insoweit wenig Austausch zwischen verwaltungs- und forstwissenschaftlicher Forschung.

Nur wenig besser bestellt ist es um die Forstgeschichtsforschung, deren Gegenstand meist auch die Forstverwaltung ist.²⁷ Dies gilt sowohl für die forstgeschichtliche Forschung an nicht-forstlichen Fakultäten wie für die forstwissenschaftliche Geschichtsforschung, die im Übrigen wenig vernetzt sind.²⁸ Die allgemeine Forstgeschichtsforschung sahen be-

23 *V. Bentheim*, Das Oberförstersystem in den deutschen Staatsforstverwaltungen, S. 12.

24 Vgl. *v. Bentheim*, a. a. O., S. 104, 106 und 107.

25 Kurt Mantel (12.6.1905–6.5.1982) publizierte vor allem Arbeiten zu Forstgeschichte, Forstrecht, Forstpolitik und Holzmarktlehre. Er war einer der produktivsten deutschen Forstschriftsteller. In seiner Person vereinigten sich neben einem unermüdlichen Einsatz und Erkenntnisinteresse sowohl forst- wie rechtswissenschaftlicher Sachverstand. Leider wurde auch er vom nationalsozialistischen Geist infiziert. Seine Arbeit an einem Großwerk zur Forstgeschichte blieb unvollendet.

26 Im Hinblick auf die forstliche Ausbildung steht *Mantels* Tod sogar für einen vorläufigen, vielleicht auch endgültigen Endpunkt einer Einbeziehung der Forstverwaltungslehre in die forstliche Ausbildung.

27 Allgemein zu Inhalt und Standort der Forstgeschichtsforschung: *Weber*, Was ist Forstgeschichte und welche Stellung nimmt sie im System unserer Wissenschaft ein?, FWCBL 1916, S. 412–428 und S. 487–493; *Hausrath*, Was ist Forstgeschichte und welche Stellung nimmt sie im System unserer Wissenschaft ein?, FWCBL 1919, S. 127–129; *Weber*, FWCBL Das Wesen der sogenannten „Forstgeschichte“ und ihre Stellung im System unserer Wissenschaft, FWCBL 1920, S. 385–399 (Replik auf *Hausrath*).

28 Vgl. *Theilemann*, Adel im grünen Rock, S. 38; anders die Bewertung von *Volz*, Wozu Forstgeschichte? – zur Bedeutung der Forstgeschichte heute, in: Forstliche Versuchs- und Forschungsanstalt Baden-Württemberg (Hg.), Beiträge zur Forstgeschichte, 2000, S. 16–27. So ist etwa das hervorragende Werk von *Helmut Brandl*, Entwicklungen und Tendenzen in der Forstgeschichte, 1992, kaum rezipiert und nicht mehr erhältlich.

reits *Hasel*²⁹ (1978), *Rubner* (1986)³⁰ und *Mantel/Hauff*^{(1990)³¹} in einem unbefriedigenden Zustand sowie *Rozsnyay* (1997) gar „am Ende“.

Die Beschäftigung mit der Geschichte der Forstverwaltung kann somit nicht an eine kontinuierliche wissenschaftliche Tradition anknüpfen. Bis heute führt sie jedenfalls im Vergleich mit ihrer einstigen Blüte eher ein Schatten- bzw. Nischendasein – trotz manch beachtlicher forstgeschichtlicher Publikation. Dies ist angesichts ihrer langen Tradition, vieler spannender Inhalte und ihrer Bedeutung für das Verständnis der Gegenwart bedauerlich.³² Sie verbindet sich nach dem Tod von *Karl Hasel* heute mit den Namen von *Bernd Bendix*, *Albrecht Milnik* sowie weiteren Forsthistorikern.³³

Äußerungen auf der Grundlage von Erfahrungswissen oder forstpolitische Überzeugungen vermochten eine Untersuchung der Forstverwaltung mit wissenschaftlicher Methodik nicht zu ersetzen.

In der Verwaltungswissenschaft gilt ein Methodenpluralismus,³⁴ den sich diese Arbeit zunutze macht. In erster Linie kommt die Inhaltsanalyse³⁵ von Texten zur Anwendung. Als Textanalyse erfolgt sie vor allem empirisch, in den (seltenen) Fällen einer Norminterpretation auch hermeneutisch. Die Arbeit kann ihre Ergebnisse angesichts des epochenübergreifenden Ansatzes naturgemäß nicht in erster Linie auf die Auswertung tausender Primärquellen oder auf aufwändige empirische Erhebungen (zur jüngeren Geschichte) stützen.³⁶ Sie greift zwar mitunter auf die gut zugänglichen Primärquellen in Gestalt von Rechtsvorschriften zu, die sich auf Forstverwaltungen beziehen. Vom „Sollen“ kann aber nicht stets auf das „Sein“, d. h. von den Vorschriften kann nicht notwendig auf die Verwaltungswirklichkeit geschlossen werden. Dies gilt vor allem für ältere Normen, was eine Aussage *Seidenstickers*

29 Vgl. *Hasel*, Über die Notwendigkeit forstgeschichtlicher Forschung und Lehre, Forstarchiv 1978, S. 99.

30 Vgl. *Rubner*, Brauchen wir eine neue Forstgeschichte, Forstarchiv 1986, S. 29.

31 Vgl. *Mantel/Hauff*, Wald und Forst in der Geschichte, S. 25.

32 Vgl. auch *Weimann*, Was heißt und zu welchem Ende studiert man Forstgeschichte?, Forst und Holz 1997, S. 355–358; *Hasel*, Ist Geschichte immer Vergangenheit?, Forst und Holz 1992, S. 627–629; *Hamberger*, Wie kann man Forstgeschichte heute modern vermitteln?, Forst und Holz 1997, S. 118–120.

33 Eine Auswahl von Namen ist hier stets ungerecht. Selbstverständlich ließen sich weitere Namen nennen, die sich mit forstgeschichtlichen Werken verbinden, die die Forstgeschichte in den letzten Jahrzehnten voran gebracht haben, so etwa *Karl Hasel* und *Ekkehard Schwartz*, Forstgeschichte, 2. Aufl. 2002, aber auch weniger bekannte Namen aus der jüngeren Zeit wie etwa der von *Wolfram Theilemann*, Adel im grünen Rock, 2004.

34 Vgl. *Lecheler*, Verwaltungslehre, S. 40.

35 Verstanden als die Untersuchung von Kommunikationsinhalten wie Texten, Bildern, Filmen nach allgemeinen heuristischen Grundsätzen – vgl. *Atteslander*, Methoden der empirischen Sozialforschung, S. 180.

36 Eine primärempirische Arbeit, wie sie Adam Schwappach beeindruckend allein verfasste, wäre für die Anfänge bis zur Gegenwart der Forstverwaltung heute wohl nur noch als Gemeinschaftswerk zu leisten.

zu hannoverschen Forstämtern beispielhaft verdeutlicht: „In den Celler Landen, wo die Forstämter mit der Forstordnung von 1678 erst 1739 Eingang fanden, bleiben sie fast ganz auf dem Papier stehen.“³⁷ Es gilt indes die grobe Faustformel, je jünger die Vorschrift, desto wahrscheinlicher ist deren Umsetzung in der Forstverwaltungswirklichkeit.

Im Übrigen sind Quelle des Erkenntnisgewinns in erster Linie Sekundärquellen, vor allem das reiche forstliche Schrifttum der Jahrhunderte. Das vorliegende Werk mag man aufgrund des deutlichen Überwiegens von Sekundär- über Primärquellen kompilatorisch nennen, jedoch möge sein Wert in der ordnend-systematisierenden Zusammenführung des Materials und der analytischen Eigenständigkeit liegen.

37 *Seidensticker*, Rechts- und Wirtschaftsgeschichte norddeutscher Forsten besonders im Lande Hannover, Zweiter Band – Geschichte der Forsten, 1896, S. 426.



„Deutsche Forstverwaltung“ – eine Begriffsbestimmung



Eine gesetzliche oder allgemein anerkannte Definition des Begriffs „deutsche Forstverwaltung“ existiert nicht. Es verwundert daher nicht, wenn der Begriff mit unterschiedlicher oder bisweilen unklarer Bedeutung verwendet wird. Was „deutsche Forstverwaltung“ ist, erscheint allenfalls auf den ersten Blick klar und unproblematisch. Mancher mag hierbei etwa an die „bundesdeutschen Forstbehörden“ denken; andere mögen die Verwaltung von Waldbesitz in Deutschland im Sinn haben. Für ein Alltagsgespräch über das Forstwesen mag es keiner genauen Begriffsdefinition bedürfen. Demjenigen aber, der sich dem Begriff in seiner geschichtlichen Dimension mit wissenschaftlicher Genauigkeit zu nähern versucht, bereitet er Kopfzerbrechen. Schnell erkennt man, dass dieser Begriff alles andere als einen klaren Inhalt hat und eine Definition unentbehrlich wird, um nicht nur die flüchtige Gegenwart der Forstverwaltung zu erfassen.

Höchst unklar und daher definitionsbedürftig sind sämtliche Bestandteile des Begriffs, nämlich „Verwaltung“, „Forst“ und „deutsch“. Ungeeignet zur Begriffsbestimmung ist das Definitionsmodell der begrifflichen Erfassung des Wesens der Sache (Realdefinition), da ein solches Wesen gerade aufgrund des geschichtlichen Wandels nur höchst ungenau zu bestimmen wäre. Angesichts der Schwierigkeit, einen allgemein üblichen Wortgebrauch im Sinne einer sog. Begriffsexplikation sicher zu ermitteln, muss der Begriff „Deutsche Forstverwaltung“ eine zweckabhängige Bedeutungsbestimmung (Nominaldefinition) erhalten.³⁸ Diese soll im Folgenden in Auseinandersetzung mit den Begriffselementen „Verwaltung“, „Forst“ und „deutsch“ entwickelt werden. Als eine erste Eingrenzung soll folgende Festlegung dienen: Unter deutscher Forstverwaltung wird hier die Gesamtheit der von deutschen Hoheitsträgern eingerichteten Organisationseinheiten verstanden, die primär und nicht nur vorübergehend waldbezogene Aufgaben wahrnehmen. Nicht erfasst sind somit Organisationseinheiten, die vorwiegend Aufgaben der Gesetzgebung oder Rechtsprechung wahrnehmen, wobei diese Eingrenzung nur Bedeutung für ältere Zeiten

38 Vgl. *Kromrey*, Empirische Sozialforschung, S. 153 ff.; *Mayer*, Interview und schriftliche Befragung, S. 10.

hat. Diese Begriffsbestimmung ist eigenständig, aber nicht völlig losgelöst von den noch darzustellenden, vorhandenen Begriffsverwendungen. Warum dieser weite, nicht-staatszentrierte, funktional-organisatorische Forstverwaltungs begriff dem Untersuchungszweck am besten gerecht wird, soll im Folgenden verdeutlicht werden.

1 Historische Definitionen

Die historischen Definitionen von Forstverwaltung sind für eine Darstellung des geschichtlichen Wandels der Forstverwaltung ungeeignet, da sie selbst einem geschichtlichen Wandel unterliegen und dabei dem Wandel der Aufgaben und Erscheinungsformen nicht gerecht werden. Während Forstverwaltung etwa nach *Krieger von Kriegsheim* im Jahre 1806³⁹ vor allem die planmäßige Bewirtschaftung des Waldes durch (fürstliches) Forstpersonal umfasste, hingegen von *Joseph Albert* im Jahre 1883 eher im Sinne einer forstlichen Betriebslehre definiert wurde – als „Organisation und Führung des forstlichen Betriebes nach den Absichten des Waldbesitzers und den durch die Taxation festgestellten Waldverhältnissen“⁴⁰ –, verstand *Adam Schwappach* unter der Forstverwaltung die Organisation für die Staatsforsten sowie der Gemeinde- und Privatforste im Sinne der „formellen Seite der Wirtschaft“⁴¹. Die Forstverwaltungskunde war für ihn demgemäß eine „Forsthaushaltskunde“⁴². Für *Kurt Mantel*, der den Begriff der Forstverwaltung nicht definierte, gehörten zur Forstverwaltung die Bundesforstverwaltung und die Landesforstverwaltungen, denen er die Aufgaben der Forstaufsicht, des Forstschutzes, der forstlichen Betreuung und die Bewirtschaftung des Staatswaldes zuschrieb.⁴³ Heute wird der Begriff im Verwaltungsalltag meist unter Ausschluss privatwirtschaftlicher Organisationseinheiten, mitunter gar unter Ausschluss eigenständiger Wirtschaftseinheiten verstanden. So gehört es etwa zum Selbstverständnis der verselbständigten staatlichen Forstbetriebe keine „Forstverwaltung“ mehr zu sein.⁴⁴ Weder eine Verengung auf die Haushaltskunde noch der Ausschluss staatlicher Forstwirtschaft von dem Begriff wird den vielfältigen Aufgaben von

39 Vgl. *Krüger von Kriegsheim*, *Bemerkungen*, S. 7: „Die Gegenstände der Forstverwaltung, welche ein geschickter Forstmann kennen muß, ... a) die Erhaltung des Forstes, b) den Abtrieb (...), c) den Wiederanbau des Holzes, und d) die Nutzung des Forstes.“; vgl. auch v. *Vietinghoff*, in: *Krüger von Kriegsheim*, *Bemerkungen*, S. 127: „administrierte Forstwirtschaft“. Auf die Aufbauorganisation dieser Forstverwaltung geht *Krüger von Kriegsheim* in seinem Werk über die Forstverwaltung interessanterweise gar nicht ein, sondern widmet sich in erster Linie dem Waldbau und der Forsteinrichtung.

40 *Albert*, *Lehrbuch der Forstverwaltung*, S. 1.

41 *Schwappach*, *Handbuch der Forstverwaltungskunde*, S. 1.

42 *Schwappach*, a. a. O.

43 Vgl. *Mantel/Schlessmann*, *Forstliche Rechtslehre*, Band 2, S. 9.

44 Hierzu unten Abschnitt II. 4. d) „Wirtschaftstätigkeit“.

Forstverwaltung gerecht, sondern ist an einen Zeitgeist gebunden. Daher gilt es, sich von herkömmlichen Forstverwaltungsbegriffen zu lösen, die meist Vorstellungen von Forstwirtschaft, Wirtschaftswald, Staat, Behörde oder Forstbeamten verhaftet sind und dem Aufgabenwandel nicht gerecht werden. Die hier zu bestimmende Nominaldefinition des Begriffs muss unabhängig von solchen zeit- und milieuhängigen Begriffsverständnissen allein anhand des Untersuchungszwecks bestimmt werden. Da hier gerade die Betrachtung des geschichtlichen Wandels der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Fokus steht, ist die Begriffsdefinition hieran auszurichten. Ein verwaltungswissenschaftlicher Begriff sollte dazu dienen, den Wandel der Organisation und die Wahrnehmung von Aufgaben des Forstwesens durch von Hoheitsträgern errichteten Organisationseinheiten von ihren Anfängen bis zur Gegenwart zu erfassen.

2 Forst

Die Herkunft des Wortes „Forst“ wird unterschiedlich gedeutet und ist nicht zweifelsfrei geklärt.⁴⁵ Die Wortbedeutung dürfte sich zudem mehrfach gewandelt haben. Die Schriftquellen enthalten verschiedenste Vorformen und lassen keine eindeutige Herleitung zu. Zunächst fällt die Ähnlichkeit des deutschen Wortes „Forst“ mit dem englischen „forest“, dem italienischen „foresta“ und dem französischen Wort „forêt“ auf. Sie könnten alle lateinischen Ursprungs sein und auf das lateinische Wort „forestis“⁴⁶ oder ähnliche lateinische Wortbildungen zurückgehen. „Forestis“, ebenso wie „foresta“, „forestum“, „forestus“ und „forestris“, scheinen erst im Mittelalter entstanden, mithin mittellateinischen und nicht urlateinischen Ursprungs zu sein. Nach Meinung von *Richard von Ely* (12. Jhd.) bezeichnet das Wort „foresta“ den Königswald und geht auf den Begriff „ferarum statio“ (Aufenthaltsort der wilden Tiere) zurück.⁴⁷

Das Wort „Forst“ könnte indes auch vom lateinischen Wort „foris“ abstammen, welches „außerhalb“ bedeutet, da Wälder außerhalb der Siedlungsfläche liegen und die Römer Germanien vor allem als Waldland wahrnahmen.⁴⁸ Unter Bezugnahme auf das Wort

45 Vgl. hierzu *Endres*, Die Ableitung des Wortes „Forst“, *Forstwissenschaftliches Centralblatt* 1917, S. 90–101; *Kaspars*, *Forestis*, *Forst. Geschichte eines Namens und Begriffes*, *Wissenschaftliche Zeitschrift der Karl-Marx-Universität Leipzig* 1957/58, S. 87; ders., *Zur Geschichte des Begriffes und Wortes Forst*, *Forstarchiv* 1959, S. 130–133; *Hasel/Schwartz*, *Forstgeschichte*, S. 71; *Rubner*, in: *Erler/Kaufmann*, *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, S. 1168 ff.; ders., *Vom römischen Saltus zum fränkischen Forst*, *HJb* 83 (1964), S. 271.

46 Laut *Stotz*, *Handbuch zur lateinischen Sprache des Mittelalters*, 5. Band, 2004, S. 683 ein Waldgebiet unter Königsrecht.

47 Vgl. *Richard von Ely*, *Dialog über das Schatzamt*, S. 131: das „o“ in „foresta“ sei aus einem „e“ entstanden.

48 Vgl. *Hasel/Schwartz*, *Forstgeschichte*, S. 71; *W. Mantel*, *Wald und Forst*, S. 37. Man denke insoweit nur an die berühmte Schilderung von Tacitus in seinem Werk „*Germania*“. Ob Germanien

„foris“ wird aber ebenso vertreten, dass als Forst die Teile des Waldes galten, die außerhalb bäuerlicher Nutzung lagen.⁴⁹ In Betracht zu ziehen ist weiterhin eine Entwicklung aus dem älteren keltischen Begriff „dvorstu“, der eine ähnliche Bedeutung hatte.⁵⁰ Das Wort „Forst“ könnte auch germanischen Ursprungs sein. So wird erwogen, es gehe auf „forha“ oder „forhaha“ zurück, womit in germanischer Sprache die „Föhre“ (Kiefer) bzw. der „Föhrenwald“ gemeint waren.⁵¹ Im Wörterbuch der deutschen Sprache der Brüder Grimm wird das Wort „Forst“ auf das althochdeutsche „foralia“ bzw. „fosaha“ zurückgeführt, was für Föhre steht.⁵² Vertreten wird zudem, dass es vom Ausdruck „forestris nostra“ abgeleitet wurde, welches seit dem 7. Jahrhundert in den Urkunden fränkischer Könige oft das herrenlose (indes vom König beanspruchte), bisher ungenutzte Land bezeichnete,⁵³ das in der Regel bewaldet gewesen sein dürfte.

Das Wort „forestris“ taucht in mittelalterlichen Urkunden meist im Zusammenhang mit Schenkungen von Waldgebieten oder Nutzungen an ihnen auf und könnte daher auch eine der Schenkung vorausgegangene (regelmäßig unerwähnte) Einfeldung im Sinne einer königlichen Besitzergreifung bezeichnen (Königswald).⁵⁴ Die wohl erste urkundliche Erwähnung stammt aus einer zwischen 643 und 648 entstandenen Urkunde des Königs *Sigibert III.*, durch die er dem Abt *Remaclus* Grundbesitz in den Ardennen zum Bau eines Doppelklosters schenkte („in foreste nostra nuncupante Arduinna“).⁵⁵ Auch in anderen mittelalterlichen Urkunden erscheint das Wort „forestis“ als eine Bezeichnung für den königlichen Wald.⁵⁶ Zumindest im merowingischen Westfranken stand das Wort „Forst“

tatsächlich ein vom Wald nahezu völlig bedecktes Gebiet war oder sich der Wald und größere Offenlandflächen abwechselten, ist umstritten. Die These großer Offenlandflächen bemüht archäologische Nachweise bestimmter freilandtypischer Gräser und Kräuter. Die natürlichen Wiederbewaldungsprozesse der letzten 200 Jahre, so dürfte mehr dafür sprechen, dass abgesehen von Wasser-, Fels- und Gebirgsflächen weder Windwurf, Brände, Wildverbiss noch Kalamitäten eine dauerhafte Offenhaltung von Flächen herbeigeführt haben. Wald dürfte in unserem Naturraum seit dem Ende der letzten Eiszeit stets die Regel-Vegetationsform gewesen sein. Gleichwohl ist belegt, dass es auch zurzeit der Germanen bereits Rodungstätigkeit gab und die Beschreibung Germaniens durch Tacitus Germaniens als eines von undurchdringlichem Wald bedeckten Gebiets unzutreffend bzw. viel zu pauschalisierend gewesen sein dürfte (*Bode/von Hohnhorst*, Waldwende, S. 14).

49 Vgl. *Engler*, Der Forstmann heute, S. 32.

50 Vgl. *Hasel/Schwartz*, Forstgeschichte, S. 72. Ebenso wird das keltische Wort „dvoresta“ als mögliche Wurzel genannt.

51 Vgl. www.deutschboard.de/lexikon/Forstbedeutung.htm.

52 Vgl. *Koch*, Vom Urwald zum Forst, S. 25 unter Verweis auf *Kluge/Götze*, Ethymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, 1951.

53 Vgl. *Hasel/Schwartz*, Forstgeschichte, S. 71; *Erlbeck/Haseder/Stinglwagner*, Wald- und Forstlexikon, S. 245.

54 Vgl. *Hasel/Schwartz*, Forstgeschichte, S. 71.

55 Vgl. *Hardt*, Wald und Siedlung im frühen Mittelalter, in: Hedwig, „Weil das Holz eine köstliche Ware“, S. 15.

56 Vgl. *Erlbeck/Haseder/Stinglwagner*, Wald- und Forstlexikon, S. 245.

für den königlichen Bannwald.⁵⁷ Nicht auszuschließen ist indes, dass es auf den Wortstamm „First“ („einfirsten“) zurückgeht, der in verschiedener Hinsicht Eigentum bzw. Eigentumserwerb am Wald indizierte.⁵⁸

Die genaue Herleitung wird durch die mehrfache Änderung der Wortbedeutung im Lauf der Geschichte erschwert.⁵⁹ Für *Rubner* liegt der zentrale geschichtliche Bedeutungsgehalt in der Vereinigung germanischer Bannidee und römischer Gutsverwaltung.⁶⁰ Während der Gedanke des Schutzes des Waldes vor ungehindertem Zugriff noch immer mit dem Begriff des Forstes assoziiert werden dürfte, ordnet man den „Forst“ nicht mehr zwingend herrschaftlicher Verwaltung zu. Heute ist mit dem Forst meist der zu Zwecken der Forstwirtschaft genutzte Wald gemeint.⁶¹ Forst in diesem Sinne meint also den Wirtschaftswald. Dieses Verständnis drückt etwa der Titel des im Jahre 1956 erschienenen Kosmos-Büchleins „Vom Urwald zum Forst“ aus. Einen „Urforst“ kann es demzufolge nicht geben. Das geläufige Begriffspaar „Wald und Forst“ ist mithin widersprüchlich, insofern es eine Gegensätzlichkeit impliziert.⁶²

Hier soll in erster Linie vom „Forst“ die Rede sein, weil das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit auf die herkömmlich so genannte „Forstverwaltung“ bezogen ist, deren Aufgabe begriffsgemäß die Verwaltung des Forstes ist. Der Begriff des Forstes soll hier allerdings nicht eng, also nicht im Sinne des forstwirtschaftlich genutzten Waldes, verstanden

57 Vgl. *Koch*, Vom Urwald zum Forst, S. 25; weiter *Erlbeck/Haseder/Stinglwagner*, a. a. O., S. 245: im Mittelalter ein befriedeter, gebannter Wald“.

58 Nach meinem früheren Definitionsansatz sollte Forst der vom Menschen genutzte oder gestaltete Wald sein, wobei diese Nutzung oder Gestaltung für das Erscheinungsbild des Waldes prägend sein müsse. Dieses weite Begriffsverständnis bezöge etwa den Schutzwald mit ein, bei dem eine etwaige Nutz- hinter die Schutzfunktion zurücktritt. Einbezogen wäre etwa auch der Erholungswald, der von der Forstverwaltung derart gepflegt wird, dass er seine Erholungsfunktion wirksam erfüllen kann. Nicht als Forst zu werten wäre nach diesem Begriffsverständnis allein der aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen sich völlig selbst überlassene Wald, etwa in Gestalt nicht nutzbaren Bruchwaldes oder eines Totalreservates, in dem keine Eingriffe stattfinden dürfen und ein Wildnis-Schutzkonzept verfolgt wird (*Erlbeck/Haseder/Stinglwagner*, a. a. O. – Interessanterweise bezeichnet man auch die Zeit der Entstehung von Bannforsten im 12. und 13. Jahrhundert als „Inforestation“). Solange jedoch in einem Schutzgebiet eine aufgegebenene forstwirtschaftliche Nutzung noch prägend ist (standortfremde Baumarten, Altersklassenwald etc.), sei es auch gerechtfertigt und sinnvoll, dort von einem Forst zu sprechen. Haben sich indes weitgehend natürliche Waldgesellschaften eingestellt, sei der Wald kein Forst mehr. Die Definition war wegen ihrer Unschärfen aufzugeben.

59 Vgl. *Erlbeck/Haseder/Stinglwagner*, Wald- und Forstlexikon, Stichwort Forst, S. 245.

60 *Rubner*, in: *Erlker/Kaufmann*, Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, S. 1170.

61 Vgl. *Erlbeck/Haseder/Stinglwagner*, a. a. O., S. 245. Im Kern ähnlich, jedoch mit markigeren Worten meint *Neudamm*, Das Buch vom deutschen Wald, S. 11, Forst sei „unter Zwangszucht geratener Wald“.

62 Dieses Verständnis impliziert der Titel des Werks von *W. Mantel*, Wald und Forst, 1971, zumal Forst begriffsnotwendig zugleich auch Wald ist. In der Umgangssprache und auch im Liedgut werden beide Begriffe oft auch synonym verwandt. Vgl. etwa den Beginn des Siebenbürgischen Jägerlieds: „Ich schieß den Hirsch im tiefen Wald, im tiefen Forst das Reh“.

werden. Als **Forst** wird hier vielmehr der Wald verstanden, der Gegenstand hoheitlicher Verwaltung ist, mithin der **Wald, auf den sich eine Forsthoheit erstreckt**.⁶³ Dies erlaubt es u. a. auch „Waldwildnis“ in den Forstbegriff einzubeziehen.⁶⁴ Klarzustellen ist indes, dass es in Deutschland kaum Waldflächen gibt, die sich in einem vom Menschen (von jeher) unbeeinflussten Zustand befinden. Abgesehen von Kleinstflächen existiert kein deutscher Urwald mehr. Selbst dort, wo keine Holz- oder sonstige Nutzung stattfand, ist das Erscheinungsbild des Waldes regelmäßig durch Grundwasserabsenkung, Sauren Regen oder zumindest durch den Luft-Stickstoffeintrag anthropogen verändert. Die sog. „Urwaldprogramme“ der Bundesländer⁶⁵ können daher nur etwas entstehen lassen, was dem Urwald früherer Jahrhunderte nahe kommt.

Je nachdem, ob der Begriffsverwender das Wort „Wald“ oder „Forst“ bevorzugt, drückt sich hierin oft eine innere Haltung zur Nutzung des Waldes aus. Während etwa Forstleute den Wald häufig als „Forst“ bezeichnen und damit zugleich eine primäre Funktionszuweisung des Waldes als forstwirtschaftliche Produktionsfläche meinen, findet sich die Verwendung des Begriffs „Forst“ in Äußerungen anerkannter Naturschutzvereine, wie NABU e. V. oder BUND e. V., selten, worin sich letztlich eine kritische Grundhaltung gegenüber herkömmlicher Forstwirtschaft bis hin zur Waldnutzung an sich ausdrücken dürfte. Letztlich kann die Begriffswahl sogar eine tiefer liegende Divergenz der Weltanschauung widerspiegeln, nämlich jene zwischen anthropozentrischem und ökozentrischem Schutzansatz.⁶⁶

63 Die zuvor von mir im Buch „Forstverwaltungssysteme“ vertretene Definition des Begriffs „Forst“ wird insoweit aufgegeben, als sie die Waldwildnis vom Forstbegriff ausschließt.

64 Das Wildnis Konzept basiert gerade auf einem Verzicht auf die forstwirtschaftliche Nutzung des Waldes und jede sonstige anthropogene Beeinflussung, es sei denn, sie dient dazu, möglichst schnell wieder eine Wildnis entstehen zu lassen. Das Vorbild der US-amerikanischen Nationalparks mit seinem Wilderness-Konzept mündete in Deutschland in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zunächst in die deutsche Naturparkbewegung. Bei ihr stand allerdings nicht der Wildnisschutz, sondern die Bewahrung von reizvollen naturnahen Kulturlandschaften im Interesse des Naturgenusses bzw. die Erholung des Menschen im Vordergrund. Wesentlich später, beginnend mit dem Nationalpark Bayerischer Wald im Jahre 1970, bahnte sich das Nationalparkkonzept seinen Weg durch Deutschland. Heute gibt es insgesamt 15 Nationalparks in Deutschland. Die letzten Ausweisungen sind die (gescheiterte) Festsetzung eines Nationalparks Mittlere Elbe und die Ausweisungen der Nationalparke Kellerwald-Edersee sowie Eifel im Jahr 2004. Der mit der Ausweisung verbundene Nutzungsverzicht bzw. Nationalparks die Nutzungsbeschränkungen wurden sicherlich auch durch die seinerzeit sinkende Rentabilität der Forstwirtschaft mit ermöglicht. Im Geiste des Wildnis Konzeptes steht auch die Ausweisung von Schutzflächen im Rahmen sog. Urwald- bzw. Urwaldzellenprogramme der Bundesländer. Die ausgewiesenen Flächen sind allerdings regelmäßig wesentlich kleiner als ein durchschnittlich großer Nationalpark.

65 Die Bezeichnungen dieser Programme sind in den Bundesländern unterschiedlich. Es geht dabei um Totalreservate für Waldflächen, auf denen ein „Urwald“ entstehen soll.

66 Der Begriff des Forstes ist untrennbar mit einem anthropozentrischen Schutzansatz verknüpft, während der Begriff des Waldes einen ökozentrischen Schutzansatz („Selbstwert von Naturganzheiten“) bzw. eines biozentrischen Holismus („Selbstwert aller Naturerscheinungen“) zumindest nicht ausschließt (Kurzdefinitionen von *Piechocki*, Landschaft – Heimat – Wildnis,

Der Forst ist das Objekt der Forstwirtschaft, d. h. der planmäßigen Bewirtschaftung des Waldes.⁶⁷ Der Begriff „Forstwirtschaft“ enthält im Grunde eine unnötige Dopplung, weil das Element des Wirtschaftens bereits im Wort „Forst“ (Wirtschaftswald) enthalten ist. Sprachlogisch wäre es daher überzeugender, von „Waldwirtschaft“ zu sprechen.⁶⁸ Die Zielsetzungen dieses Wirtschaftens unterliegen ständiger Veränderung. Die Forstwirtschaft war zunächst vor allem auf die Deckung des Eigenbedarfs des Wirtschaftenden an Waldprodukten wie Bau- und Brennholz ausgerichtet. Zunehmend entstanden Forstwirtschaftsbetriebe, die in wachsendem Maße der Gewinnerzielung dienten. Später wurde vor allem staatlicher Forstwirtschaft immer stärker die Aufgabe zugewiesen, auch die Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes zu fördern. In jüngster Zeit hat hingegen das staatliche Bemühen um die Rentabilität staatlicher Forstwirtschaft wieder zugenommen.

3 Verwaltung

Die Versuche den Begriff „Verwaltung“ zu definieren füllen Bände und können hier nicht referiert werden.⁶⁹ Dies ist auch gar nicht nötig, da es an dieser Stelle nur darum geht, einen für den Untersuchungszweck tauglichen Begriffsinhalt festzulegen. Dieser ist indes nicht ohne Bezug zu verbreiteten Vorstellungen, was Verwaltung ist.

a) Organisationsgrad verwaltender Strukturen

Es liegt auf der Hand, dass nicht jede Form des Umgangs mit dem Forst als „Verwaltung“ eines Forstes bezeichnet werden kann. So entsprachen etwa die den frühmittelalterlichen

S. 6, 214, 222). Dabei darf aber nicht verkannt werden, dass der anthropozentrische Schutzansatz sich heute nicht mehr allein auf die Holznutzung bezieht, sondern wesentlich weiter zu verstehen ist und die Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes umfasst, worunter etwa auch seine Boden- und Klimaschutzfunktion, seine Bedeutung für den Wasserhaushalt, als Lebensraum für Flora und Fauna, als Genpool sowie als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte fällt. Ein derart weit verstandener anthropozentrischer Schutzansatz weist keine Schutzlücken auf. Eines Schutzes des Waldes „um seiner selbst willen“ bedarf es daher nicht, wohl aber eines wirksamen Schutzes aufgrund seines vielfältigen Nutzens für den Menschen.

67 Der Begriff wird mit unterschiedlichem Inhalt verwandt. *Mantel*, Forstliche Rechtslehre, S. 2, versteht hierunter die „auf die Begründung, Pflege und Nutzbarmachung des Waldes gerichtete planmäßige Tätigkeit“. Diese Definition unterschlägt indes die Nutzung selbst.

68 Vgl. etwa den Buchtitel „Waldwirtschaft“ (Lehrbuch für Landwirtschaftsschulen, 5. Aufl., München 1998). Der eher selten verwendete Begriff „Waldwirtschaft“ wird (zu Unrecht) von denjenigen abgelehnt, die den Begriff des Waldes fälschlich als Gegensatz zum Wort „Forst“ ansehen.

69 Vgl. nur *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 1 ff.

Wald verwaltenden Tätigkeiten bzw. Personen nicht dem heutigen Verständnis von Verwaltung im Sinne der Bürokratiemerkmale *Max Webers*.⁷⁰ Noch unbekannt war das Ämterprinzip, d. h. die Organisation in vom jeweiligen Amtsinhaber abstrakten Ämtern. Kaum Beachtung fand das Eignungsprinzip, d. h. die Besetzung der Ämter aufgrund fachlicher Qualifikation. Weiterhin fehlten Rechtsbindung – die Regelgebundenheit war gering – sowie die Prinzipien der Schriftlichkeit und Aktenführung. Auf der Grundlage des damaligen Lehenssystems wurden vereinzelt von wenigen Personen, gleichsam „nebenbei“ und gelegentlich (also nicht hauptamtlich), hoheitliche Funktionen wahrgenommen (personengebundene Gelegenheitsverwaltung)⁷¹. Das System war daher allenfalls Verwaltung in einem weiteren Sinne. Außer Frage steht nur, dass es bereits im Frühmittelalter verwaltende Tätigkeiten bzw. herrschaftlich bestellte Aufgabenträger im Hinblick auf die Waldnutzung gab. Ob man indes insoweit auch im organisatorischen Sinne von „Verwaltung“, von „öffentlicher“ Verwaltung, von „Forstverwaltung“ und von „deutscher“ Forstverwaltung sprechen sollte, ist damit nicht gesagt und hängt letztlich von der noch festzulegenden Definition dieser Begriffe ab.

Hier soll es im Hinblick auf das Mindestmaß von Organisation grundsätzlich genügen, dass eine Weisungsgebundenheit mindestens eines Agenten gegenüber einem mit Hoheitsmacht ausgestatteten Prinzipal⁷² besteht, wobei der Agent i. d. R. dauerhaft und mit einem überwiegenden Teil seiner Arbeitskraft sich um ein Gut des Prinzipals kümmert.

b) Organisierte Herrschaftsmacht

Die seit der Weimarer Republik verbreitete juristische Negativdefinition *Walter Jellineks*, ebenso wie die *Otto Mayers*, wonach Verwaltung die „Tätigkeit des Staates oder eines sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt außerhalb von Rechtsetzung und Rechtsprechung“⁷³ sei, ist vor allem aufgrund ihrer fehlenden positiven Bestimmung des zu Definierenden und der vielen Durchbrechungen der Gewaltentrennung fragwürdig. Immerhin enthält sie implizit eine Einschränkung auf die „öffentliche“ Verwaltung unter Ausschluss privater Verwaltung. Diese Einschränkung soll der hier noch zu konkretisierenden Nominaldefinition zugrunde liegen. Soweit die Begriffe „öffentlich“ und „staatlich“ meist synonym verstanden werden, wird dem nicht gefolgt. Vielmehr soll hier die „öffentliche Gewalt“ im Sinne von „hoheitlicher“ Gewalt, d. h. einer Herrschaft über ein organisiertes Gemeinwesen verstanden werden. Forstverwaltung seien daher die primär das Forstwesen verwaltenden

70 Vgl. *Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 162 ff. („Die legale Herrschaft mit bureaukratischem Verwaltungsstab“).

71 Vgl. *Seibt*, *Glanz und Elend des Mittelalters*, S. 69: „Bei den wenigen Verwaltungsvorgängen jener Zeit mußte der [der Herr] nicht jederzeit gegenwärtig sein.“

72 Im Sinne der Prinzipal-Agenten-Theorie (Agenturtheorie) s. *Franz*, *Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, S. 452 f.

73 *Jellinek*, *Verwaltungsrecht*, 2. Aufl., 1929, S. 5.

Einheiten, die der Hoheitsmacht „zurechenbar sind, unabhängig davon, ob sie nach außen Hoheitsmacht ausüben.

aa) Vorformen der Staatlichkeit

Das frühmittelalterliche Herrschaftssystem war ein auf die Herrscherpersönlichkeit ausgerichteter Personenverband bzw. Lehenssystem, ohne einen vom Herrscher und seinem Vermögen getrennt zu sehenden Staat.⁷⁴ Bezöge man daher den Begriff „öffentliche“ Verwaltung nur auf Staatsgebilde, würden frühe Formen vorstaatlicher Waldverwaltung nicht erfasst, die indes im Einzelfall Ausdruck von Herrschaft über organisierte Gemeinwesen waren. Diese Vorformen staatlicher Verwaltung werden meist nicht als „öffentlich“ bezeichnet, weil sie eher eine Verwaltung eines privaten Guts im Auftrag und Interesse eines Herrschers waren. Nach heute vorherrschendem Verständnis läge auch deshalb keine Forstverwaltung vor, da „Forst“ heute, wie oben dargelegt, den Wirtschaftswald (im Sinne eines planmäßig bewirtschafteten Waldes) meint, während im Frühmittelalter die sog. Inforestation zwar einen Machtbereich aber keinen Wirtschaftswald entstehen ließ. Zudem besorgten die Weisungsgebundenen neben forstlichen Aufgaben meist zugleich andere Aufgaben für den Herrschenden – etwa solche der Jagd- und Domänenverwaltung.

Gleichwohl sollen hier alle Formen der hoheitlichen Administration von Wäldern im Rahmen eines organisierten Gemeinwesens erfasst werden, wie etwa die im Lehenssystem eingebundenen Forsthübner⁷⁵ des Mittelalters, die nicht nur ein fremdes Gut verwalteten, sondern mit vom Herrscher abgeleiteter Gewalt etwa auch Mast- oder Rügegelder erhoben.

bb) Selbstverwaltungskörperschaften

Von einem weiten Staatsverständnis miterfasst werden die öffentlich-rechtlich verfassten Träger kommunaler Selbstverwaltung (Gemeinden, Kreise etc.) und funktionaler Selbstverwaltung (Forstwirtschaftsverbände, Landwirtschaftskammern etc.), die über das Forstwesen verwaltende Einheiten verfügen. Der in der Praxis vorherrschende Sprachgebrauch schließt indes die kommunalen und funktionalen Träger forstlicher Selbstverwaltung mitunter vom Begriff staatlicher Forstverwaltung aus und verengt diesen auf die Forstverwaltung von Bund und Ländern im engeren Sinne. Man könnte daher noch einmal zwischen einem staatszentrierten funktional-organisatorischen Forstverwaltungs begriff im engeren Sinne (ohne Selbstverwaltungsträger) und einem Begriff im weiteren Sinne (mit Selbstverwaltungskörperschaften) unterscheiden. Hier soll sich indes gerade von dieser Staatsbezogenheit gelöst werden.

74 Vgl. auch *Seibt*, Glanz und Elend des Mittelalters, S. 68, der von einem „Personenverbandsstaat“ spricht.

75 S. hierzu unten.